

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**VALIDEZ
CONSTITUCIONAL DE LA
LEY DE INSTITUCIONES
DE ASISTENCIA PRIVADA
PARA EL DISTRITO
FEDERAL Y SUS
IMPLICACIONES
JURÍDICAS**

SERIE DEBATES

PLENO

MÉXICO 2000



Primera Edición 2000.

ISBN-968-5153-72-0

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA
LEY DE INSTITUCIONES DE
ASISTENCIA PRIVADA PARA EL
DISTRITO FEDERAL Y SUS
IMPLICACIONES JURÍDICAS**

No. 24, Año 2000

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**VALIDEZ
CONSTITUCIONAL DE LA
LEY DE INSTITUCIONES
DE ASISTENCIA PRIVADA
PARA EL DISTRITO
FEDERAL Y SUS
IMPLICACIONES
JURÍDICAS**

**SERIE DEBATES
PLENO**

MÉXICO, 2000



DIRECTORIO

Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (Coordinador)

Diana Castañeda Ponce (Directora General del

Semanario Judicial de la Federación)

Responsable de la obra: Rosa Cristina Padrón González

Copyright

Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Informes

Pino Suárez No. 2, puerta 2026 BIS, Col. Centro, C.P. 06065, México D.F.,

Tels. (5)1 30 11 71, (5)5 22 15 00, Exts. 2280, 1171, 2031 y 2038

(5)1 30 11 27 Fax

(5)5 22 50 97 Librería

Unidad de Consulta del Semanario Judicial de la Federación

Eduardo Molina No. 2, Esq. Sidar y Roviroso, Col. El Parque,

acceso 14, primer nivel, México D.F.,

Tel. (5)1 33 86 93

(5)1 33 86 94

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Ministros Juventino V. Castro y Castro
Humberto Román Palacios
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Juan N. Silva Meza

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministros José Vicente Aguinaco Alemán
Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Mariano Azuela Güitrón
Juan Díaz Romero

Índice

PRESENTACIÓN	Página XIII
SÍNTESIS	XV
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL VEINTISÉIS DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE	1
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	1, 12, 13, 16, 29, 35 y 37
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	5, 10, 13, 17, 19, 22, 30 y 35
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	7, 8, 15, 19, 20, 27, 32 y 34
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	7, 12, 13, 29 y 37
<i>Ministro José Vicente Aguinaco Alemán</i>	7, 28 y 35
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	9, 18 y 21
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	12
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	14, 22 y 37
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	19, 20, 21, 25, 30, 31, 33, 34 y 36

**DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL
TREINTA DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS
NOVENTA Y NUEVE****Página**

	39
<i>Presidente Genaro David Góngora Pimentel</i>	39, 62, 67, 68 y 69
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	39, 56 y 72
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	40, 43, 45, 55, 63, 64, 65, 67, 68, 71 y 72
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	41, 47, 51, 64, 66, 70, 71 y 72
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	44, 46, 60 y 68
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	44
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	45, 54, 61, 63, 66, 67, 68 y 73
<i>Ministro José Vicente Aguinaco Alemán</i>	49, 65, 68 y 70
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	50, 58, 62 y 63
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	66 y 73

**DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL
TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE MIL NOVE-
CIENTOS NOVENTA Y NUEVE**

	75
<i>Presidente Genaro David Góngora Pimentel</i>	75 y 89
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	76 y 80
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	76, 77, 78, 81, 83, 85, 86 y 87
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87 y 89

	Página
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85 y 86
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	84
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	87
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL DOS DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE	91
<i>Presidente Genaro David Góngora Pimentel</i>	91 y 116
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	92 y 112
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	95 y 115
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	99 y 115
<i>Ministro José Vicente Aguinaco Alemán</i>	101 y 114
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	103 y 115
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	106 y 115
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	108 y 114
VOTACIÓN	116
DECLARATORIA	116
SENTENCIA	117
TESIS	327

Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que exigieron en su momento un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinaron el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas—, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formularon, y las tesis que se generaron. Lo novedoso de esta publicación es que contiene los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1a. Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión y, 2a. Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desarticuladas que interrumpían la conti-

XIV

VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS

nidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

Por todo ello, bien puedo asegurar que el lector tiene en sus manos una obra interesante, completa y, por tanto, meritoria de difundirse.

***Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

Síntesis

Una minoría de poco más del treinta y tres por ciento de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ejercieron el derecho que les confiere la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al promover una acción de inconstitucionalidad, expediente número 1/99, tendiente a demostrar la invalidez constitucional de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de diciembre de 1998.

Los promoventes sostuvieron que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de competencia para legislar en materia de "asistencia social", en virtud de que esta materia se encuentra reservada a la Federación. Además, alegaron que existieron vicios en el procedimiento legislativo que trastocaron facultades del Ejecutivo Federal para reglamentarla.

Conforme a un estudio exhaustivo de carácter histórico, constitucional y legislativo de la "asistencia social", que precisa su naturaleza jurídica, esencia, evolución, marco constitucional y legal que la ha regulado y que actualmente la rige, los señores Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvieron por unanimidad de once votos, la validez constitucional de Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Los sectores público y privado prestan los servicios de "asistencia social", y lo que ha motivado la diferenciación entre la "asistencia" que prestan unos y otros, es la naturaleza de los recursos económicos con que se brinda la misma, así como los sujetos que la proporcionan.

La "asistencia privada" es el fin de "beneficencia" que buscan las instituciones de naturaleza privada. El concepto de "asistencia privada" se encuentra comprendido dentro del concepto de "asistencia social", el cual conforme a la Constitución, se vincula con el concepto de "salud", reglamentado en el artículo 1o. de la Ley General de Salud, que también establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de "salud", así como la concurrencia de la Federación y entidades federativas para regular en materia de "salubridad general", por lo que el legislador ordinario del Distrito Federal sí tiene competencia para legislar en dicha materia.

El hecho de que el Poder Reformador no hubiere facultado expresamente en la Constitución a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia privada, como formalmente aconteció en la materia de adquisiciones y obras públicas, así como en materia registral, no significa que dicho órgano no tenga facultades para hacerlo.

Con relación a los diversos aspectos en que incide la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en materia civil, no obstante que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir del 1o. de enero de 1999, tuvo expresamente la competencia para legislar en materia civil, los señores Ministros determinaron que, con anterioridad a dicha fecha, la Asamblea tuvo implícitamente facultades para legislar aspectos de la ley impugnada que inciden en materia civil, en virtud de que no reguló cuestiones civiles aisladas, sino que legisló la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que contiene aspectos civiles inmersos en ella.

Asimismo, entre otras consideraciones adoptadas por los Ministros de esta Suprema Corte, se estableció que compete al Jefe de Gobierno del Distrito Federal reglamentar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y no al Ejecutivo Federal; que 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 expedirla; que el régimen fiscal específico para las instituciones de "asistencia privada", previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta que expide el Congreso de la Unión, en nada afecta la facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en materia de "asistencia privada".

Por todo lo anterior, el contenido de esta obra, fruto de la resolución ministerial que declara la validez constitucional de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, comprende precedentes invaluable y encamina por el sendero del derecho, en forma clara y precisa, no

sólo a aquellos que compensan con un sentido de caridad, de servicio y de "beneficencia" a los sectores marginados de la población, sino a la búsqueda de lo que todos los miembros de la sociedad persiguen: el bien común.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES VEINTISÉIS DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/99, PROMOVIDA POR UNA FRACCIÓN DE DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE LA MENCIONADA ASAMBLEA, DEMANDANDO LA NULIDAD DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor secretario, por favor lea usted el dictamen elaborado por el señor Ministro presidente Góngora Pimentel.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con todo gusto señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro.

"Tengo algunas inquietudes sobre algunos planteamientos que se sostienen en el proyecto:

"1. No me queda claro si la 'asistencia social' a que se hace referencia en el proyecto comprende tres rubros: el público, el privado y el social, inclusive como se sostiene en la página 326, o bien, sólo dos rubros: el de la 'asistencia social pública' y el de la 'asistencia social privada' como se desprende de todo el proyecto.

"En efecto, me parece correcto decir que la 'asistencia' es una cuestión social y que, por tanto, desde siempre se ha distinguido entre la privada y la pública, lo que nos lleva a sostener que el género de la 'asistencia' es lo 'social', el cual tiene dos especies: la pública y la privada y, por ello, cuando el artículo 122 constitucional alude a la 'asistencia social', está haciendo referencia a una facultad amplia.

"Por el contrario, decir que la 'asistencia social' comprende tres rubros significa reconocer que hay tres especies de la misma a saber, la 'asistencia social pública', la 'asistencia social privada' y la 'asistencia social-social'. Sostener esto significaría desvanecer el género 'social' y pasarlo a la categoría de especie, de una especie más, pero también nos lleva indefectiblemente a otro lugar, al de afirmar que el órgano Constituyente, de entre las tres especies de 'asistencia social', sólo se refirió a la 'asistencia social-social' y no a las otras dos, por lo que si la Asamblea Legislativa quiere legislar sobre la especie privada, deberá contar con un precepto constitucional que expresamente la faculte para ello.

"Por lo anterior, sugiero que se corrija esta parte del proyecto que puede dar lugar a confusión y cambiar el sentido del mismo.

"2. En la página 340 del proyecto se afirma lo siguiente: '...la labor de 'asistencia privada' no es de competencia exclusiva federal como ya se ha precisado, pues a partir de la reforma del artículo 4o. de la Constitución Federal, se concibe a la 'asistencia social' dentro de la materia de 'salud', la cual resulta concurrente entre la Federación y los Estados, y así el objeto de la ley en sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que coordine la 'asistencia social pública' y 'privada' e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia.'

"Con la 'asistencia social' sucede algo curioso como lo podemos advertir de la evolución legislativa que tan documentadamente hace el proyecto en cuestión. Se trata de una facultad que de acuerdo a nuestro sistema de reparto competencial (artículo 124 constitucional) correspondió en un inicio a las entidades federativas, tan es así que las primeras leyes sobre 'asistencia social' expedidas lo fueron en el ámbito local, en

virtud de que no era una facultad expresamente concedida para la Federación, sino para los Estados, los cuales la ejercieron.

"Posteriormente, la 'asistencia social' se subsume en las cuestiones de 'salubridad', de conformidad con el artículo 73 constitucional, fracción XVI, pasando a ser, curiosamente, una facultad exclusiva de la Federación. En ese momento nos encontrábamos ante una situación contradictoria que dejaba mucho que desear, sin embargo, tiempo después esta situación anómala se corrige, pues al reformarse el artículo 4o. constitucional, las cuestiones de 'salud' en las que seguía inscrita la 'asistencia' pasaron a ser materia concurrente, correspondiéndole a los Estados su prestación, tal y como lo reconoció la Ley General de Salud, sin embargo, ante esta evolución ¿cómo podremos sostener y explicar que la Asamblea Legislativa legisle en materia de 'asistencia social'?"

"El proyecto se pronuncia por una concurrencia en donde inclusive se menciona la coordinación, no obstante, considero que quizá debiéramos analizar la factibilidad de sostener el aspecto local de la 'asistencia social'. Si sostenemos que es una materia concurrente, entonces la situación se complica, en principio porque tendríamos que ponernos de acuerdo en lo que significa 'la concurrencia'.

"De manera general, sin entrar a los antecedentes norteamericanos, podemos decir que es una facultad de la Federación en la que se otorga participación a los distintos ámbitos federales como los Estados y los Municipios, sin embargo, resulta que en ninguna parte de la Constitución, la Federación tiene facultad para legislar en materia de 'asistencia social', la tiene —eso sí— en materia de 'salud', pero resulta que lo que regula el artículo 4o. constitucional sobre 'salud', en coordinación con la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, es una facultad no exclusiva de la Federación, sino concurrente. La 'asistencia' forma parte de la 'salud', sin embargo, existen aspectos de la 'asistencia social' que son ajenos a las cuestiones de 'salud' y que, por consiguiente, no son concurrentes, sino de naturaleza local. Esto es una cuestión que me surgió y que creo no se advierte claramente en el proyecto.

"El problema que advierto, desde mi punto de vista, se reduce a lo siguiente: la 'asistencia social' es materia local, tal y como lo reconoce el artículo 122 constitucional o, en contra partida, es una materia federal que pasó a ser concurrente, en el entendido de que entonces habrán aspectos de 'asistencia social' no cubiertos por las cuestiones de 'salud'.

"3. En la página 370, se indica que: '...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 aun y cuando el Poder Reformador no haya establecido una disposición transitoria al aspecto.'

"Somos de la idea que, una ley local en ningún momento puede abrogar una ley federal, pues son leyes con un ámbito de competencia completamente distinto, nada tienen en común, si acaso lo que las une, es la reforma constitucional que transfirió la competencia de un ámbito al otro, por ello, no considero pertinente sostener que la abrogación se produce por la disposición transitoria segunda, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; en esto creo que la ley se ha excedido y por mucho.

"A mi modo de ver —y creo que el proyecto de alguna manera por ese rumbo quiso irse, aunque no lo siguió—, cuando existen dos textos legales jerárquicamente iguales y pertenecientes al mismo ámbito competencial, tiene lugar la aplicación del inciso f) del artículo 72 constitucional, (en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación), sin embargo, cuando se dispuso una transferencia competencial por una norma constitucional, la abrogación debe indicarse desde los artículos transitorios de la reforma constitucional, como el proyecto en la última parte del párrafo que les leí reconoce, aunque en sentido negativo, esto es, para decir que no se hizo.

"Me parece que cuando el Órgano Reformador no lo indica, no podemos sostener que entonces están facultados los órganos legislativos locales para abrogar las leyes federales, no, en todo caso, lo que hay que buscar es la solución en la norma constitucional, pues aquí entran en juego dos ámbitos, el local y el federal, y el que tiene que proporcionar la solución no es uno de los dos, sino la norma constitucional, pues los regula a ambos.

"En este sentido, si no se indicó la abrogación expresamente en un artículo transitorio de la reforma constitucional, debe entenderse que al haber una transferencia de competencia, producto de la reforma constitucional, la misma conlleva una abrogación implícita del ordenamiento que se

sustituye, así el órgano legislativo anteriormente facultado no puede expedir ni hacer nada. El nuevo órgano facultado tiene la vía expedita para expedir una nueva ley, con ello no coexisten en ningún momento dos normas reguladoras de la misma materia, por tanto, considero que el artículo transitorio segundo es contrario a la Constitución y debe declararse inválido.

"4. Finalmente, quiero referirme a la frase que estamos acostumbrados a introducir en los puntos resolutivos y que dice: 'Se reconoce la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.'

"Por mi parte, considero que esta frase dice mucho, en efecto, dice que toda la ley es válida, dice que ya examinamos toda la ley y que no encontramos algún precepto que fuera contrario a la Constitución, significando entonces que no podrá volver a ser impugnada.

"Creo que estamos reconociendo que hubiéramos hecho oficiosamente un examen completo de toda la ley y eso no es correcto, sólo analizamos una parte: la que se impugna y, en consecuencia, sólo debemos pronunciarnos sobre la misma.

"Por ello, no creo que la frase que hasta ahora hemos utilizado sea la manera correcta de pronunciarnos, más bien debemos sostener que la ley no es contraria a la Constitución y con ello estamos indicando que los conceptos de invalidez que se hicieron valer no se encontraron fundados y que, por consiguiente, en algún otro momento esta ley, bajo otros conceptos de invalidez, puede volver a atacarse."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Seguramente el señor Ministro Ortiz Mayagoitia podrá proporcionar algunas respuestas, sin embargo, quiero expresar mi punto de vista en relación con este dictamen.

Creo que la primera consideración entra en una confusión porque el vocablo "social" se utiliza en la Constitución con dos connotaciones diferentes.

Cuando se menciona —y esto se observa en el estudio muy minucioso que se hace en el proyecto— que la "asistencia social" comprende lo público, lo social y lo privado, se refiere a una connotación diversa a

lo "social", la cual es una connotación que se reitera mucho a lo largo de la Constitución cuando se menciona al sector público, al sector privado y al sector social que es propiamente el que se encuentra en las organizaciones obreras, en las organizaciones campesinas, etcétera, de modo tal que, no considero que se trate de alguna consideración que pudiera debilitar al proyecto en esta parte.

Tampoco me convence la segunda consideración que se refiere a la concurrencia, pues pienso que esto podría quizás matizarse un poco en el proyecto.

Creo que el planteamiento de mayor importancia, y que no comparto en lo absoluto, es el que se refiere a la página 370 del proyecto y que establece que una ley local no puede abrogar a una ley federal, puesto que en este caso estamos en presencia de dos leyes locales, porque la Ley de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales es una ley que el Congreso de la Unión emite en su calidad de legislatura local, no es una ley para la Federación, sino una ley para el Distrito Federal y territorios federales que siguen el mismo régimen, de modo tal que, esto, que sí podría conducir a una variación en cuanto a un artículo transitorio, pues habría que superarlo con mucha claridad al decir que no se está abrogando ninguna ley federal.

Considero que el último punto del dictamen también es inaceptable. El que en un asunto digamos que la Justicia de la Unión no ampara ni protege respecto de una ley, no significa que estemos considerando que no puede haber otros conceptos de violación que en otro caso pudieran plantearse y que lleven a la consideración de que la ley es inconstitucional por otros motivos. Lo mismo pienso que ocurre en las controversias constitucionales, es decir, se reconoce la validez en la medida en que en los distintos exámenes que se hicieron sí existieron conceptos de nulidad, sí había suplencia de deficiencia de la queja, etcétera.

En fin, lo que contiene el proyecto no permite declarar la nulidad de la ley, luego entonces, se tiene que reconocer su validez, pero eso no es un pronunciamiento de tipo académico en el que se diga: "Para siempre, desde la primera hasta la última letra, esto es impecable y válido.", no, debe existir la intervención coherente entre los puntos resolutivos y la parte considerativa, y de la parte considerativa se sigue que, por lo pronto con lo que se ha examinado, se reconoce la validez.

Considero que, incluso, podríamos enlazar una serie de consecuencias de este pronunciamiento en el que se diga que todos los Jueces de Dis-

trito que tienen asuntos en los que no se han pronunciado tendrán que sobreseer o decir: "Como la Corte ya dijo que se reconoce la validez, pues no puedo ir en contra de lo que dijo la Corte, no puedo examinar los conceptos de violación, esto es, sobreseer porque ya la Corte definió en controversia constitucional que es válida la ley.", pues no, debe entenderse que la ley es válida en razón del estudio que se realizó en la parte considerativa del proyecto y me parece que no nos hemos equivocado —porque se dice un poco que debemos modificar las fórmulas—, sino que estamos en atención de lo que dice la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que, o declaramos la nulidad, o reconocemos la validez. Estos serían mis puntos de vista en relación con este dictamen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Considero que el señor Ministro Azuela Güitrón hizo una magnífica intervención, por lo que por mi parte no deseo agregar ningún comentario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Comparto en su integridad la posición del señor Ministro Azuela Güitrón.

Como ustedes podrán advertir presenté un estudio inicial sobre este asunto que contiene algunas modificaciones de forma, sin embargo, estoy de acuerdo con el sentido de lo expuesto por el señor Ministro Azuela Güitrón.

En sesión posterior presentaré mis observaciones para reforzar al proyecto con algunos argumentos en alguna parte, y abundar en otras, no obstante ello, por el momento estoy de acuerdo con el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Tengo una preocupación. En el apartado C, base primera, fracción V, inciso i), del artículo 122 consti-

tucional, el Órgano Reformador de la Constitución le otorga facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para "normar" la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social, la "salud", la "asistencia social" y la previsión social.

Deseo hacer hincapié en el vocablo "normar" porque cuando el Constituyente u Órgano Reformador le otorga la facultad a la Asamblea Legislativa para expedir leyes, lo dice expresamente: "f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales...; g) Legislar en materia de Administración Pública local...; h) Legislar en las materias civil y penal...; j) Legislar en materia de planeación del desarrollo...; etcétera. Por su parte, el inciso k) refiere a: "Regular la prestación y la concesión de servicios públicos...", por lo que en este caso no se le otorga la facultad de ley.

En consecuencia, si no se le otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para legislar, para expedir las leyes en la materia a que se refiere el inciso i) del citado precepto, considero que no tenía ninguna facultad para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, tendrá la facultad para expedir otra norma de otro tipo, pero no una ley. Esta es la preocupación que me ha llamado la atención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Yo tuve la misma inquietud del señor Ministro Aguinaco Alemán, inclusive, giré instrucciones al señor secretario auxiliar de la presidencia y a un secretario de estudio y cuenta, que permaneció en la ponencia durante las vacaciones, para que investigáramos respecto de esta base primera a que se refiere el señor Ministro Aguinaco Alemán.

En la investigación correspondiente encontramos 29 normas generales, leyes y, a veces, reglamentos, que utilizan la voz "normar". Por cierto el verbo "normar" no lo registra el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como verbo, sino solamente como sustantivo, es decir, como "norma".

En algunas ocasiones los reglamentos mencionan: "El secretario normará...", y respecto de esto hay muchos ejemplos, por lo pronto en 29 cuerpos normativos aparece tal situación. Aquí "normar" se utiliza con un sentido de ordenamiento administrativo que está por abajo del reglamento.

Ejemplo de esas normas, es la que se encuentra relacionada con la calidad de los productos y es la llamada "Norma Oficial Mexicana", la cual la expide el secretario de Comercio y Fomento Industrial en uso de la facultad de "normar".

En la Constitución el verbo "normar" solamente aparece en dos ocasiones. Las dos menciones se encuentran en el artículo 122 constitucional en lo relativo a las atribuciones de la Asamblea Legislativa.

Lo que me llamó mucho la atención es que en el citado precepto constitucional, entre un inciso que dice: "Legislar sobre...", y otro que dice: "Legislar sobre...", aparece este inciso que dice: "Normar...", sin embargo, en el tránsito ocurrido de Asamblea de Representantes a Asamblea Legislativa, se observa que en la reforma de 1993 se usaba la palabra "normar" como un sinónimo de "legislar" y que la Asamblea Legislativa en 1993 tenía la facultad expresa de legislar sobre estas materias.

No se puede entender de otra manera en la Constitución; "normar" es "expedir leyes", puesto que la Asamblea Legislativa es un órgano legislativo del que se dan las razones correspondientes en el proyecto.

Lo que quiero expresarle al señor Ministro Aguinaco Alemán, es que tuve la misma preocupación que él, e hicimos un estudio acucioso del problema en el que personalmente llegué al convencimiento de que, en este caso, "normar" se encuentra empleado como sinónimo de "legislar"; es más, en ejercicio de esta facultad de "normar" se han expedido, cuando menos, cinco leyes de las que se dan razón en el proyecto, verbigracia, la Ley de Participación Ciudadana y otras más que se mencionan en dicho proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Realmente, no sólo me llamó la atención el vocablo "normar" para efectos de comprender su acepción, sino también la circunstancia de que en otros casos, diversas fracciones se refieren a "expedir" y "legislar", pero efectivamente, el proyecto trata esta situación a partir de la página 117, en donde se empieza a examinar este punto y en él se mencionan, precisamente, las acepciones "expedir", "legislar" y "normar", y se llega a la conclusión de que son sinónimos o, por lo menos, que dentro del artículo 122 constitucional se utiliza uno u otro vocablo indistintamente para proporcionarles el

mismo contenido, y aunque es cierto que el hecho de que sea repetitiva una conducta incorrecta no quiere decir que se den cuestiones correctas, también debo señalar que en el proyecto se menciona, específicamente en la página 146, el hecho de que se expidió la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, la Ley de Justicia Civil para el Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, la Ley de Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, y que cada una de estas leyes mencionadas se encuentran comprendidas en el apartado C, base primera, fracción V, inciso i), del artículo 122 constitucional, donde se dice: "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' —que es nuestro problema directo—; y la previsión social.". Es decir, en el inciso i) de dicho precepto constitucional, se enuncia qué debe normar la Asamblea Legislativa y para cumplir con esta disposición constitucional, la Asamblea Legislativa expidió las leyes mencionadas que se localizan en la página 146 del proyecto, consecuentemente, esto me conduce a la convicción de que debemos entender los vocablos con el mismo contenido material.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En concordancia con lo expuesto por el señor Ministro Román Palacios y, desde luego, por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en el proyecto se hace un análisis muy exhaustivo de este tema y, probablemente, a todos nos aconteció lo narrado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y de lo cual también da testimonio el señor Ministro Aguinaco Alemán, es decir, el uso de la expresión "normar", del cual yo también solicité un análisis cuidadoso sobre este tema.

Si se lee el artículo 122 constitucional desde luego se advertirá, como lo destaca el proyecto, que la asamblea por naturaleza es Asamblea Legislativa, o sea, su esencia es "legislar", pero además en este punto, si se lee detenidamente el precepto, se advertirá que en realidad se trató más bien de utilizar las expresiones como sinónimos, al grado tal que hasta inventaron la palabra "normar", la cual aunque se utiliza frecuentemente como lo señaló el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ni siquiera aparece en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, porque la palabra es "norma" y es un sustantivo, pero como se le brinda elasticidad a nuestro lenguaje, fácilmente se hacen verbos de sustantivos.

Si ustedes observan el apartado A, del artículo 122 constitucional, dice: "Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo...; II. Expedir el Estatuto de Gobierno...; III. Legislar en materia de deuda pública...; IV Dictar las disposiciones generales...; etcétera.", por lo que se observa que no quisieron usar el mismo vocablo de "legislar", sino que lo sustituyeron por otras palabras o por otras expresiones que, finalmente, quieren decir lo mismo.

Respecto de la Asamblea Legislativa, en el apartado C, base primera, del artículo 122 constitucional, se establecen las reglas de la asamblea y luego se señala en la fracción V de dicho precepto, que ésta tendrá las siguientes facultades: "a) Expedir su ley orgánica...; b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos...; c) Revisar la cuenta pública...; d) Nombrar a quien deba...; e) Expedir las disposiciones legales...; f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones...; g) Legislar en materia de Administración Pública...; h) Legislar en las materias civil y penal...; i) Normar la protección civil...; j) Legislar en materia de planeación...; k) Regular la prestación y concesión de servicios públicos y legislar sobre los servicios de transporte...", etcétera.

En la misma fracción V, inciso k), se dice en la primera parte: "k) Regular la prestación... —y luego se señala—... legislar sobre los servicios de transporte urbano...", por lo que parecería que una actividad es "regular" y otra "legislar". No, lo que no quieren es repetir vocablos.

Asimismo, en el inciso l) de la citada fracción, se señala: "l) Expedir normas sobre fomento económico...; m) Expedir la ley orgánica...; n) Expedir la ley orgánica...; ñ) Presentar iniciativas de leyes..", en fin, coincido en que la palabra "normar" se utilizó como una expresión que tiende a ser un sinónimo de lo que son las facultades esenciales de la Asamblea Legislativa y que, en realidad, además responde a la lógica de un sistema, pues el Distrito Federal está en una evolución en que, de haber sido exclusivamente sede de los Poderes Federales y no responder exactamente al esquema de un sistema federal, se está convirtiendo en un Estado por disposición constitucional y se encuentra en una etapa intermedia, entonces, lo que fue su primera asamblea no tenía nada de legislativo, lo máximo que ésta última tenía era expedir bandos de policía y buen gobierno, por lo que los pasos que se van dando y que los explica muy bien la ponencia —ya que en esto es sumamente exhaustiva y cuidadosa, y lo conduce diligentemente como lo mencionó el señor Ministro Román Palacios— nos convencen de que sería una gran debilidad decir que la Asamblea Legislativa no tiene facultades para legislar,

porque se utilizó la expresión "normar" que le proporciona facultades ajenas a las que le son propias de su naturaleza que es "legislar".

¿Qué podría decir la Asamblea Legislativa con relación a esto? La Asamblea Legislativa podría decir: "Si normo la 'asistencia social': ¿cómo normo la 'asistencia social'?", ¿qué normo de la 'asistencia social'?", por lo que entonces se utilizó esa expresión de "normar" que, sobre todo, en cuestiones de patentes y marcas obedece a cierta lógica mayor, pero en cuanto a las funciones que se especifican en esta fracción, para mí no pueden ser otras más que también las de "legislar".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: El señor Ministro Gudiño Pelayo solicitó que se le hicieran algunas pequeñas correcciones a su estudio en su ponencia. En este momento no lo tenemos, sin embargo, podría hacerse una exposición verbal sobre ello.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Las correcciones se refieren únicamente a los considerandos décimo y undécimo que se relacionan con la suplencia de la queja. Estas correcciones serán repartidas el día de hoy por la tarde o mañana temprano para su revisión en la sesión del próximo lunes, no obstante ello, considero que en este momento podemos continuar con lo que sigue.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Muy bien, señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Independientemente de que no conocemos el documento del señor Ministro Gudiño Pelayo, prácticamente, en esencia, el problema consiste en determinar si en principio se incluyen estos considerandos o no, esto es, si se aborda el tema de la acción de inconstitucionalidad con relación a los juicios de amparo para efectos de suplir la deficiencia de la queja en aquellos conceptos de violación que se consideren fundados.

En este sentido sí quiero proponer, independientemente del estudio del señor Ministro Gudiño Pelayo, una cuestión que parece se determina de inmediato con una votación primaria para advertir si éstos se incluyen o no como tema de la acción de inconstitucionalidad, en tanto que ello es lo que parece estar controvertido.

Si resolvemos que sí deben incluirse, entonces, tal vez, esto debe analizarse con más detalle y con más calma. Creo que podemos obviar tiempo

si resolvemos el que se incluyan o no los temas de amparo dentro del tema de la acción de inconstitucionalidad respecto de la propuesta de hacerlo en razón de la suplencia en la deficiencia de la queja.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Bueno, en consecuencia, el problema es para el señor Ministro Gudiño Pelayo, puesto que él requiere distribuir su estudio completo antes de comenzar a hablar del tema.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En principio, la opinión es que los considerandos no se incluyan. ¿Por qué? Porque se va a generar un problema mayor que no tiene caso y que implica resolver en carácter de legislador negativo para decirle a la Asamblea Legislativa lo que debe legislar, es decir, implican muchas cuestiones.

En el caso de que se resuelva que los mismos sí deben incluirse, la segunda parte de mi estudio es una consideración que analiza porqué no son fundados los agravios, además de tener el propósito de que se realicen una serie de estimaciones.

Me parece que la sentencia de la Juez que resolvió este asunto va más allá y existen muchos aspectos muy cuestionables, por lo que me sumaría a la situación que plantea el señor Ministro Silva Meza.

Si resolvemos que los considerandos deben incluirse, sí requiero que se reparta mi estudio para analizar los argumentos que demuestran porqué no estamos de acuerdo con lo que ahí se resuelve. Si resolvemos que los considerandos deben incluirse, sí requiero que se reparta mi estudio para analizar los argumentos que demuestran porqué no estamos de acuerdo con lo que ahí se resuelve.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Pienso que debemos ir por orden. En primer lugar, se nos plantea un estudio que, por cierto, merece nuestro reconocimiento.

Considero que el proyecto del señor Ministro Ortiz Mayagoitia es un extraordinario proyecto que con una acuciosidad entra al análisis de toda esta problemática y que realmente estimo —todos estarán de acuerdo— merece una muy cálida felicitación, porque ante un problema que ha

sido muy debatido, ante un problema en el que tuvimos que recibir a diversas personas de la Asamblea Legislativa, del Partido Revolucionario Institucional, de los distintos partidos políticos, de las instituciones de "asistencia privada" y del Nacional Monte de Piedad, estimo que realmente el proyecto no solamente satisface con plenitud la importancia del tema, sino que es un magnífico estudio que, desde luego, de antemano pienso tendrá que publicarse.

El proyecto nos propone reconocer la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, y mientras este proyecto se mantenga y no haya quien rebata, destruya o nos convenza de que esto no es correcto, considero que tenemos que dejar para después otras cuestiones, sin embargo, a pesar de lo anterior ¿vamos a entrar al estudio de dichas cuestiones?

Yo pregunto: ¿por qué no seguimos en la discusión del proyecto tal y como se nos presentó y dejemos para después dichas cuestiones en donde probablemente resulte muy ilustrativo el documento que ha preparado el señor Ministro Gudiño Pelayo?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Continuamos, tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro.

Creo que toda la edificación que se hace en el proyecto —que a mí me parece magnífico—, tiene como piedra fundamental la interpretación que se hace del inciso i), fracción V, base primera, apartado C, del artículo 122 constitucional, en donde se dice: "Normar ... la 'salud' y 'asistencia social'."

La interpretación de las palabras: "asistencia social", a través del desarrollo que se hace en el proyecto, desde el punto de vista gramatical, sistemático, teleológico, etcétera, me parece muy convincente; sin embargo, cuando se dio lectura al dictamen del señor Ministro presidente Góngora Pimentel, me llamó la atención la observación número dos, donde se establece que a partir de la hoja 340 del proyecto se afirma y se llega a la conclusión de que existen facultades concurrentes de la Federación y de los Estados para legislar en materia de "asistencia social". A través del dictamen del señor Ministro presidente Góngora Pimentel esto se pone en duda y se dice que posiblemente en este punto exista cierta incongruencia.

Cuando estaba en uso de la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón, me convenció lo que dijo respecto de los tres puntos, sin embargo, con relación a esta segunda observación, si mal no recuerdo, dijo que habría la necesidad de hacer una cobertura específica al respecto.

Creo que sí hay una concurrencia de facultades; no obstante ello, quisiera escuchar la idea que sobre este respecto tiene el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, quien es el ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En primer lugar, me preocuparon mucho las felicitaciones de los señores Ministros Azuela Güitrón y Díaz Romero, porque en el Pleno esto es lo usual para destruir un proyecto y ahora he visto como excepción que son en apoyo al mismo. Muchas gracias a los dos señores Ministros.

Debo decir que las felicitaciones no me corresponden a mí sino a los señores secretarios de estudio y cuenta que hicieron un auténtico esfuerzo de documentación y análisis en la preparación de este proyecto.

El tema de "asistencia social" que se aborda en sus diversos aspectos en el proyecto, se afirma que está integrada por tres sectores. Concurren en la prestación de la "asistencia social": el sector público, el sector privado y el sector social propiamente dicho, lo que no quiere decir que se refiera a una "asistencia social pública", a una "asistencia social privada" y a una "asistencia social-social".

En la Constitución se denomina de manera genérica como "asistencia social" y en su composición, según se revela en el proyecto, concurren tres sectores para la prestación de la "asistencia social". Curiosamente, el último sector que se incluyó históricamente en la Constitución, es el sector social, el cual es el que se apodera del nombre de la "asistencia".

Decir que la "asistencia social" solamente se compone por un sector público y por un sector privado, sería derribar las exposiciones de motivos y las leyes correspondientes a la "asistencia" de agrupaciones obreras y de la burocracia que, como su origen lo manifiesta, tienen la característica de ser de "asistencia social".

Si el señor Ministro Azuela Güitrón sugiere algún ajuste en este tema, solicito que tenga la bondad de precisárnoslo para que con todo gusto y casi seguridad acogerlo, no obstante ello, creo que se encuentra bien detallada en el proyecto la evolución y composición de la "asistencia social".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Quiero hacer simplemente una consideración.

En realidad, las últimas reformas constitucionales plantean una política mexicana muy especial a este respecto, y muy especial como país, puesto que el manejo de las cuestiones sociales es un aspecto muy viejo y, por supuesto, existen muchos antecedentes.

Llamo su atención para leer el párrafo tercero del artículo 25 constitucional, en donde se emplean estas ideas. Se dice: "Al desarrollo económico nacional —estamos hablando de desarrollo económico evidentemente, sin embargo, estamos ubicando una idea paralela— concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación." Esto nos deja una curiosa impresión.

Independientemente de los sectores —en este caso dentro del aspecto económico existen sectores, sin embargo son como grupos de actividad económica—, se puede hacer una selección entre el sector público, el sector social y el sector privado, pero con una nueva idea, es decir, con "responsabilidad social". Lo que realmente es genérico es "la responsabilidad" que, en mi opinión, es hacia donde se apunta y en donde se dice: "Tú puedes desarrollarte en cualquiera de los tres sectores o actividades pero existe un concepto de 'responsabilidad social' para todos ellos".

Para mí esto es un escarceo, es decir, estamos examinando cosas muy bien tratadas y analizadas en el proyecto que no nos conducirían a otra cosa más que a aprovecharlo, quizá para empezar a dar una idea al respecto.

No sé si alguna vez nos llegaremos a plantear o no algo más profundo, simplemente comento que, en efecto, hasta la propia Constitución conduce a cuestiones muy destacadas.

Existe una especie de espíritu o tendencia social que puede aterrizar en sectores, en este caso actividades de "asistencia" que pueden ser en tres sectores distintos.

Insisto, porque se están reiterando mucho los conceptos en el punto en que expreso estas opiniones. Señor Ministro Azuela Güitrón, queda usted en el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: El señor Ministro Ortiz Maya-goitia planteó que yo sugiriera los ajustes en este tema. Pienso que esto es muy sencillo.

Se critica la parte del proyecto que se encuentra en la página 340, donde dice: "...la labor 'asistencia privada' no es de competencia exclusiva federal como ya se ha precisado, pues a partir de la reforma del artículo 4o. de la Constitución Federal, se concibe a la 'asistencia social' dentro de la materia de 'salud', la cual resulta concurrente entre la Federación y los Estados, y así el objeto de la ley en sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que coordine la 'asistencia social pública' y 'privada' e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia."

Como ustedes recordarán, en la base que se discute, se deja a la Asamblea Legislativa el legislar sobre "salud" y "asistencia social", entonces lo que hay que establecer no es tanto que la "asistencia social" y la "salud" sean género y especie, sino más bien que ambas se encuentran vinculadas, y respecto de la "salud", incluso, entrecomillar lo que dice el artículo 4o. de la Constitución, sobre lo cual no se tiene que ser tratadista como pretende un poco el documento, simplemente se debe citar entre comillas lo que dice el artículo 4o. constitucional: "Toda persona tiene derecho a la protección de la 'salud'. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general', conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución.", y si nos remitimos a la fracción XVI, del 73 constitucional, éste señala: "Para dictar leyes sobre nacionalidad...: ...1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República; 2a. En caso de epidemias..." etcétera, esto es, contiene los cuatro principios que establecen las reglas en materia de "salud".

Si continuamos con la lectura del dictamen, se rechaza que se hable de "conurrencia" porque se dice: "Si sostenemos que es una materia concu-

rente, entonces la situación se complica —yo no veo cómo se complica, puesto que esto lo dice la Constitución— en principio porque tendríamos que ponernos de acuerdo en lo que significa 'la concurrencia'. De manera general, sin entrar a los antecedentes norteamericanos...". No, simplemente, se debe decir que en los términos de la Constitución es una materia concurrente como lo establece el artículo 4o. de la Carta Magna, por lo que mi sugerencia sería que en la línea del proyecto en donde se encuentra esto, esta anotación se redacte un poco de manera diferente para que se supere la observación que se hace en el dictamen.

Para mí, no ha lugar a duda de que, efectivamente, en la materia de "salud" identificada como "salubridad general" debe haber concurrencia, y tanto la Federación como los Estados deben tener en cuenta el marco constitucional que se deriva de la fracción XVI, del artículo 73 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Me da la impresión de que todo deriva de la comprensión del segundo párrafo de la página 326 y el primer párrafo de la página 340, ambas del proyecto de referencia.

El segundo párrafo, de la página 326, en la parte relativa y que me voy a permitir destacar en su oportunidad, dice lo siguiente: "A mayor abundamiento, debe señalarse que si como ha quedado precisado anteriormente el concepto de 'asistencia social' —ahí tenemos ese concepto— está conformado por la labor benéfica que realizan los sectores público, social y privado...", es decir, cuando hace referencia a tres conceptos: público, social y privado, se refiere al concepto de sectores, no al concepto de "asistencia social".

Luego entonces, si en la página 340, primer párrafo, que se transcribe en el proyecto, se señala la posible contradicción al decir en los últimos cuatro renglones: "... , y así el objeto de la ley en sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que coordine la 'asistencia social'...", esto es, no los sectores, sino la 'asistencia social pública' y 'privada', pues sólo menciona a dos porque, precisamente, lo que se menciona a la 'asistencia social pública' y a la 'asistencia social privada', mientras que en la página 326 lo que se menciona es la existencia de tres sectores, no de tres "asistencias", por lo que creo que no existe la contradicción que se señala.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Deseo hacer una aclaración respecto de este párrafo. Sugiero que se matice la parte final del mismo porque dice...

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Dice: "De los preceptos en cita, se advierte que la labor asistencia —debe decir 'asistencial', faltó la 'l'— privada, no es de competencia exclusiva federal como ya se ha precisado, pues a partir de la reforma del artículo 4o. de la Constitución Federal, se concibe a la 'asistencia social' dentro de la materia de 'salud', la cual resulta concurrente entre la Federación y los Estados, y así el objeto de la ley es sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que coordine los sectores social, público y privado e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia."

SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN: Me parece muy bien salvarlo en la página 340 del proyecto, sin embargo, creo que en la página 326 se puede salvar muy bien la parte final, porque se dice: "...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" —y dice 'pública, social y privada', y debe decir— 'asistencia social' realizada por los sectores público, social y privado.", y con ello se supera la crítica literalista que se había hecho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Deseo llamar la atención de los señores Ministros respecto de lo que pone en duda el dictamen que auspicia el señor Ministro presidente Góngora Pimentel y en el que intervino el doctor Corzo.

El señor Ministro presidente Góngora Pimentel dice: "En el proyecto se afirma tajantemente que es una materia federal y estatal con concurrencia."

Luego dice: "Yo no veo claro eso, estamos comprometiendo un criterio, probablemente, sin necesidad. Se invoca que los aspectos "asistenciales" se inscriben en el sector 'salud', primero en razón del artículo 73, fracción XVI, de la Carta Magna, y luego, por virtud del artículo 4o. constitucional."

Posteriormente se señala que: "Primero fue atribución de los Estados con fundamento en el texto del artículo 124 constitucional y luego, aparentemente, se segregó de los Estados la atribución de normar las cuestiones de 'asistencia social' y se le otorgó, en exclusiva, a la Federación. Finalmente, cuando advino el actual artículo 4o. constitucional, en su concepción actual, se estableció una concurrencia."

Esto es, lo que se nos dice en el dictamen y a lo mejor vale la pena recapitular sobre ello, es decir, analizar los porqués de la "asistencia social" inscrita en el sector "salud" no resultan tan claros.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En el análisis histórico del concepto "salud" que se hace en el proyecto, se proporciona la definición que registra la Ley General de Salud, en donde se observa que este concepto es de bienestar personal muy amplio, no solamente de sanidad física, sino de bienestar personal.

Ahora bien, la conclusión del proyecto se basa en la Ley General de Salud, que de acuerdo con el artículo 4o. constitucional, establece facultades coordinadas entre la Federación y los Estados, pero no sólo eso, en la página 335 de dicho proyecto se invoca la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en el párrafo final de dicha página también se dice: "Del mismo modo, el nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis, se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual busca promover la prestación de los servicios de 'asistencia social' que establece la Ley General de Salud y coordinar el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado" (artículo 1o.). Dicha norma precisa que los servicios de 'asistencia social' que sean de jurisdicción federal se realizarán por las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, cada una según la esfera de sus atribuciones, 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.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, pero si me lo permiten, de lo que se acaba de leer resulta que estamos realizando una interpretación constitucional con apoyo en leyes secundarias.

Si leemos el texto liso y llano de los artículos 73, fracción XVI, y 4o. constitucionales, esto es, su interpretación netamente constitucional sin la muletilla de las leyes secundarias, no nos puede llevar —cuando menos conforme al estudio— a considerar esta concurrencia.

Dice el doctor Corzo: "Antes bien, la mera interpretación constitucional —y estoy desde luego haciendo paráfrasis— nos debe de llevar a pensar que es atribución local lo cual, dicho sea de paso, no destronca en ninguno de los fundamentos esenciales del proyecto. El proyecto se sostiene aun si no sostenemos esa concurrencia de facultades, si se deja esta situación más o menos en neutro.". A mí me gustaría eso, ello me llama la atención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Quisiera que demos lectura al párrafo cuarto, del artículo 4o. constitucional, el cual expresamente señala la palabra "concurrencia", y dice: "Toda persona tiene derecho a la protección de la 'salud'. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general', conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Para mí esto resulta claro, pero nótese la incidencia de la concurrencia en materia de "salud", por lo que entonces yo no veo tan claro que, constitucionalmente, la "asistencia social" se adscriba al concepto general de "salud".

Esto es, no discuto, desde luego, que se trate de instituciones que tienen que ver con el bienestar, con el estar bien de la sociedad o de los mexicanos, por supuesto que no, pero de esto a que por interpretación constitucional, sin el apoyo en leyes secundarias, podamos llegar a que nítidamente las cuestiones "asistenciales" se adscriben perfectamente al sector "salud" y que eso es lo que dice la Constitución, eso es lo que pone en juicio el doctor Corzo y el señor Ministro Presidente Góngora Pimentel al auspiciar el dictamen.

En mi opinión, no necesitamos comprometer ese criterio si el sentido del proyecto es el adecuado, porque independientemente de que hubiera o no concurrencia, por razón del artículo 122 constitucional estas atribuciones existen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: ¡Qué interesante! Considero que es muy difícil hacer a un lado este problema, porque la mayor parte de los conceptos de nulidad que se aducen por los accionantes se refieren, precisamente, a que el Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal y la Legislatura, no tienen facultades, sino que esto es exclusivo de la Federación; entonces, si solamente nos concretamos a decir que la legislatura del Distrito Federal tiene facultades, nos ubicamos a la mitad del problema y no lo resolvemos.

Por otra parte, y sinceramente lo pienso, para mí no es contradictorio que las facultades sean concurrentes.

El artículo 4o. de la Carta Magna, como norma constitucional, es claro que no puede llegar al detalle o a los pormenores que uno quisiera encontrar cuando se interpretan las reglas de la Constitución; sin embargo, si hay una cosa clara, la propia Constitución en el artículo 4o. nos conduce a lo importante que puede ser la concurrencia, en un asunto que es tan necesario para la vida nacional.

Es muy importante que nosotros establezcamos la concurrencia porque de lo contrario, queda en suspenso la idea de que a lo mejor la Federación no tiene facultades para intervenir en materia "asistencial" y quedan en duda muchas acciones, procedimientos e instituciones que la Federación tiene establecidos, ¿en beneficio de quién?, pues en beneficio de la población mexicana. De manera que tanto la Federación como los Estados y el Distrito Federal, cada uno por su cuenta y riesgo y, coordinadamente también, pueden convenir sobre este aspecto, en todo lo que sea posible, para el bien de la población.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con la calidad de Tribunal Constitucional que cada vez se observa que con mayor nitidez tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estas cuestiones van a ser más frecuentes.

Lo ideal sería que el Constituyente de Querétaro hubiera establecido preceptos en los que dijera, como ahora lo dice esta Ley de Instituciones de Asistencia Privada: "Deberá entenderse por patrón:...", y definir lo que se entiende por patrón. "Deberá entenderse por 'salud':...", y definir lo que se entiende por "salud". "Deberá entenderse por 'asistencia social':...", y definir lo que se entiende por "asistencia social" y con ello,

ya no habría duda, pues esto se resolvería rápidamente con una computadora, sin embargo, nosotros lo tenemos que descifrar.

Entiendo el argumento del señor Ministro Aguirre Anguiano y lo entiendo como válido. En principio, no podemos interpretar el alcance de la Constitución a través de leyes secundarias, sin embargo, no deja de ser ilustrativo que las leyes secundarias específicas, que incluso ha emitido el Congreso de la Unión, consideren a la "asistencia social" o dentro del concepto de "salud" o vinculada estrechamente al concepto de "salud", además de que esto se sigue del contenido de las palabras. El proyecto es muy acucioso al usar distintos conceptos que se derivan del uso común que normalmente se hace.

Yo digo: "Nos cuesta trabajo entender que la 'asistencia social' se encuentra dentro del concepto de 'salud' o vinculada con el concepto de 'salud'. ¿Qué hacen las instituciones de 'asistencia privada'?"

Unas instituciones de "asistencia privada" hacen orfanatorios, ¿para qué?, para que los niños tengan "salud"; otras instituciones de "asistencia privada" hacen asilos, ¿para qué?, para que los viejitos tengan "salud", y podemos observar que todas las instituciones de "asistencia privada", "todas", tienen que ver incluso con el concepto de lo que internacionalmente está reconocido como "salud". ¿No es legítimo que acudamos a ello para determinar el alcance de la 'salud'?"

En segundo lugar: ¿Por qué se da la remisión del cuarto párrafo, del artículo 4o. constitucional, a la fracción XVI, del artículo 73 constitucional? Precisamente para señalar que existe concurrencia, porque el artículo 4o., cuarto párrafo, señala: "...en materia de 'salubridad general', conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73, de esta Constitución.", y la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, manifiesta: "En estas materias nada más legislo yo."

Si ustedes leen las bases primera, segunda, tercera y cuarta que se establecen en la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, se dice: "Tú Congreso de la Unión, Poder Federal, participas en materia de 'salud' y tienes facultades para legislar en materia de 'salubridad general' de la República", y conforme a esto podemos argumentar: "Este precepto ya entró en contradicción con lo establecido por el cuarto párrafo, del artículo 4o. constitucional", pero no, simplemente lo que se está diciendo es: "Estados, tienen facultad en todo lo que no se encuentre en la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, que es privativo de la Federación."

Bajo este orden de ideas la base primera establece: "1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país", entonces, el Consejo de Salubridad General que depende del Presidente de la República es el que manda y lo que dice el Presidente de la República, por disposición constitucional, lo deben acatar la Federación y los Estados miembros de la Federación.

La base segunda señala: "2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República." Se da una epidemia grave —el departamento de Salubridad es actualmente la Secretaría de Salud—, y la Secretaría de Salud por razón de la materia dicta las medidas preventivas que se ponen en actividad aun antes de que las apruebe el Presidente de la República, por lo que un Estado miembro no puede decir: "No, yo no te hago caso en virtud del Federalismo." No, esto no puede ser porque la Constitución señala que estos casos se encuentran por encima de la Federación y de los Estados y es un mecanismo especial de orden constitucional.

La base tercera dispone: "3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país."

La base cuarta prevé: "4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran a la especie humana, así como las adoptadas para prevenir o combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen."

Entonces, ¿por qué existe el temor de hablar de concurrencia? Al contrario, la concurrencia se encuentra establecida categóricamente por el artículo 4o. de la Constitución.

Por otro lado, en relación con el problema planteado, no veo porqué debemos angustiarnos respecto de ello, puesto que si existe concurrencia puede perfectamente el Congreso de la Unión dejar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que sea ella la que legisle en materia de "asistencia social" y de "salud".

Asimismo, se pregunta: ¿Será sólo local la "asistencia social" o no será local? No, no, según el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, la materia de "asistencia social" es concurrente, por ello considero que el proyecto está bien y uno no tiene que complicarse la vida. El cuarto párrafo, del artículo 4o. constitucional, establece los conceptos de "salud" y "conurrencia" y, por diferentes razones, entre ellas un aspecto complementario a las leyes, se observa que existe coincidencia y que dentro de la "salud" se encuentra la "asistencia social", luego entonces, perfectamente la Asamblea Legislativa puede legislar en esa materia.

Lo que dijo el señor Ministro Díaz Romero es verdaderamente válido, esto no lo podemos hacer a un lado porque en el fondo se diría: "No, es que esto es de la Federación." ¿Cómo va la Asamblea Legislativa a legislar sobre esto si el Distrito Federal es una imitación de un Estado? Respuesta: "Mira, la facultad es concurrente, el cuarto párrafo del artículo 4o. constitucional lo dice y, en consecuencia, tu argumento no funciona."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro. Cuando hablaba el señor Ministro Azuela Güitrón en forma elocuente y coordinada, más me afirma lo que yo había dicho.

Partimos de la premisa falsa en considerar que la "asistencia social" es sinónimo o equivalente a "salud", o bien, que el espectro de "salud" incide en tal forma en todos los satisfactores de la vida social que todo es federal y eso es, precisamente, lo que me preocupa mucho.

¿Por qué me preocupa esto? Si bien vemos, la educación tiene que ver con la salud mental y el desarrollo, la psiquis no se encuentra en el éter sino en el cuerpo humano. Si nos centramos en la cultura, la cultura tiene un aspecto desde luego salutífero, que permite al individuo su propia identificación, su propio arraigo, su propia ubicación social. Si observamos los padecimientos del cuerpo, pues es claro que todos éstos tienen que ver con la "salud".

Decía el señor Ministro Azuela Güitrón hace un momento que un orfanatorio tiene como misión el desarrollo integral de los críos, de la criaturas, dentro del cual existe un aspecto que se refiere a la "salud". A la "salud" no podemos darle el aspecto general de que todo es "salud",

es decir, que toda la "asistencia social", pública o privada, tiene que referirse a la "salud", no, esto no es cierto, existen muchos satisfactores de la vida social que pueden ser objeto material de "asistencia" que no tienen nada que ver con la "salud", salvo que le demos interpretación aumentativa al concepto de "salud".

Unos satisfactores tienen que ver simplemente con educación y esto es cuestión "asistencial"; otros tienen que ver con otro tipo de formación y desarrollo del ser humano y esto es una cuestión "asistencial"; otras tienen que ver con el bienestar del organismo físico de los seres humanos que viven en la sociedad y ello tiene una conexión directa con "salud".

¿Qué es lo que nos dice el artículo 4o. constitucional que nos remite al artículo 73, fracción XVI, del mismo ordenamiento? Nos dice que existe concurrencia en las cuestiones de "salud", pero la "salud" es solamente un aspecto aislado, y no conjunto y omnicompreensivo de lo que pueden hacer las instituciones de "asistencia social".

Decía el señor Ministro Díaz Romero: "¡No, momento!, lo que pasa es que si optamos por uno, disociándolo de lo otro, es decir, por lo federal o por lo estatal, podemos poner en serio predicamento a muchas de las instituciones, bien de los Estados o bien de la Federación, precisamente, por hacer tajante esta distinción."

Yo no lo veo así, creo que la razón histórica y los antecedentes que nos proporciona el proyecto son muy importantes para pensar que las cuestiones "asistenciales" son y han sido —y probablemente en la forma que están concebidas en nuestra Constitución, hoy por hoy— atribución de los Estados.

¿Esto será poner a la Federación en un severo entredicho, es decir, excluirla de la prestación de proporcionar algunos aspectos de bienestar social que a través de muchas instituciones lleva la Federación? No, la cuestión "salud", aisladamente considerada, la veo muy clara puesto que la conexión del cuarto párrafo, del artículo 4o. —que nos acaban de leer los señores Ministros y que dice la Constitución— con la fracción XVI, del artículo 73, nos llevan a eso, y en tanto pueda brindarse la "asistencia social" —gran género— en forma coordinada y concurrente, esto será lo correcto y seguirá sucediendo, así como también el bienestar de los individuos, de las sociedades, respecto de la educación, por ejemplo, por lo que la Constitución es clara a este respecto y en otras muchas materias.

Creo que si interpretamos en el sentido de que es atribución de las legislaturas de los Estados regular las cuestiones de "asistencia social", no estaremos privando absolutamente de nada a la Federación, puesto que nos referimos a instituciones específicas que tienen una creación jurídica específica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro.

En otra ocasión elucidábamos la diferencia que existe entre las leyes federales y las leyes generales, entendiéndose como leyes generales aquéllas respecto de las cuales la Federación tiene una función coordinadora con relación a las entidades federativas, y son realmente un orden normativo intermedio entre la Constitución y la ley local.

En tratándose de las leyes generales, existe una auténtica supremacía de la ley federal sobre la ley local y dentro de las leyes generales tenemos a la Ley General de Salud que arraiga fundamentalmente en el artículo 4o. de la Constitución las facultades de coordinación junto con la facultad legislativa en materia federal que establece el artículo 73, fracción XVI, constitucional.

Ahora bien, cuando el Congreso de la Unión legisla en materia de "salud", lo que dispone es vinculante y obligatorio para los Estados, porque sus facultades son precisamente de coordinación.

La Ley General de Salud establece con toda claridad, que entre de los servicios que se encuentran bajo el concepto "salud" están comprendidos, necesariamente, los de "asistencia social". El artículo 24 de la Ley General de Salud así lo establece: "Los servicios de 'salud' se clasifican en tres tipos: ...III. De 'asistencia social'.". Por su parte, el artículo 3o. de la misma ley señala: "En los términos de esta ley, es materia de 'salubridad general': ...XVIII. La 'asistencia social'.".

En este caso los Estados tienen que atender a estas disposiciones que se emiten como ley general, pero luego llama la atención que sin haber una disposición constitucional que permita una ley general en materia de "asistencia social", el Congreso de la Unión la emite.

En la página 35 del proyecto, vemos que existe una Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y ésta, por ser parte de la Ley General de Salud, se emite también como ley general, por lo que en este caso se observa con toda claridad la concurrencia y colaboración de todas las entidades federativas.

En razón de lo anterior, el proyecto concluye en la página 340 que esta concurrencia deriva, precisamente, de lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal. No sé cómo pudiéramos decir, en contra de lo expresado en la Ley General de Salud, que la "asistencia social" no forma parte de la "salud".

En cuanto al concepto de "asistencia social" éste es amplísimo, pues no sólo es educativo, sino que se refiere a la ayuda de menesterosos, indigentes y grupos desvalidos que estén en situación de desigualdad, por definición expresa también de la Ley General de Salud.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Tenía algunas dudas pero considero que se me anticiparon. No voy a utilizar a las leyes secundarias para mi argumentación.

El artículo 4o. constitucional siempre se refiere a la "salubridad general". La fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución, también se refiere a la "salubridad general". Cuando el Órgano Reformador de la Constitución expide la reforma del artículo 122 constitucional, entre las facultades que otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran la de las normas —que estoy de acuerdo en que se interprete como ley— de la "salud" y de la "asistencia social".

¿Qué clase de "salud" puede normar? No puede ser la "salud general" porque esa se encuentra reservada al Congreso de la Unión quien ya ha dictado las leyes pertinentes, por lo que entonces será la de "salubridad" o la de "salud local".

La "asistencia social" no se encuentra incluida ni mencionada en la Constitución, sino en una ley secundaria, pero como el órgano legislador al otorgar estas atribuciones a la Asamblea Legislativa se refiere a la "asistencia social", debe entenderse que es una atribución nueva, ¿por qué?, porque el Distrito Federal no es una entidad federativa equipa-

rada a la de los Estados, no tiene facultades originarias que le permitan decir: "Estas facultades están reservadas para mí." No, no tiene facultades, ¿por qué?, porque no es un Estado Federado y al no ser un Estado Federado no tiene ninguna competencia originaria, pero como el Órgano Reformador de la Constitución le proporciona a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar normas generales en materia de "asistencia social", sean o no de "salud" —lo cual no se encuentra a discusión porque no quiero invocar leyes secundarias—, le da la autorización concreta y específica para legislar en "asistencia social", entonces sí tiene competencia la Asamblea Legislativa por virtud de esta disposición y por la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución.

A la Federación la deja intacta con la potestad para legislar en materia de "salubridad general", de conformidad con los artículos 4o. y 73, fracción XVI, de la Carta Magna, pero cuando se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual todavía no es un Estado de la República, la Constitución le otorga la autorización expresa para legislar en "asistencia social", sea ésta parte o no de la "salud", por eso, considero que la Asamblea Legislativa sí tiene dichas facultades.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Voy a declinar, sólo quiero señalar que veo con gusto que usted ha convencido al señor Ministro Aguirre Anguiano, por lo que lo felicito.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Requiero hacer solamente una aclaración: Ello era un motivo especialísimo de problemas en la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, el cual como recordarán ustedes, sufrió una variación.

Existían los organismos de "beneficencia pública" y "privada", inclusive la Lotería Nacional en alguna ocasión se le llamó "Lotería Nacional para la Beneficencia Pública". Asimismo, existió una Secretaría de Asistencia Pública y un departamento de Salubridad General que posteriormente se fusionaron para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual finalmente se convirtió en la Secretaría de Salud.

La observación del señor Ministro Gudiño Pelayo es muy válida porque todo ello era materia de mucha discusión. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Vi con mucha simpatía cuando el señor Ministro Azuela Güitrón dijo: "Habrà que hacer algunas adecuaciones al proyecto respecto de este tema de 'concur-rencia'".

La interpretación que hace el señor Ministro Aguinaco Alemán me con-vence totalmente. El artículo 122 constitucional le otorga atribuciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular estas materias. Esto no lo pongo a discusión, con ello estoy totalmente de acuerdo, puesto que creo que es una atribución de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de que la Constitución lo esta-blece; de esto me encuentro convencido.

Lo que trato de convencerlos es que no es asimilable el concepto "asistencia social" al concepto "salud", y más me convenció la lectura que hizo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia respecto de los artículos de diferentes normas, puesto que lo único que hacen es clasificar para decir: "Entre las instituciones de 'asistencia social', finalmente, hay algunas que tienen que ver con la 'salud', y desde esta óptica, en cuanto a que son intrromisas en cuestiones salutíferas, aquí sí va existir una ley general que las va a regular y clasificar, pero en tanto se encuentren relacionadas con la "salud".

En lo que no estoy de acuerdo es en proporcionarle al concepto "sa-lud" la enorme dimensión de cubrir todo lo "asistencial", puesto que esto no es cierto y nos conduce a decir: "Como la 'asistencia' se empalma directamente, siempre y en todos los casos con las cuestiones de 'salud', hay facultades concurrentes.". No, creo que la Constitución nos permite llegar a decir: "Esto es atribución de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero no porque exista esa concurrencia, sino por disposición expresa de los artículos constitucionales corres-pondientes.". Esto es, los artículos 124 y 122 constitucionales nos llevan a esa conclusión, sin perjuicio de que la Federación en todo lo que aque-las instituciones "asistenciales" tengan que ver con "salud", se reserve la coordinación, por lo que en este caso sí existe una concurrencia de facultades por disposición expresa del artículo 4o. constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CAS-TRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, para mí no es extraño que digamos que la "asistencia social" se encuentra vinculada con la

"salud", porque en realidad eso se está diciendo conforme a lo que señala el señor Ministro Aguirre Anguiano y que además lo establece la Organización Mundial de la Salud (OMS) y *the United Nations Children's Fund*, esto es, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): "Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades... —pues esto comprende todo lo que quiere el señor Ministro Aguirre Anguiano como lo es la educación, es decir, todo se encuentra en la "salud" conforme a este concepto—."

Leo nuevamente la definición: "La 'salud' es el estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones de enfermedades, es un derecho fundamental y el logro del grado más alto posible de la misma, es un objetivo social importantísimo en el mundo."

La definición de "salud" es el estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones, por lo que creo que en el fondo, coincidimos con el señor Ministro Aguirre Anguiano.

No sé a qué restrinja el concepto "salud" el señor Ministro Aguirre Anguiano porque por lo visto, lo que él comenta es lo que todos queremos, en otras palabras, que la "salud" comprenda todo un estado total de bienestar que implica instituciones educativas, clínicas y todo aquello que tienda al estado de bienestar en el ser humano.

Yo simplemente les pregunto: ¿Proporcionenme un ejemplo de una institución de 'asistencia pública' o de 'asistencia privada' que no tenga que ver con la 'salud'?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano tiene el uso de la palabra para dar la consulta.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, yo les doy el ejemplo. Imaginémonos una institución "asistencial" que tenga que ver con el financiamiento para los pobres con el propósito de que puedan comprar y vender mercaderías.

Creo que la interpretación constitucional de "salud" y, por tanto, las zanjadas o tramos reservados a los Estados y a la Federación, debe ser diferente a la que establece la UNICEF.

Si de todas las instituciones internacionales que tienen algún rango de intervención más o menos solvente o prevalente, adoptamos sus definiciones como parte de nuestra Constitución, estaremos en un predicamento. Por ejemplo, las instituciones ambientalistas nos van a decir que el ambiente cubre todo y nos van a proporcionar definiciones omnicomprendivas de que todos los bienes de la vida se deben a la naturaleza y nada más que a la naturaleza, con lo que se va a cubrir un aspecto tan grande y tan dinámico que, en consecuencia, se va a cubrir a todo.

Entonces nosotros vamos a decir: "Cuando la Constitución se refiera a cuestiones de ecología se refiere a 'todo' y con el pretexto de regularlo, las materias ecológicas van a eliminar en forma total las atribuciones que le son particulares y correspondientes a los Estados y a la entidad federativa llamada Distrito Federal.", por lo que desde este punto de vista, las grandes definiciones de grandes instituciones pueden ser omnicomprendivas y van a ser válidas todas sus interpretaciones como parte de nuestra Constitución, con ello lo único que estamos haciendo es acabar con el federalismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Se puede observar en la página 286 del proyecto, cómo define el artículo 24 de la Ley General de Salud la "asistencia social";

"Artículo 24. Los servicios de 'salud' se clasifican en tres tipos ...III. De 'asistencia social'."

"Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la 'salud', se consideran servicios básicos de 'salud' los referentes a: ...X. La 'asistencia social' a los grupos más vulnerables."

"Artículo 167. Para los efectos de esta ley, se entiende por 'asistencia social' el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

¿Cuál es la facultad que se le transfiere a la Asamblea Legislativa a través del Congreso de la Unión? La facultad de legislar en materia de "salud" y "asistencia social", vinculando ambos términos.

Uno de los argumentos que se supone es más contundente, es que la Asamblea Legislativa tiene la facultad para legislar en "asistencia social", sí, pero ésta se encuentra vinculada estrechamente a la "salud", por lo que en el proyecto se dice que efectivamente se encuentra estrechamente vinculada a la "salud" pero conforme al concepto que establece la Ley General de Salud; de aquí viene la conclusión del proyecto.

No obstante ello, el señor Ministro Aguirre Anguiano expresó la posibilidad de realizar alguna modificación o matiz, la cual si él tuviera la bondad de precisarla, a lo mejor nos convence.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí, con todo gusto.

El señor Ministro Díaz Romero me decía hace un momento: "Estás muy aferrado a lo que estás sosteniendo.", y probablemente tenga razón, sin embargo, lo que nos acaba de precisar el señor Ministro Ortiz Mayo me conduce aún más a la conclusión de que estoy en el sendero correcto por lo siguiente.

El artículo 27 de la Ley General de Salud, dice: "Para los efectos del derecho a la protección de la 'salud',...", esto es, nos limita a los efectos para el derecho a la protección de la 'salud' que se establece en el artículo 27 de dicha ley.

Por su parte, el artículo 167 de la Ley General de Salud es una "perla", porque en pocas palabras dice que la única forma de hacer justicia social es la protección a la "salud", y con ello debemos entender toda una serie de cosas: "...mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social —y 'social', insisto— de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja —pero luego limita— física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva." Este artículo es toda una "perla", porque es un dechado tratar de decir mucho o tratar de cubrir mucho, pero se dice poco.

No entiendo el concepto de "justicia social", sino como aquella que tiende a remover los obstáculos circunstanciales que le impiden al individuo su desarrollo integral. Si le damos una lectura particularísima a esto vamos a llegar a la conclusión de que por remisión constitucio-

nal a una norma general, la única forma de hacer "justicia social" será a través de la Secretaría de Salud. No, esto no es cierto, pienso que si fuera buena la interpretación que hacemos del artículo 122 constitucional, éste hubiera dicho: "La Asamblea Legislativa tendrá derecho a normar en materia de 'salud'.", y ahí estaría contenido el aspecto "asistencial", sin embargo, este artículo se refiere a ambos aspectos. No digo que no tengan una correlación y una correlación tangible —insisto— en la materia de "salud".

¿Cuál sería la forma de tamizar el proyecto? La forma de tamizar el proyecto sería, por ejemplo, decir lo siguiente: "Independientemente de las definiciones que puedan o no existir en leyes secundarias sobre el concepto de 'asistencia social' que pueda empalmarse o no con la 'salud', el hecho real es que la Constitución le otorga esta atribución a los Estados y a la entidad federativa llamada Distrito Federal y, desde ese momento, éstos tienen las facultades para legislar en materia de 'asistencia social', como así lo hizo la Asamblea Legislativa."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Lo expuesto por el señor Ministro Aguirre Anguiano no resuelve el concepto de invalidez, al contrario, casi lo lleva a declararlo fundado, porque el argumento es: "El Congreso Federal le ha transmitido a la Asamblea Legislativa la facultad de legislar en materia de 'salud' y 'asistencia social'." Esto quiere decir que el concepto de "asistencia social" debe entenderse necesariamente vinculado al de "salud", pero como salud física nada más y, por lo tanto, en todo aquello que desborda este concepto estrecho de "salud", de bienestar físico y mental, la Asamblea Legislativa carece de atribuciones y no puede referirse a las instituciones de "beneficencia".

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Ese argumento no vale por la razón de que, específicamente, el artículo 122 constitucional se refiere a esa atribución en materia de "asistencia social".

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: El artículo señala "salud" y "asistencia social".

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es correcto, pero son dos cosas diferentes. El artículo puede decir: "salud" y "asistencia social" —y voy a decir un dislate— o puede establecer "parques" y "jardines", es decir, son dos cosas diferentes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Si los señores Ministros no tienen mayores observaciones, se cierra el período de preguntas y respuestas. Señor Ministro Azuela Güitrón, queda usted en el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: ¿Por qué se utilizan las palabras "salud" y "asistencia social"? Porque la "asistencia social" —que tiene que ver con la "salud"— tiene un elemento peculiar que es la organización pública, social o privada, las cuales tienden a realizar una serie de acciones que buscan la "salud" de las personas. Es decir, la "salud" es un concepto mucho más amplio y la "asistencia social" es aterrizar el concepto para decir: ¿Qué es "asistencia social"? La "asistencia social" es una labor realizada por el poder público, por el sector social o por los particulares, que tiende a alcanzar todos esos objetivos de la "salud"; por lo menos así es como creo que se debe concebir.

Ahora bien, lo que no alcanzo a entenderle al señor Ministro Aguirre Anguiano es que parece que él considera que el proyecto va en contra del federalismo, lo cual veo exactamente de un modo contrario.

Considero que, precisamente, el proyecto al hacer referencia al artículo 4o. constitucional, tiende a garantizar que los Estados tienen prerrogativas en estas materias y que la Federación tiene las prerrogativas que el artículo 73, fracción XVI, constitucional, le señala como marco para que no ejerza más facultades y no le quite a los Estados lo que de suyo tendrán porque no se encuentra reservado expresamente a la Federación.

Entonces, observo que más bien el proyecto en este sentido fortalece al federalismo y, en el caso concreto, curiosamente ni siquiera nos encontramos ante un problema de federalismo, porque es en relación al Distrito Federal, lo cual es otra cosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: No creo que el proyecto fortalezca al federalismo, porque el mismo utiliza como base a las leyes federales para establecer qué pertenece a la "asistencia social", qué pertenece a la "salubridad general" y qué pertenece a la "salubridad local".

El Congreso de la Unión tiene facultades limitadas y expresas para legislar en materia de "salubridad general" y no puede intervenir en las facultades locales.

La "salud local" corresponde a las entidades federativas, con base en lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que dice que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados, pero como aquí no se trata de un Estado, según lo expuesto con anterioridad, sino de una figura muy especial en la que el Reformador Constitucional le dice: "Tienes facultades para legislar en materia de 'salud' y 'asistencia social', obviamente, en materia local, esto es, 'salud local' y 'asistencia social local', como la tienen los demás Estados de la República, y la Federación tiene la facultad para coordinarse con los Estados, de acuerdo con el artículo 4o., y la fracción XVI, del artículo 73 de la Ley Fundamental, en materia de 'salubridad general' "., y así lo dice terminantemente, no se refiere a cualquier "salubridad" sino a la "salubridad general" para coordinarse con los Estados.

Entonces, todo lo que no sea de "salubridad general", es materia local, y eso sí es para fortalecer al federalismo, lo demás puede considerarse o puede no considerarse que fortalece al federalismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Estoy totalmente de acuerdo con lo que dice el señor Ministro Aguinaco Alemán. El señor Ministro Azuela Güitrón dice que ve el proyecto como absolutamente federalista, bueno, para concluir expongo lo siguiente.

Imaginémonos que existen instituciones de "asistencia social" que tratan de aliviar los padecimientos de la mendicidad, es decir, todo lo relativo a la mendicidad. El gobierno federal —que duda cabe— tiene mil acciones directas e indirectas, a través de todos los ramos de la Administración Pública Federal, para aliviar el problema de la mendicidad en el país. Mi pregunta es: ¿podrá legislar el gobierno federal sobre esta materia específica, o esta atribución debe pertenecer a las entidades federativas?

No tengo duda de que ésta es una atribución de las entidades federativas y no directamente de la Federación, esto que quiere decir: sin perjuicio de todas las acciones de la Federación que traten de aliviar el problema de fondo que se padece en las ciudades y en el campo, por razón de la mendicidad, ésta no tiene derecho a regular directamente esa situación específica, esto corresponde a los Estados y a las entidades federati-

vas, no obstante que puede y debe hacer mucho la Federación para remediar esas situaciones de mendicidad.

El hecho de privar la facultad de regular esa materia, por ejemplo, a los Estados y a las entidades federativas, u obligarlas a una necesaria coordinación al respecto, y proporcionarle atribuciones a la Federación en esta materia, a mi juicio, le resta atribuciones a los Estados y no se cumple, en conclusión, con el artículo 124 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Deseo referirme al ejemplo que ha proporcionado el señor Ministro Aguirre Anguiano. En este caso no se discute la competencia para regular la mendicidad, sino la regulación de las organizaciones de "asistencia privada" y "pública" para ayudar a remediar el problema.

Sinceramente, a mí me ocurre lo contrario, cada vez que habla el señor Ministro Aguirre Anguiano reafirmo más lo que dijeron los señores Ministros Aguinaco Alemán y Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Propongo, si los señores Ministros no tienen inconveniente, que consideremos terminado este asunto por el día de hoy. Sí señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Quisiera que reflexionáramos en el sentido de que no podemos votar en este momento; primero, porque falta la presencia del señor Ministro presidente Góngora Pimentel y, segundo, porque aun cuando ya no hay otro tema de discusión, sino el relativo al federalismo y su competencia, éste es de trascendencia y creo que debemos reflexionar un poco más al respecto; considero que el lunes estaremos listos para votarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Muy bien, se levanta la sesión.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES TREINTA DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY NUEVE.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Se abre la sesión privada.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/99, PROMOVIDA POR UNA FRACCIÓN DE DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE LA MENCIONADA ASAMBLEA, DEMANDANDO LA NULIDAD DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA, EL CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY OCHO.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero, tiene usted el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En la sesión pasada, cuando se analizaron los problemas de la acción de inconstitucionalidad, prácticamente no hubo más objeción que la manifestada, principalmente, por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Yo, —como lo mencionó el señor Ministro Castro y Castro— cuando solicité el aplazamiento, lo hice tanto para reflexionar sobre el tema y más me he convencido de que el asunto se encuentra bien presentado y, en esencia, estoy conforme con el mismo, como porque no se encontraba presente el señor Ministro presidente Góngora Pimentel para que pudiera intervenir, puesto que parece que también el tenía algunas observaciones —generalmente siempre trae notas interesantes al respecto—.

En otras palabras, salvo que el señor Ministro Aguirre Anguiano quiera hacer uso de la palabra para manifestar lo que ha pensado en estos días o para reafirmar su posición, realmente no tengo ninguna observación de fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo también estaba en la misma línea, pero al releer el proyecto, me surgieron dudas respecto de los preceptos de naturaleza civil —los cuales tiene muchos la ley en estudio—, en virtud de que cuando fue expedida la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa todavía no tenía facultades para expedir normas de naturaleza civil o penal.

En el proyecto se dice que basta con que la Asamblea Legislativa tenga facultades para expedir la ley impugnada, para que se considere que ésta también tiene facultades para expedir todas las demás normas. Creo que esto no es así, porque entonces la Asamblea Legislativa también podría expedir normas fiscales, laborales y todo tipo de normas.

En razón de lo anterior, durante el fin de semana me di a la tarea de elaborar un documento en donde expresé las dudas respecto de este punto específico, el cual será remitido a este Tribunal Pleno, en breve.

Básicamente mis observaciones se centran en las normas de naturaleza civil, como son la sucesión, constitución de sociedades civiles y diversos tipos de normas, sin embargo, considero que debemos pronunciarnos por alguna posición que nos pueda servir como criterio general, porque el argumento que se sostiene en el proyecto me parece que es dudoso al sostener que, el hecho de que la Asamblea Legislativa tuviera facultades para expedir esta ley de "asistencia privada", es razón suficiente para que dicha asamblea pueda expedir todas las demás leyes, lo cual creo que no es así.

Otra posibilidad radica en decir que la violación a la Constitución quedó convalidada, en razón de que quince días después entró en vigor la reforma que le otorgó a la Asamblea Legislativa esas facultades. Este criterio también me parece dudoso.

En fin, considero que más que en el sentido práctico de la ley, más que en el caso concreto de esta ley, este asunto es importante porque van a quedar precedentes y criterios de carácter general que quizás, en otro asunto, pudiéramos visualizar la inconveniencia de sostenerlos.

Desafortunadamente, no tenemos el estudio al que hice referencia, no obstante que ordené su rápida transcripción. Aproximadamente, entre cinco y diez minutos deberemos tener el documento en este Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quiero manifestar, como lo hizo el señor Ministro Díaz Romero, que estoy de acuerdo con el proyecto y, salvo que surjan argumentaciones especialmente novedosas que me hagan cambiar de punto de vista, en principio, también manifiesto que votaré con el proyecto.

Con relación al planteamiento que hace el señor Ministro Gudiño Pelayo y también a reserva de que conozcamos en forma específica sus argumentos, pienso que hay un gran número de precedentes de la Suprema Corte, tanto en Pleno como en Salas, que se refieren al principio de que la norma específica prevalece sobre la norma general.

De lo anterior yo inferiría que, como en el caso ocurre, se otorga a la Asamblea Legislativa una facultad específica y dentro de esta facultad específica se encuentran incluidas situaciones que pueden ser colindantes con otras materias genéricas, puesto que al otorgársele el carácter específico, indudablemente, la Asamblea Legislativa puede —como lo dice el proyecto—, legislar en todo lo relacionado con lo específico, en virtud de las facultades que le han sido otorgadas.

Recordarán ustedes, por ejemplo, las exenciones a las universidades como fueron la exención a la Universidad Nacional Autónoma de México y la exención a la Universidad Autónoma Metropolitana. Las leyes orgánicas de estas universidades les otorgan facultades a las mismas en torno a la materia fiscal y cuando las autoridades fiscales las han pretendido

gravar, se ha dicho: "La ley especial tiene preeminencia sobre la ley fiscal." y, en este caso, lo específico es la ley orgánica de las universidades, no la ley tributaria.

Creo que estos precedentes de algún modo respaldan la posición del proyecto, porque de otra manera: ¿en qué se puede legislar sobre las instituciones de "asistencia privada"? Evidentemente el punto esencial de las instituciones de "asistencia privada" es que son de naturaleza civil que es, precisamente, la estructura de una persona moral, pero si tiene la dimensión de institución de "asistencia privada", ésta quedará comprendida dentro de la facultad específica otorgada a la Asamblea Legislativa de normar lo relacionado con las instituciones de "asistencia privada".

En el proyecto se hace un amplio análisis de lo que son las cuotas para sostener la Junta de Asistencia Privada. En este punto, desde luego se demuestra —aunque curiosamente esto se analiza en el proyecto colateral que, desde mi punto de vista, en el mismo no debe analizarse, pero en fin— se hace un amplio análisis que posteriormente resulta para mí contradictorio, porque después de demostrar que no es materia fiscal finalmente se estima que es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, sin embargo, esto sale sobrando, es decir, se elimina.

Las cuotas relacionadas con la Junta de Asistencia Privada se encuentran claramente dentro de la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar sobre las instituciones de "asistencia privada". Si debe existir un organismo que tenga funciones de vigilancia, de coordinación, de apoyo, de asesoramiento, etcétera, pues es indiscutible que ese organismo necesita recursos para poder subsistir y esos recursos, obviamente, no sólo son los que se establecen en esta ley sino en todas las leyes que han existido sobre instituciones de "asistencia privada", en virtud de que se ha previsto un sistema de cuotas para el sostenimiento de la Junta de Asistencia Privada, las cuales se encuentran dentro de la facultad de la Asamblea Legislativa para regular las instituciones de "asistencia privada".

Si se analiza que una norma dentro de lo específico puede tener la naturaleza civil, penal, administrativa, fiscal, laboral, etcétera, para poder decirle a la Asamblea Legislativa: "Como solamente tenías facultad para legislar en materia de instituciones de 'asistencia privada'...", pues como que esa facultad queda reducida a cero porque, finalmente, en razón de la naturaleza de cada uno de los preceptos de la ley, podremos

darles la dimensión de algunas de las ramas específicas del derecho, salvo que reconozcamos que hay una rama del derecho que es la de 'asistencia privada' y entonces, se diga: "Todo lo que tiene que ver con las instituciones de 'asistencia privada', queda dentro de la rama del derecho de 'asistencia privada'".

Pienso que no existe esa deficiencia en el proyecto y que el mismo es correcto, desde el momento en que la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar en materia de instituciones de "asistencia privada", ello supone todo lo relacionado con la regulación de las instituciones de "asistencia privada", por lo que en esta parte también estaré de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Lo que dice el señor Ministro Azuela Güitrón es muy cierto para los Estados y para la Federación, pero no para el Distrito Federal. El Distrito Federal tiene un régimen especial.

Los Estados y la Federación pueden regular normas de diversa naturaleza que se relacionan con la materia, porque tienen facultades constitucionales para legislar normas de naturaleza penal, de naturaleza civil, de naturaleza fiscal, por lo que en este caso, simplemente, sí se aplica el principio de que la norma específica prevalece sobre la norma general, tal y como lo expresó el señor Ministro Azuela Güitrón, sin embargo, esto no es válido respecto del Distrito Federal.

El Distrito Federal tiene un régimen legislativo disminuido, tiene un régimen que, como en cierta ocasión lo examinó el señor Ministro Azuela Güitrón, es transitorio, es decir, todavía no tiene la plenitud de una legislatura ni tiene el sistema que tenía anteriormente, sino que sus facultades legislativas le son delegadas por el Congreso de la Unión a través de un estatuto y por conducto del artículo 122 constitucional, entonces, se le han otorgado facultades paulatinamente.

En el tiempo en que la Asamblea Legislativa dictó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, es claro que ésta no tenía facultades para dictar leyes de naturaleza civil, ni de naturaleza penal, puesto que dichas facultades le fueron posteriormente otorgadas.

Lo anterior de alguna manera es importante y, por tanto, considero que no son tan aplicables o tan evidentemente aplicables los criterios que ha establecido este Pleno para la Federación y para los Estados, puesto que el Distrito Federal tiene un régimen especial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, siguiendo la idea del señor Ministro Azuela Güitrón, considero que no es ni el ejercicio de las facultades ni la emisión de las normas que invaden facultades que no se tienen para regular la materia civil, sino que se trata de la materia de "asistencia social", con normas que tienen un contenido específico que se identifican con alguna rama del derecho.

La atribución expresa que la Asamblea Legislativa tiene es para regular lo concerniente a la "asistencia social". La remisión que inclusive hace el ordenamiento civil cuando alude a instituciones del código civil que tienen que ver con la "asistencia social" se refiere, expresamente, a lo que regule ese ordenamiento en lo particular o en lo específico, aunque sean normas de contenido civil.

Considero que al emitir estas normas identificadas con la materia civil, la Asamblea Legislativa no legisla en materia civil, sino que legisla en la materia para lo cual ésta tiene la atribución constitucional, aunque sean de contenido civil.

En mi opinión, esa es la línea que sigue el proyecto, esto es, las normas son de contenido civil pero regulan la "asistencia social" de manera específica, y el ordenamiento común hace remisión a la norma específica en tratándose de hipótesis normativas de este contenido.

En virtud de lo anterior, considero que no es indebida la creación de normas careciendo de facultades.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: También me adscribo a esta posición que me parece es la correcta, al menos así me parece.

Considero que lo que en este caso sucede es un tanto lo que ocurre en el derecho penal. Si el código penal dice, por ejemplo, que comete

bigamia el que se casa dos veces, como consecuencia, tendríamos que referirnos al código civil, porque no vamos a encontrar en el código penal ninguna disposición que regule el matrimonio, así como cuándo se considera éste auténtico, cuándo se le considera anulado o no anulado, o bien, si pasado un año los consortes pueden volver a casarse, etcétera, por lo que esas situaciones tienen que ser una referencia de ese tipo. Por otra parte, si se menciona al contrabando, éste se refiere al derecho administrativo, quien señala qué es el contrabando.

Esto es, creo que en efecto, lo que sí es muy rescatable de todo esto es que existe un "derecho asistencial". Está naciendo una rama completa de "derecho asistencial" y, por supuesto, ésta tiene una serie de vínculos muy completos que al interpretarse nos conducen a preguntarnos: "¿Cómo se regulan estos vínculos en su derecho de acabado?". Inclusive pueden introducirse algunas modalidades en donde se diga: "Sí; estos vínculos se parecen a aquellos, pero los regulo en esta forma distinta."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Estoy de acuerdo sobre esto, sin embargo, quiero plantear la siguiente duda que me parece es significativa.

En el estudio que circulé expresé que eran a través del servicio público como excepción a esa regla, lo cual al releerlo nuevamente no me pareció adecuado.

En el estudio existen dos alternativas. Si se va a optar por esta postura sería bueno que se reforzara el proyecto con lo que ha dicho el señor Ministro Azuela Güitrón, en donde se citen los precedentes de la ley y en donde se señale que se trata de un derecho "asistencial", aunque se refiera a sucesiones, sociedades, etcétera.

No estoy casado con mi idea pero creo que este punto debe quizás robustecerse con las aportaciones de los señores Ministros Azuela Güitrón y Silva Meza, en cuanto a que se trata de un derecho "asistencial".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: La discusión que se suscita en este momento me hace recapitular sobre un alegato que le escuché a

alguna de estas instituciones de "asistencia privada", el cual más o menos podría estructurarse de la siguiente forma: "En todo caso, si se estima que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para normar en materia de instituciones de 'asistencia social', y esta materia comprende a las instituciones privadas, debe observarse que las facultades son para normar la materia y no a las personas, por lo que la ley es constitucionalmente válida en tanto incida sobre reglas, normas y en la materia de 'asistencia privada', no sobre el estatuto personal o las personas mismas que ejercen la 'asistencia privada'. Esta forma de legislar que incide en estos aspectos puede ocurrir en lo civil, en lo laboral, etcétera, pero en tanto esto sea algo relativo al estatuto personal y no a la actividad, la ley es constitucionalmente inadecuada."

El alegato discurre más o menos en este sentido y la ley combatida, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, todo hace menos incidir para normar la materia. Esta ley norma a las personas, esto es, regula a las persona pero no a la materia.

Si se observa bien a esta ley, la misma no define por ejemplo, cómo debe ejercerse la actividad "asistencial" en materia de orfanatorios, en esto no se introduce, esta ley directamente norma el estatuto personal de los individuos, lo cual va mucho más allá de lo que autoriza la Constitución.

La Ley Fundamental autoriza a normar o reglar actividades, no a las personas. Este es el alegato que quizás sea momento de evaluar.

En la página 44 de la carpeta que se nos presentó, se hace un estudio sobre el alcance de la facultad para regular en determinada materia, así como las limitaciones implícitas de dicha facultad legislativa. En esta página sí se hace un estudio sobre las normas que son de esta materia y respecto de las normas que son de cualquier otra naturaleza, sin embargo, este estudio no incide en el tema de distinción entre la materia y los sujetos.

Expongo estas situaciones porque, probablemente, debemos especular un poco más sobre este tema a diferencia de como lo hace el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Es en esta idea sobre la que se está conformando el derecho "asistencial", que además se conecta

exactamente con lo que dice el señor Ministro Aguirre Anguiano, y tal vez con el proyecto, al enfrentarse a esta objeción con relación a la emisión de las normas de naturaleza civil pudiera decirse que de la conformación de ese derecho "asistencial", la ley objetada ha sido expedida siguiendo la tendencia de las últimas leyes, esto es, con normas de contenido sustantivo, adjetivo y orgánico porque, prácticamente la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal —si le buscamos lo vamos a encontrar— regula el alcance de la prestación del servicio, así como la naturaleza y la constitución de las organizaciones de "asistencia", en otras palabras, sus normas son de diferente categoría en función de ello, pero integran todo lo que aquí se ha expresado con relación al derecho "asistencial".

Ahora bien, este contenido de normas en algún momento puede regular el estatuto personal pero también regula a la actividad, por lo que tal vez conviene decir que son diferentes normas las que contiene esta ley, sin embargo, en atención a la naturaleza de esas normas que constituyen el derecho "asistencial", en algunas ocasiones regulan al estatuto personal y en otras regulan la actividad y, por tanto, se dan otro tipo de procedimientos y disposiciones de manera integral en el tránsito de establecer un derecho "asistencial".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quiero aportar el siguiente dato. En esta materia, el 23 de mayo de 1933, se estableció la Ley de Beneficencia Privada en el Distrito y Territorios Federales, la cual fue abrogada por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, que después cambió de nombre cuando ya no habían territorios federales, el 31 de diciembre de 1942, la cual fue publicada el 2 de enero de 1943.

Estas leyes regulaban —lo que incluso a mí me parece obvio— todo lo relacionado con las instituciones de "asistencia privada" del Distrito Federal.

¿Cómo voy a dictar una ley que regule uno de los aspectos de la "asistencia social" —que es la que proporcionan los particulares— si no puedo pronunciarme respecto de las instituciones de "asistencia privada"? Me parece que es una típica petición de principio. Se pueden dictar leyes sobre "asistencia social" y dentro de la "asistencia social" se encuentra

la "asistencia privada", pero no se puede regular nada sobre aquellos que proporcionan la "asistencia social" en forma particular y que es la "asistencia privada", lo cual ha sucedido desde el año de 1933 en que se empezó a regular lo relacionado con lo que en aquél momento se llamaba "beneficencia privada" y que, en el proyecto, incluso, se va a derivar de lo que era la caridad cristiana.

En el proyecto se hace un análisis muy interesante sobre las aportaciones de los particulares en estas cuestiones, las cuales se iniciaron como obras de caridad y, cómo en el momento en que surge la secularización ellas derivaron en "beneficencia privada". Finalmente, la "beneficencia privada" se traduce en instituciones de "asistencia privada" que es lo que se ha regulado normalmente por las disposiciones de este tipo.

¿Qué es lo que ocurre? En 1942, el Congreso de la Unión en su calidad de legislatura local, emitió esta ley para el Distrito Federal, bajo un título muy claro: "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales". El Congreso de la Unión actuó como legislatura local, es cierto y, efectivamente, como lo dice el señor Ministro Gudiño Pelayo, el Distrito Federal tiene una situación que aún opera en sentido inverso a la que le es propia a los Estados de la República, los cuales tienen reservado todo aquello que no se tenga expresamente conferido la Federación, sin embargo, para el Distrito Federal se da la fórmula inversa, es decir, sólo puede legislar la Asamblea Legislativa en aquello que expresamente se le confiera, tanto por el Constituyente como por el Estatuto de Gobierno que emite el Congreso de la Unión.

Lo anterior ya fue tratado en la sesión precedente, esto es, la facultad de normar todo lo relacionado con la "salud" y con la "asistencia social" y mencionarlo nuevamente es revivir la discusión de la sesión anterior, a través del argumento que sostiene que no se puede legislar lo que se relaciona con la persona, sino sólo aquello que se relaciona con la función.

Para mí, se puede legislar lo que se relacione con la persona y lo que se relacione con la función en todo lo necesario para regular esta materia, por lo que más bien lo que estaría aquí en juego es: ¿Se puede regular lo relacionado con la "asistencia privada", o no? En principio, en la ocasión anterior, se dijo que sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Tiene la palabra el señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: El argumento que expuso el señor Ministro Gudiño Pelayo es sumamente interesante y aún no se ha desechado.

No está a discusión si un ordenamiento puede contener disposiciones civiles, penales y fiscales, ese no es el punto a discutir ni a dilucidar. El punto es: ¿Quién expidió el ordenamiento tiene facultades para expedir todas las materias a pesar de no contar con esas atribuciones?

En el caso específico, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudo expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, incidiendo en todas las materias en las que fuera competente, a partir del 1o. de enero de 1999, que fue cuando se le concedieron las facultades constitucionales para legislar en las materias civil y penal.

Los ejemplos expuestos por los señores Ministros en las intervenciones anteriores, se refieren a ordenamientos expedidos por el Congreso de la Unión que entonces tenía facultades para legislar en el Distrito Federal en materia civil, penal, fiscal. Todas las facultades las tenía el Congreso de la Unión, por lo que no había ningún problema, éste pudo expedir muchas leyes.

La Ley de Instituciones de Crédito tiene figuras penales, ¿por qué?, porque el órgano legislativo que la expidió tenía facultades para legislar en ambas materias.

La Asamblea de Representantes, como lo señaló el señor Ministro Gudiño Pelayo, no tenía facultades para legislar en materia civil, por lo que tratar de ajustar con un calzador la materia civil en la Ley de Asistencia Privada, antes de que dicha asamblea tuviera facultades para expedir el código civil, es lo que el señor Ministro Gudiño Pelayo somete a discusión.

Considero que debemos reflexionar sobre ese aspecto puesto que de lo contrario, sería una burla a las limitaciones que establece la misma Constitución, por que pudiera considerarse que a través de una ley —a la cual le pongo una etiqueta— se puede abarcar todas las materias que, aisladamente, no se pueden legislar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Muchas gracias. Estamos en realidad, tratando de interpretar el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, en cuanto a la "salud" de "asistencia social".

Me surge la cuestión de que el inciso h) del mismo precepto, que refiere a las materias civil y penal, dice: "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."

Ahora bien, todo el citado inciso h) no fue limitado, solamente fue limitado en la parte en donde se dice: "Legislar en las materias civil y penal...", y esta limitación deriva del artículo décimo primero transitorio de la Constitución, el cual señala: "La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.", es decir, sólo en la materia específica se encuentra limitada, pero no en otras materias en las que no se aborden cuestiones de carácter civil o de carácter penal.

En el mismo sentido voy hacer la referencia, en particular, del inciso f), base primera, fracción V, del artículo 122 constitucional, el cual señala que la Asamblea Legislativa tiene la facultad para: "Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales..., sujetándose a las bases que establezca el Estatuto..., las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116... ." En este punto encontramos una contradicción, porque si consideramos que la Asamblea Legislativa no puede expedir leyes en materia penal, tal parece que aun no lo podría hacer, sin embargo, en este caso el Constituyente sí está señalando en una forma clara que lo puede hacer, puesto que el inciso i), de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, señala expresamente: "Se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.", es decir, se le está otorgando a la Asamblea Legislativa la facultad para legislar en materia penal.

Considero que, efectivamente, tal vez si se precisara o se pretendiera a través de la expedición de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, reformar otra disposición civil u otra disposición penal, tal vez podría considerarse que no es correcto, pero si se contienen dentro de la propia ley algunas cuestiones relacionadas con la materia civil o la materia penal, no creo que sea de esa manera incorrecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Creo que resulta muy claro el que un número importante de estas instituciones tienen la calidad específica de fundaciones y que estas fundaciones, normalmente, se originan con la afectación de los bienes de la obra correspondiente. A veces esta afectación se hace por testamento.

¿Cómo podría la Asamblea Legislativa regular la "asistencia social" a través de la "asistencia privada", sin regular estas materias? Es decir, se diría: "Te doy facultades para que regules pero no puedes actuar en algo que es evidente y que tendrás que regular." Creo que están surgiendo una serie de argumentos que, curiosamente, nunca se habían planteado respecto de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, vigente desde 1942.

Todas las instituciones de "asistencia" que han estado funcionando lo han hecho sobre la base de una Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Entonces, ¿qué fue lo esencial aquí? Lo esencial es que en un momento dado la Asamblea Legislativa vio la conveniencia —lo cual es algo que nos resulta ajeno, pues podríamos preguntarnos: ¿por qué vio la conveniencia?— de reformar algunos artículos de la ley, porque si ustedes observan la ley de 1942 y la ley actual, son idénticas en un noventa por ciento, y entonces como que les pareció más coherente de que si se trataba de un nuevo cuerpo legislativo se debía emitir una nueva ley, aunque el noventa por ciento fuera el texto de la ley anterior.

En virtud de lo anterior, me resulta un tanto curioso que pudiéramos declarar inconstitucional una ley porque contiene artículos que vienen desde 1933, y de pronto descubrimos que éstos no pueden formar parte de una ley de instituciones de "asistencia privada" porque en ese aspecto la intención del Congreso de la Unión había sido no otorgarle facultades a la Asamblea Legislativa, cuando incluso el propio señor Ministro Gudiño Pelayo ha proporcionado un argumento colateral.

Si unos días después se le hubieran otorgado a la Asamblea Legislativa estas facultades, esto quedaría claramente convalidado en el momento en que la ley entró en vigor, conforme a lo que acaba de leer el señor Ministro Román Palacios, respecto a que la Asamblea Legislativa tenía las facultades para legislar en materia civil y en materia penal.

Para mí sigue siendo convincente el argumento que expone el proyecto con relación a que la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en esta materia, incluye todo lo relacionado con la facultad de legislar en esta materia, sin embargo, no dudo que los juicios de amparo que posteriormente recibamos planteen estas cuestiones como temas específicos los cuales, llegado el momento, los abordaremos.

Me parece que la suplencia en la deficiencia de la queja radica —y éstos eran argumentos que yo tenía para rechazar como es el que entráramos al estudio de otras cuestiones— en que se supla una acción, tal y como se ejercitó. En este caso es todo o nada, es decir, la Asamblea Legislativa tiene o no tiene facultades para dictar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, pues esta es la forma en que se encuentran hechos todos los planteamientos, los cuales no están hechos en retacería y de los que se deba resolver: "Para esto sí y para esto no, estos artículos sí aplican y estos artículos no.". No, porque incluso en este asunto se plantean problemas de interés jurídico de las propias instituciones de "asistencia privada".

En su momento, a lo mejor al analizar la inconstitucionalidad de un determinado precepto —en la revisión que previsiblemente nos llegara sobre estos problemas de inconstitucionalidad—, se entre al análisis del mismo, pero me parece que realizar el análisis de ello en este momento, va más allá de lo que es la controversia en donde deba analizarse a partir del artículo 1o. de la ley impugnada, para ver si descubrimos algún vicio de inconstitucionalidad.

Creo que esta amplia suplencia —que se admite en controversias constitucionales— no puede llegar a este extremo, puesto que nos obligaría en todos los casos a hacer un estudio análogo como lo es el de las causales de improcedencia, es decir, que en todos los asuntos tenemos que analizar si se actualiza cada una de las causales de improcedencia, para decir: "Esta causal de improcedencia no se da, esta causal tampoco se da, esta otra tampoco se da." No, considero que en este caso se actualiza cuando de una manera clara se presenta la causal de improcedencia y, en principio, es procedente.

Igualmente aquí, no vamos a analizar desde el artículo 1o. hasta el artículo 110, de los artículos generales, y del artículo 1o. hasta el artículo 9o. transitorios, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, para ver si éstos cumplen o no con la Constitución, puesto que tendríamos que empezar por decir: "Artículo 1o. Esta ley

tiene por objeto regular las instituciones de 'asistencia privada' que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, ...", etcétera, entonces se argumentaría: "¡Ah!, pues esto se relaciona con la materia civil porque se refiere a la constitución de un ente moral, en consecuencia, esto puede hacerlo y esto no puede hacerlo.", y así sucesivamente tendríamos que analizar los artículos segundo, tercero, etcétera.

Por su parte, el precedente en materia de tesis diría: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.— Para que la Suprema Corte se pronuncie en materia de constitucionalidad de un cuerpo legal, tiene que hacer el análisis pormenorizado de cada uno de sus artículos, porque operando la suplencia en la deficiencia de la queja, sólo el análisis exhaustivo de esta problemática corresponderá a la naturaleza del ejercicio jurisdiccional que tiene que realizar."

Pienso que lo anterior no es el propósito que se regula en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de esta suplencia en la deficiencia de la queja.

En mi opinión, esta suplencia en la deficiencia de la queja, al recabar elementos y pruebas, se encuentra dentro de la línea de lo que es la controversia constitucional, de lo contrario —y ésta es otra de las objeciones que yo tenía respecto del proyecto complementario— estaría previsto que se acumule la controversia constitucional con todos los juicios de amparo, porque si trasladamos a la controversia constitucional todos los conceptos de violación que se hacen valer en los juicios de amparo, estaríamos canalizando lo que finalmente sería un pronunciamiento.

En el caso habrá un pronunciamiento que sustancialmente se relacione con la acción ejercitada en controversia constitucional, sin que ello impida que, posteriormente, cuando en los distintos asuntos se hayan hecho valer — porque como es de su conocimiento en algunos casos hasta convencieron a una Juez de Distrito que incluso estableció esa figura curiosa de que una ley abrogada sigue vigente; si uno observa estos antecedentes así puede concluirse— que una ley abrogada sigue vigente y continúa regulando a algunas instituciones que obtuvieron el amparo, pues eso ya lo veremos en el amparo si es que ello es factible, porque no alcanzo a entender cómo puede seguir vigente una ley que ya fue abrogada, en fin, estas son otras cuestiones.

Creo que en el caso, no debemos introducir estos planteamientos que no se presentan de una manera clara, en cuanto a que son vicios de incons-

titucionalidad de toda la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias, señor Ministro presidente. El señor Ministro Azuela Güitrón hizo afirmaciones pero no escuché muchas argumentaciones, y no escuché muchas argumentaciones en conexión con las afirmaciones que hicieron los señores Ministros Gudiño Pelayo y Aguinaco Alemán, quienes nos explicaron claramente por qué en las legislaciones anteriores sobre la materia, el órgano con atribuciones para legislar había incidido en todas las demás materias.

El señor Ministro Azuela Güitrón dice: "¿Pero qué fue lo que hizo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal? Lo que esta asamblea hizo fue repetir en un noventa por ciento lo que se decía en otras legislaciones y, si acaso hubo una innovación, sería una innovación del diez por ciento de los artículos o normas contenidos en esta nueva ley."

Bueno, la cuestión sigue en el aire: ¿Tenía la Asamblea Legislativa atribuciones para hacerlo o no tenía atribuciones para hacerlo? A este respecto, no escuché argumento alguno.

También se dijo lo siguiente: "En una acción de inconstitucionalidad la facultad de suplir debe ser sobre el punto total y el punto total, en este caso, son las atribuciones, por lo que en tanto cuanto se tengan atribuciones ¿qué importa que puedan o no existir aspectos de inconstitucionalidad en artículos particulares? ¿Pueden ser los artículos inconstitucionales? Sí, pero no vamos a analizar esto, para ello hay que esperarnos a recibir los juicios de amparo."

Asimismo, no entiendo por qué se dice lo siguiente en contraste: "De ser así, tendríamos que estudiar como método y como disciplina fundamental, en todas las leyes, desde el artículo primero hasta el último artículo, así como todos los artículos transitorios y, si no hacemos esto, estaríamos mal, lo cual es peligrosísimo para la Suprema Corte, esto es, de un título de posibilidad de suplir la deficiencia de la queja se convertiría en tener que realizar el análisis de un destacado estudio de todos y cada uno de los artículos."

Entonces, para el señor Ministro Azuela Güitrón "suplir" es: "Cuando se relacione con la discusión total de constitucionalidad —por lo que a

este respecto sí se puede argumentar a título de suplencia—, en otras palabras, si no se relaciona con lo destacadamente toral y fundamental, no será materia de discusión porque ello será tema solamente de los juicios de amparo en donde se podrá determinar.", y parece peligrosísima esta forma de ver las cosas.

En mi opinión la facultad de "suplir" es, precisamente, encontrar puntos relacionados con la inconstitucionalidad en el momento en que éstos son descubiertos, sin que ello signifique que se tiene la obligación de realizar un estudio destacado del primero al último artículo de la ley y, posteriormente, de los transitorios, para poder cumplir con la misión de "suplir".

En virtud de lo anterior, repito la misma pregunta: ¿Tiene atribuciones la Asamblea Legislativa para normar acerca de las personas o nada más respecto de las materias?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Deseo hacer un paréntesis. A los señores Ministros se les acaban de entregar dos estudios. En este momento lo que estamos discutiendo es el proyecto, sin embargo, cuando se discuta si se agrega o no el otro considerando, solicitaré al señor Ministro presidente que ordene la lectura del estudio que se relaciona con dicho tema, sin embargo, en este momento, nos encontramos en el tema que trata el proyecto.

Por otra parte, existen artículos que implican la modificación a las reglas del código civil, lo cual sí considero importante, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, dice: "Cuando una persona afecte sus bienes por testamento, para crear una fundación de 'asistencia privada', no podrá hacerse valer la falta de capacidad derivada de los artículos 1313, fracción I y 1314 del código civil.", es decir, en este sentido quedaron derogados los preceptos del código civil.

El artículo 12 del mismo ordenamiento se refiere a una situación muy grave, dice: "Nunca se declarará nula una disposición testamentaria hecha en favor de la 'asistencia privada' por defectos de forma, de modo que en todo caso se respete la voluntad del testador.", en consecuencia, el aspecto formal y solemne del testamento, tratándose de 'asistencia privada', no opera, y como este artículo existen muchos.

El artículo 13 de la citada ley, dice: " Si el testador omitió todos o parte de los datos que refiere al artículo 8o. de esta ley, el albacea o ejecutor testamentario suplirá los faltantes atendiendo en todo caso a la voluntad del testador manifestada en su testamento."

En el estudio que les hice llegar se hace una relación de todos los artículos que se refieren a las normas de naturaleza civil que implican, de alguna manera, una modificación a las reglas del código civil en muchos aspectos.

La intervención del señor Ministro Román Palacios me pareció muy interesante, porque si las normas de naturaleza civil y penal deben limitarse únicamente a la modificación del código civil y del código penal, aun desde ese punto de vista tan estrecho, existen normas que modifican a las reglas del código civil como lo demuestran los siguientes artículos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

"Artículo 12. Nunca se declarará nula una disposición testamentaria hecha en favor de la 'asistencia privada' por defectos de forma, de modo que en todo caso se respete la voluntad del testador."

"Artículo 22. El albacea o el ejecutor no podrá gravar ni enajenar los bienes de la testamentaria en que tengan interés las instituciones de 'asistencia privada' sin previa autorización de la Junta. Si lo hace, independientemente de los daños y perjuicios que se le exijan por la institución o instituciones interesadas, será removido de su cargo por el Juez, a petición del patronato que represente a aquélla o de la Junta."

Considero que es muy importante que estas normas, con todas sus consecuencias, las dicte una autoridad constitucionalmente competente para modificar las reglas establecidas por el código civil y el código penal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Creo que con esta intervención del señor Ministro Gudiño Pelayo sobre el tema ha planteado el problema con características diferentes, puesto que son prácticamente dos proposiciones las que se hacen.

El planteamiento original es: ¿Tiene competencia constitucional la Asamblea Legislativa para legislar en materia de previsión social o "asistencia

social"? Sí o no. La respuesta afirmativa de esta pregunta nos conduce inmediatamente a otro problema: ¿Esta ley que expidió la Asamblea Legislativa se refiere exclusivamente a lo que pudiéramos considerar como "asistencia social" o "previsión social", o bien, involucra cuestiones de derecho civil, para lo cual la Asamblea Legislativa no tiene facultades?

Otro problema planteado por el señor Ministro Gudiño Pelayo en su estudio —el cual leí rápidamente—, es que al analizar artículo por artículo de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, ya no se refiere a la competencia, único tema litigioso, sino a la inconstitucionalidad de cada uno de esos artículos, con lo cual se sale de la controversia.

Quisiera que tuviéramos un orden. En primer lugar debemos resolver el primer problema: ¿Efectivamente tenía o no tenía competencia el poder legislativo, la Legislatura del Distrito Federal, para legislar en materia de previsión social y en aspectos del orden civil relacionados con esta materia? Sinceramente, me parece que la Asamblea Legislativa sí tenía facultades para ello, el hecho de que ésta se refiera a la "asistencia social" y a la "previsión social" de manera acotada, no nos puede llevar a la conclusión de que solamente se refiere a las relaciones o a las funciones llevadas a cabo en ellas sino que, obviamente, a las instituciones mismas, así como a la posibilidad de legislar también sobre las características que le son propias a estas instituciones.

El inciso i), fracción V, base primera, apartado A, del artículo 122 constitucional, señala que la Asamblea Legislativa tiene facultades para normar la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas (en este punto nos encontraríamos con otro problema: ¿podría la Asamblea Legislativa normar, de acuerdo con el criterio que se viene exponiendo, solamente los servicios de seguridad, pero no de las empresas privadas, porque estaría incidiendo en problemas de carácter civil?) la prevención y la readaptación social, la "salud", la "asistencia social" y la "previsión social".

Cuando se refiere a la "asistencia social" y a la "previsión social", me parece obvio que se refiere a la materia civil que es propia de la legislación de esta materia, de ninguna manera podemos entender una limitación —porque ni siquiera el Poder Reformador lo dice—, sino que tenemos que entenderlas en toda su plenitud.

Específicamente, cuando se refiere a la "previsión social", se refiere a "todo", desde el punto de vista gramatical y, como hace un momento lo mencionó el señor Ministro Azuela Güitrón, también se refiere a las instituciones, pues no podría separarse una cosa de la otra.

El derecho civil es amplísimo y en atención exclusiva del Código Civil, encontramos cuatro grandes libros: personas, bienes, sucesiones y obligaciones. En este aspecto, a la Asamblea Legislativa no se le dio competencia para "todo"; sin embargo, sí se le dio competencia para lo que involucrara la materia civil y cualquier otra materia, siempre que se refiriera a la "previsión social", lo cual poco tiempo después se confirma, porque se le otorgaron facultades también para legislar en las materias civil y penal; entonces: ¿qué tiene de extraño que un poco antes —como se establece en el inciso i) que estamos analizando en este momento— se le hayan otorgado responsabilidades por adelantado sobre ese mismo problema pero referido exclusivamente a la materia de "previsión social"?

Estoy con este primer punto, originalmente objetado por el señor Ministro Gudiño Pelayo, que cuestiona si la legislatura tenía competencia o no tenía competencia para expedir la Ley de Instituciones Asistencia Privada. Para mí sí tenía competencia y sí la tenía en la materia civil en que incide, puesto que se encuentra implícita en ello; de otra forma, tendríamos que hacer una disección o selección de aquello que le corresponde a las personas y a las cosas para decir: "No, es que esto es materia civil." y sentar un criterio que rigiera únicamente unos cuantos días, puesto que una vez entrada la otra facultad, más completa, ahí sí ya tendría facultades sin limitaciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Sí señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Quisiera precisar un poco lo que se menciona respecto de la suplencia de la queja, porque tal parece que existen dos posiciones muy diversas. Yo invitaría, en su caso, a leer lo que dice el texto legal.

El texto legal nos señala en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que: "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados —esto es, si se equivocaron en un artículo,

invocamos el correcto— y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda —es decir, lo que no se encuentra planteado no se puede suplir puesto que no se encuentra planteado—."

Ahora veamos, ¿se encuentra en el asunto que se violan los artículos 10, 11, 12, 14 y 16 de la ley en estudio? Yo me remito a la página 38 del proyecto y advierto que en él se menciona: "También resultaría contraria a la Constitución la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, si se pretendiera fundar en la facultad que tiene la Asamblea Legislativa para legislar en la materia civil, pues las normas relativas a esa materia carecerían de validez en tanto que fueron dictadas cuando el órgano legislativo local aún no tenía en su esfera las facultades constitucionales para emitir las. Como confirmación del criterio de que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada es una ley específica por responder a una materia también específica, tenemos que el propio código civil en sus artículos 1330, 1668, 2687 y 2892, entre otros, remite expresamente a dicha ley, como sucede tratándose del régimen de las disposiciones testamentarias hechas a favor de los pobres en general o del alma, la posibilidad de que una institución de 'asistencia privada' repudie la herencia sujetándose a las disposiciones de la ley específica; en materia de asociaciones y sociedades, se dispone expresamente que las asociaciones de 'beneficencia' se regirán por las leyes especiales correspondientes; ... —o sea las remisiones que se hacen—."

"La regulación de instituciones de 'asistencia privada' es una ley específica, se trata de corporaciones que tienen una entidad propia desde la Constitución, y la ley respectiva no es tampoco de carácter civil, como no lo es el de otras corporaciones que siendo personas morales, encuentran entidad propia y reconocimientos constitucionales, como las mutualistas, las cooperativas o las asociaciones religiosas."

Esto es todo lo que dicen los promoventes en su acción de inconstitucionalidad, ni siquiera ellos cuestionan que la materia civil comprende estos artículos específicos que ahora se mencionan.

Aquí se dice: "¡Ah, no! a través de estos artículos se está infringiendo...", pero ni siquiera los promoventes lo mencionan, y recordemos que respecto de quienes ejercen la acción se tiene la presunción discutible de que son personas doctas en la materia y, en este caso, son los señores asambleístas, ni siquiera ellos están considerando que se violaron las leyes en materia civil en virtud de que se reformó el código civil, sino que dicen que la propia ley es la que se violó y el único argumento que proporcionan es que todavía no se encontraba en vigor la materia civil.

Si contestamos que no fue reformado el código civil y que no fue reformado el código penal —aunque éste último no se menciona—, ello sería suficiente, tal vez, porque la suplencia de la queja no puede llegar a tal extremo, en razón de que debe limitarse únicamente al concepto de invalidez que fue planteado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Siguiendo un tanto las ideas de los señores Ministros Díaz Romero y Román Palacios, creo que el cuestionamiento, en principio, parece que no es el adecuado.

Se partió de un orden para determinar cuál es el tema de la acción, es decir, si hay o no competencia para emitir una ley de esta naturaleza. Parece que existe un consenso en el sentido de que la Asamblea Legislativa sí tiene la atribución para legislar en el Distrito Federal respecto de esta materia.

Posteriormente, nos hemos referido a uno de los argumentos que impugna la constitucionalidad de esta ley, donde se dice: "Se están regulando aspectos relacionados con la materia civil —y así se encuentra redactada la expresión del concepto, la cual no estamos modificando— 'aspectos relacionados con la materia civil', respecto de los cuales la Asamblea Legislativa no tiene atribución constitucional de regular en el momento en que lo hizo."

De acuerdo a lo anterior, nosotros empezamos a formular cuestionamientos respecto a si la Asamblea Legislativa tenía atribuciones constitucionales para legislar en materia civil. Considero que esto debe hacerse a un lado, lo que hay que determinar es otra cuestión, es decir: ¿Se legisló en materia civil o se legisló en la materia de "asistencia privada" que es un tema especializado donde existe atribución constitucional para ello?

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, incide en la materia civil y además tiene el carácter de norma especial para efectos de la norma general del derecho común, en tanto regule situaciones vinculadas de naturaleza civil. La Asamblea Legislativa la expide, pero lo hace con todas las facultades, en virtud de que es una norma especial para lo cual sí tiene atribuciones de emitirla, independientemente de que las normas de dicha ley sean de contenido civil, puesto que nos encontramos con la confirmación de las propias disposiciones del código civil que hacen la remisión en ese sentido.

Insisto, todos estos temas son regulados por la disposición especial y si ésta es una disposición especial, la misma va a contrariar a una norma testamentaria —y puede hacerlo—, así como puede contrariar a las normas de cualquier tipo, verbigracia, normas que se refieren a la constitución de sociedades, las relacionadas con las sucesiones, etcétera, en tanto que dicha norma es de contenido especial que puede ser derogatorio de la norma general.

En la materia penal también encontramos muchas normas de carácter especial que son contradictorias en la institución tradicional del derecho penal, pero tienen el carácter de ser una norma especial, y se legisla con relación a esa norma especial.

Esa característica de especialidad es la que le otorga la fuerza a la norma para determinar que en este caso se legisló sobre la "asistencia social" relacionada con el derecho civil y que se encuentra vinculada con la materia de especialidad que es contraria a la norma del derecho común, pero el propio derecho común remite a la Asamblea Legislativa a legislar en todo lo relacionado con esta materia de manera específica.

Recuerden que existe discusión expresa sobre lo anterior, la cual se encuentra citada en el proyecto. El artículo 2687 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia y Común y para toda la República en Materia Federal, dice: "Las asociaciones de 'beneficencia' se regirán por las leyes especiales correspondientes.", lo cual autoriza que se pueda legislar en forma contradictoria al derecho común, entonces, la pregunta no es ¿Se ha legislado en materia civil? No, la pregunta debe ser: ¿Se ha legislado en materia de "asistencia social" vinculada con el derecho civil? La respuesta es sí. ¿Hay facultad para ello? Sí, en tanto la Asamblea Legislativa tenga la facultad constitucional para legislar en todo lo relativo a la "asistencia privada".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es muy importante la argumentación del señor Ministro Silva Meza. Estoy de acuerdo con mi homólogo en que vale la pena leer la ley.

En el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos, señala: "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

Por su parte, el artículo 40 del mismo ordenamiento, señala: "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Quiero remitirme al índice de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dice lo siguiente: "Título I. Disposiciones Generales. Título II. De las controversias constitucionales, etcétera ..." no, esto no debe ser el caso, puesto que nos encontramos frente a una acción de inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Román Palacios, usted pidió la palabra para hablar sobre los "hechos".

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Yo estoy hablando respecto del "proemio" de la demanda, no de los "hechos".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Termine usted con el proemio que es más importante.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Sí, apenas estoy hablando del epígrafe. El artículo 39 y 40 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es muy amplio en cuanto a la suplencia y efectivamente es más amplio que el artículo 71 de la misma ley, pero existen dos factores: Uno que se encuentra contenido en la ley y otro que deduzco.

El factor contenido en la ley consiste en que el título tercero de la citada ley reglamentaria, el cual sí se refiere a las acciones de inconstitucionalidad que estamos haciendo referencia, contiene el artículo 71 —que les leí hace un momento—, y en el cual la suplencia en la deficiencia de la queja es más reducida, porque se refiere exclusivamente a los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

No podemos afirmar que los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria en comento, se aplican también a las acciones de inconstitucionalidad por la circunstancia particular de que el artículo 73 constitucional remite a ciertos artículos de las acciones de inconstitucionalidad, es decir, a los artículos 41, 43, 44 y 45, y no remite a otros, esto es, no remite al artículo 40, por lo que no podemos invocar a dicho artículo 40 para el efecto de aplicarlo a las acciones de inconstitucionalidad. Con esto concluyo el epígrafe.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias. Nada más quisiera recordarles la existencia del artículo 59 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias. El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice: "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda —lo que quiere decir que si no existen los conceptos de invalidez idóneos, los suple con nuevos conceptos de invalidez, esto es como la suplencia en materia de amparo—. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial." Por mi parte, he terminado con los hechos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: El artículo 59 muy claramente dice: "...en este título, en lo conducente...", pero no estamos en este caso.

Por otra parte, el artículo 71 del mismo ordenamiento, dice: "...suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda." ¿Qué es lo que va a suplir? Los conceptos. ¿Cuáles de ellos? Los de invalidez, obviamente, y que se hicieron valer en la demanda, puesto que lo que no existe, no lo va a suplir, no puede. En este punto no se dice que se suplirán los conceptos de invalidez aun y cuando no estén planteados en la demanda, sino que los conceptos de invalidez necesitan estar planteados para ser suplidos.

Además, en realidad reitero que la controversia constitucional no va dirigida a personas "supuestamente" doctas, ésta puede ser dirigida a otro tipo de personas, en cambio, la acción de inconstitucionalidad va dirigida a quienes hacen las leyes, las cuales deben conocer mejor respecto ellas y quienes realmente deberían estar avergonzadas que se les supla la deficiencia de la queja.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Supongamos que declaramos fundado este concepto de invalidez: ¿Qué es lo que le vamos a decir?

Lo que le vamos a decir es: "Sí, efectivamente, la Asamblea Legislativa carecía de competencia para dictar disposiciones en materia civil, pero eso no hace inválida a toda la ley, sino únicamente a tales preceptos.", sin embargo, para ello no es necesario la suplencia en la deficiencia de la queja. Esto es, tiene razón la Asamblea Legislativa, tiene razón el promovente, la Asamblea Legislativa no tiene competencia, pero eso, contrariamente a lo que el señor Ministro Román Palacios señala, no hace inconstitucional a toda la ley, sino únicamente a los preceptos aplicables, por lo que llegaríamos al mismo tiempo y al mismo lugar sin necesidad de la suplencia en la deficiencia de la queja.

No obstante ello, agradezco mucho al señor Ministro Román Palacios que nos haya permitido leer la ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Únicamente para destacar la magnífica intervención del señor Ministro Silva Meza, que no hizo afirmaciones sino argumentaciones que no han sido rebatidas.

El código civil en varios de sus artículos excluye de la regulación a las entonces llamadas instituciones de "beneficencia" y remite a la ley específica de ellas. Creo que esto refuerza claramente la argumentación del proyecto, si el propio código civil excluye de su regulación lo relacionado con las instituciones de "beneficencia" y tiene, incluso, un artículo específico en materia de asociaciones que dice que tratándose de asociaciones de "beneficencia", éstas se registrarán por sus leyes especiales correspondientes, pues tienen que dictarse en las leyes especiales las reglas que no proporciona el código civil porque expresamente las está excluyendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo planteo una duda, sin embargo, me parece convincente lo que dijo el señor Ministro Silva Meza, en virtud de que es claro que el proyecto refiere a que el código civil lo emite, pero es ley secundaria.

No obstante ello, si el ponente quisiera tomar de la versión taquigráfica los argumentos, excepto donde el señor Ministro Román Palacios nos remite a leer la ley, yo estaría de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Yo tenía algunas dudas, sin embargo, con la intervención del señor Ministro Silva Meza éstas se disiparon.

Entiendo muy bien que, efectivamente, la facultad de otorgar o de expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, abarca todo lo que tradicionalmente se ha incorporado en la misma y sobre todo que, en el caso específico, en el código civil no se encuentran las facultades para la "asistencia social".

Ahora bien, las nuevas normas de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, obviamente, no derogan ni abrogan las del código civil, pues éstas continúan como normas generales, nada más, específicamente en la materia que abarca la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, es en donde esto se aplica.

Por lo anterior, me convence el argumento del señor Ministro Silva Meza y estoy de acuerdo con el proyecto, con las salvedades y aclaraciones pertinentes que realice el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro zuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con relación al problema que se suscitó de la lectura de los preceptos, creo de esto nada tiene que incorporarse al proyecto, porque en realidad todo ello era sobre la posibilidad de que se entrara a la suplencia en la deficiencia de la queja y si no existe esta materia, pues para qué entramos a la de polémica de argumentar que conforme tal artículo se aplican tales situaciones, etcétera. Creo que en ese aspecto, por el momento, no hay que entrar en ninguna precisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Muchas gracias. Primero, creo que esta discusión ha permitido establecer el inconveniente de tratar de incorporar, algunos estudios propios de los juicios de amparo, a la acción de inconstitucionalidad, por lo que retiro mi propuesta que entregué en una adenda, por separado, con relación a que en la suplencia de la deficiencia de la queja se pudieran tratar algunos de estos temas. El proyecto lo someto a la consideración de los señores Ministros, tal como se encuentra éste en la primera parte.

Segundo, con relación a la solicitud de enriquecer el proyecto con los argumentos que hoy se han expresado, creo que es sencillo porque en el proyecto ya se dice que el código civil es el que deja esto como parte de la "asistencia social", pero creo que lo que habría que precisar es que las disposiciones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal no modifican ni derogan disposición alguna del código civil y que esto forma parte de la propia materia de "asistencia social".

Con mucho gusto, en todo lo que convenga, respecto de la argumentación que hoy se ha expuesto, será integrado al proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Mi comentario es con relación al tema que discutimos en la sesión pasada.

En el proyecto se sostiene, básicamente, que la materia "asistencial" es tanto federal como local y expresamos comentarios en los que aparen-

temente estuvimos de acuerdo, el señor Ministro Aguinaco Alemán y un servidor en principio, y no sé si alguien más, en el sentido de que es materia local y no federal —apartándonos un poco de lo que dice el proyecto—, así como que la materia "asistencial" no tiene una regulación expresa en la Constitución y que lo que tiene una regulación expresa en la Constitución es lo relativo a la "salud", la cual puede ser una parte de la "asistencia social", pero no toda la "asistencia social". No toda la "asistencia social" es "salud".

En contra de lo anterior, se aducía cierta definición del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, que fue más o menos recogido en una ley secundaria, esto es, la Ley General de Salud, y el problema de la interpretación constitucional se había quedado, según recuerdo, en los siguientes términos: "Al permitir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal normar sobre esta materia, lo único que se está haciendo es incidir de nuevo en que las entidades federadas —en este caso una particularizadamente identificada—, son las que tienen facultades para normar sobre esta materia.", lo cual considero que es perfectamente adoptable y adaptable al proyecto y, desde luego, no se trastoca el sentido de lo resuelto en el proyecto, en el que pienso todos estamos de acuerdo.

Esta es la sugerencia, yo no he visto las cosas en forma diferente, por mi parte solicité en mi ponencia se hicieran algunos estudios sobre la materia, los cuales fueron hechos y todos inciden más o menos en lo mismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Entonces, ¿el que la materia de "asistencia social" sea local y así se incorpore al proyecto es el punto de vista de usted y del señor Ministro Aguinaco Alemán?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Muy bien, tiene la palabra el señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Creo que, según lo que entendí de la intervención del señor Ministro Aguirre Anguiano en la sesión pasada, esto no es fundamental o esencial para sostener el proyecto, entonces, si se aplica la sabida y sabia fórmula, esto se elimina, con lo que yo estaría de acuerdo en virtud de que no incide en el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Se elimina donde se dice que es "concurrente".

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Exactamente, donde dice que es "concurrente", esa parte únicamente es la que se elimina.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Bien. Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: No pero en mi opinión sí es "concurrente".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Bueno, respecto de la "salud" sí es concurrente, pero no lo es con relación a la "asistencia social".

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Entonces, ¿se elimina esa parte de la "concurrencia"?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Yo también considero que es local pero antes escuchemos al señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Considero que no es así tan sencillo, no se trata de "se quita" y "se pone" puesto que, desde mi punto de vista, si se elimina esta parte se cae el proyecto.

Es una facultad "concurrente" necesariamente, conforme al artículo 4o. constitucional, vinculado con el artículo 73, fracción XVI, constitucional, así como conforme a la Ley General de Salud en lo que corresponde a la "salud" y a la "asistencia social".

Si se elimina la expresión de que es "concurrente" ¿de dónde se obtiene la vinculación de la "asistencia social" para luego concluir que es "asistencia privada"?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En la sesión pasada, y desde luego de acuerdo con un particular punto de vista, creo que no le afecta en nada al proyecto.

Finalmente, ¿qué es lo que discuten los actores en esta controversia? Discuten que la Asamblea Legislativa no tiene atribuciones para normar sobre la materia de "asistencia privada" y que tiene atribuciones para normar sobre la "asistencia social", la cual la equiparan o la identifican con la "asistencia pública", y dicen: "No, no tiene atribuciones la Asamblea Legislativa para normar sobre 'asistencia privada'".

El estudio que se hace en el proyecto, el cual es muy valioso e importante, dice: "En este punto central de la discusión de los actores, no tiene razón...", y creo que a todos nos ha resultado convincente lo que dice el proyecto, lo cual no está a discusión.

No obstante ello, el proyecto se apoya —según mi parecer— sin necesidad en decir: "Como la 'asistencia social' es 'salud', y la 'salud' por obra y merced de lo que dice el artículo 4o. constitucional, en relación con la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, es facultad 'concurrente'", luego entonces normar, sobre 'asistencia social' es una facultad 'concurrente'".

Se nos dice: "No, si se elimina este punto de la argumentación, el proyecto se cae.". Honestamente no veo por qué, creo que la historia nos demuestra que ésta siempre ha sido una atribución local y que en donde incidió la Federación fue en lo relativo a la "salud", lo cual no tiene más que una relación de género a especie.

¿Puede haber instituciones "asistenciales" que tengan como fin algunos aspectos de "salud"? Sí, en tanto que la materia de "salud" sí es "concurrente", las normas en materia de "salud" influirán o tendrán un reflejo en algunas de las instituciones "asistenciales", pero no en todas, porque no todas estas instituciones se dedican a la "salud" del ser humano, salvo que aceptemos interpretarlo constitucionalmente con apoyo en las normas secundarias, lo cual no me parece más conveniente.

Por lo anterior, creo que en el proyecto sin ningún esfuerzo, sin que le pase nada y sin que se caiga el proyecto, se puede hacer esta exclusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Además, el artículo 122 constitucional le otorga a la Asamblea Legislativa la facultad "exclusiva" para legislar en el Distrito Federal, así como la han tenido algunos otros Estados en sus respectivas circunscripciones. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Nada más quiero precisar que la fracción XVI, del artículo 73, constitucional, no se refiere concretamente a la "salud", sino a: la "salubridad" en "general", al Consejo de Salubridad General, a las medidas de dicho Consejo, a la autoridad sanitaria, es decir, no se refiere propiamente a la "salud", el concepto "sanitario" es un poco más amplio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Coincido con el señor Ministro Silva Meza. Creo que quedaría el proyecto incompleto con relación a esta argumentación que se propone.

¿Qué es lo que sucede en este caso? Lo que sucede es que la Constitución —me parece que el señor Ministro Díaz Romero utilizó este argumento en la ocasión anterior— delega al Congreso de la Unión lo relacionado con la especificación de lo que se encuentra dentro de la "salud" y de la "salubridad general" y, entonces, para que podamos nosotros determinar que esto lo puede regular el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados, primero tenemos que acudir a la ley secundaria, y el único sustento es el artículo 4o. constitucional que dice: "Toda persona tiene derecho a la protección de la 'salud' —y en este punto aparece el término de 'salubridad general'—. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general',...".

¿Cómo podemos ahora sostener que no hay concurrencia, si por mandato de la Constitución en la Ley General de Salud se define que la "asistencia privada" queda comprendida dentro de la "asistencia social", la cual queda comprendida dentro de la "salud"?, entonces, éstos son los casos en los que el mandato constitucional, en lugar de proporcionar su propia definición, le otorga al legislador secundario la facultad para que éste proporcione la definición.

Lo anterior solamente para mí admitiría una excepción, es decir, admitiría que un precepto de la Constitución dijera: "La 'asistencia privada' será materia regulada exclusivamente por la legislatura de los Estados.", y en consecuencia, esta materia se saldrá de la "concurrencia". ¿Por qué? Porque dentro de una disposición constitucional se reserva al Congreso de la Unión, a la legislatura federal, lo propio en materia de "salubridad

general", y posteriormente tendría que establecerse una disposición constitucional que dijera: "Aquí no se puede regular la 'asistencia privada', eso va a tener una regulación especial.", y aunque no dijera: "Y esto será materia de los Estados...", simplemente ya la excluiría de lo que, en principio, se le delega al Congreso de la Unión, por lo que el Congreso de la Unión no podría sostener lo que actualmente dice: "La 'asistencia privada' se encuentra dentro de esto.", ¿por qué?, porque le estaría ya vedada por la propia Constitución.

Pero, ¿cómo podemos derivar que la Constitución impide que la ley del Congreso de la Unión establezca esta situación, si el mandato constitucional remite a lo que dice el Congreso de la Unión?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, el problema tal y como lo observo es que estadísticamente el noventa y nueve por ciento de las instituciones de "asistencia privada" posiblemente tienen que ver con la "salud", pero hay casos que no, por ejemplo, el caso de una de las instituciones de "asistencia privada" denominada "Fundación de Fomento a la Productividad del Campo, I.A.P." que recientemente solicitó el amparo y que fue concedido por una Juez.

Lo que decía el señor Ministro Aguirre Anguiano es que no toda institución de "asistencia privada" se agota en el rubro "salud", en mi opinión creo que tiene razón, sin embargo, estadísticamente la mayoría sí tiene alguna relación con dicho rubro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo daría el siguiente argumento: Si existen algunas instituciones que no tienen relación con la "asistencia social" que regula la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, pues al no estar reguladas por ella tienen la libertad de hacer lo que quieran, en virtud de que no entran en este rubro, ¿por qué?, porque no están dedicadas a la "asistencia social".

Esta ley tiene por objeto regular las instituciones de "asistencia privada" que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, y que con bienes de propiedad particular ejecutan

actos de "asistencia social", en consecuencia, si alguna de las instituciones dice: "Yo me dedico a promover el que se juegue canicas...", a esta institución se le contestará: "Pues tú, regúlate conforme a las normas del derecho civil, puesto que no gozas de los beneficios de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y, por lo tanto no tienes que sujetarte a las reglas de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.", tan sencillo como eso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Para hechos, señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, yo no digo que las instituciones no sean de "asistencia social", lo que yo digo es que no toda institución de "asistencia privada" tiene que ver con la "salud". Una institución puede ser de "asistencia social", pero no necesariamente tienen que ver con la "salud", sin embargo, creo que estas instituciones son las excepciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sugiero que como lo acaba de reconocer el señor Ministro Gudiño Pelayo, tal vez al observar con todo detenimiento las diferentes instituciones que se pueden englobar genéricamente bajo el nombre de "asistencia social", a lo mejor podemos encontrar "algunas" que son verdaderas excepciones, que salen de lo que propiamente es dicho concepto. No obstante ello, no nos vamos a guiar por dichas excepciones.

Creo que la parte fundamental, el bloque, el grueso de los asuntos, sí tienen que ver con dicho concepto y considero que en este aspecto puede fundarse perfectamente bien la "conurrencia", tanto por lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional, como por lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, constitucional, en su primera parte, con relación a las leyes de "salud" y con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social a que están remitiendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Un último argumento que se me ocurre es el siguiente: ¿Por qué estas asociaciones quieren formar

parte de las instituciones de "asistencia privada"? Porque gozan de muchos beneficios. ¿Por qué? Porque si se constituyen como asociación civil, al margen de la "asistencia privada", pueden seguir funcionando como quieran, nada más que no van a gozar de todos los beneficios de una asociación de "beneficencia privada".

Lo que ocurre en este caso es que estas instituciones dicen: "Quiero gozar de los beneficios de la 'asistencia privada', pero que no me toquen para hacer lo que yo quiera, que no me regule el Distrito Federal, etcétera.", y lo que debieran decir es: "Quiero gozar de los beneficios de la 'asistencia privada', pues me someto a la ley, si no quiero gozar de los beneficios de 'asistencia privada', entonces, me organizo como una asociación civil regulada por el derecho civil y no tendré ningún problema, por lo que no me va tener por qué regular la Junta de Asistencia Privada."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Quiero proponerles la siguiente sugerencia.

El asunto es de gran interés y sería muy bueno que al votarse estuviera listo el engrose para el efecto de que éste quede integrado a la red de inmediato, así como las tesis correspondientes. En el caso de que existan modificaciones a dichas tesis, el próximo jueves podrán plantearse las mismas para su corrección y posterior votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Finalmente, según entiendo, el señor Ministro Ponente no va a realizar las modificaciones en esta parte, por lo que me reservo el derecho de hacer un voto aclaratorio sobre esta materia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Muy bien. Se levanta la sesión.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor secretario general de acuerdos, dé usted lectura al rubro de la primera tesis jurisprudencial para que los señores Ministros decidan lo conducente.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro presidente, con mucho gusto.

Tesis jurisprudencial 83/1999: "ASISTENCIA SOCIAL. LA ASISTENCIA PÚBLICA Y PRIVADA FORMAN PARTE DE LA."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Muy bien, entonces se somete la primera tesis jurisprudencial a la consideración de los señores Ministros. Sí señor Ministro Azuela Güitrón, tiene usted el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Propongo las siguientes sugerencias:

Primer sugerencia: En el rubro, segundo renglón, dice: "...FORMAN PARTE DE LA.". Debe decir: "...FORMAN PARTE DE ELLA."

Segunda sugerencia: En los renglones seis, siete y ocho del texto, sugiero que se diga así: "... el histórico, el sistemático y el teleológico,... —se debe eliminar esta última coma y bajar el texto hasta el octavo renglón para que continúe diciendo— ...los que permiten arribar a una conclusión general, aplicados con relación a diversas disposiciones constitucionales y legales...".

Luego entonces, el texto de la tesis quedaría: "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. Las disposiciones correspondientes, —eliminar esta coma— son entre otras las relativas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..., se concluye que la 'asistencia social' es materia de la 'salubridad general', —se elimina esta la última— que, esencialmente, consiste en el conjunto de acciones tendientes —en este punto curiosamente la ley dice 'tendientes', sin embargo, conocemos que lo importante y moderno es decir 'tendientes'— a modificar y mejorar las circunstancias...".

Posteriormente, en el renglón 65 de la tesis jurisprudencial, debe agregarse una coma después de la palabra "asistencia social", para decir: "..., pero que coinciden en un fin común que es la "asistencia social", con independencia de la naturaleza de tales recursos —porque ya éstos están muy lejos de ser recursos económicos—."

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Esta tesis está equivocada pero se encuentra bien redactada.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sugiero que en el renglón nueve, donde dice: "... correspondientes, ...", se elimine esa coma.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Lo que sucede es que en este punto el señor Ministro Azuela Güitrón cambió el texto, es decir, el cambio se encuentra en el renglón sexto, porque se dice: "... histórico, el sistemático y el teleológico los que permiten —de ahí se brinca al renglón ocho—arribar a una conclusión general, —y se regresa al renglón seis— aplicados con relación a diversas disposiciones constitucionales y legales. Las disposiciones correspondientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Ahora bien, en el renglón 14 se dice: "... del Estatuto de Gobierno...", sin embargo, anteriormente se empezó por decir "son entre otras", en consecuencia, ¿debe regresarse al noveno renglón?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Pero dice: "...relativas 'de' la Constitución..."

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muy bien, efectivamente dice: "...relativas 'de' la Constitución, del Estatuto de Gobierno, 'de' la Ley General de Salud, 'de' la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 'de' la Ley del Seguro Social...", pero ¿se incluyen todos los "de"?

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: ¿O podemos eliminar la palabra "de"?

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Considero que ello no se puede eliminar, a no ser que dijera: "...en los siguientes..."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En mi opinión, respecto de la sugerencia del señor Ministro Azuela Güitrón, debe eliminarse lo siguiente: "... aplicados con relación a diversas disposiciones constitucionales y legales...", por lo que en su lugar, debe introducirse un punto y seguido para continuar diciendo: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la Ley General de Salud, etcétera."

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Y de esta forma se van hasta...

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Se van hasta: "..., y diversos reglamentos, acuerdos..."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Considero que también podría quedar: "... aplicados con relación a diversas disposiciones constitucionales y legales, a saber: ...".

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Eso es mejor, agregar las palabras "a saber: —dos puntos y seguido—".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Bien, si los señores Ministros no tienen mayores observaciones, el señor secretario general de acuerdos puede continuar con la lectura del rubro de la siguiente tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro presidente.

Tesis jurisprudencial 84/1999: "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LEY DE. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Tengo la siguiente sugerencia.

Debe eliminarse: "LEY DE.", para que el rubro diga: "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR LA LEY RELATIVA."

Luego, en el renglón quinto del texto debe decir: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera ...", y eliminar la palabra "estableció" puesto que el asunto apenas se está considerando, por lo que debe quedar: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la diferencia existente ...". Con el resto del texto estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Parece que sobra la conjunción "y" en el octavo renglón por que se dice: "...en la naturaleza de los recursos económicos con que se presta y en la calidad de los sujetos que la proporcionan..."

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Considero que conforme a su propuesta lo que debe adicionarse es una coma.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Es correcto, por lo que debe decir: "...en la naturaleza de los recursos económicos con que se presta, en la calidad de los sujetos que la proporcionan..."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Lo que sucede es que primero se establece una diferencia y la diferencia deriva, esencialmente, de la naturaleza de los recursos y de la calidad de los sujetos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Y, ¿el objeto de ambas?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: El objeto de ambas ya no es diferencia.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: El punto está bien aclarado; gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Si no tienen mayores observaciones los señores Ministros, señor secretario general de acuerdos lea usted el rubro de la tercera tesis jurisprudencial, por favor.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro presidente.

Tesis jurisprudencial 85/1999: "ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. POSEE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sugiero que en el renglón sexto se elimine la coma que se encuentra antes de la palabra "pero" y ésta se sitúe posteriormente a dicha palabra, para quedar de la siguiente forma: "... buen gobierno pero, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron ... "

En el décimo renglón debe eliminarse la coma que se localiza después de la palabra "seis" para situarla seguida a la conjunción "y", conforme a lo siguiente: "...mil novecientos noventa y seis y, además, sustituyó su denominación por la...".

Asimismo, en el renglón 15 en donde dice: "... faculta a la citada Asamblea Legislativa para 'expedir', 'legislar' y 'normar'...", sugiero que se adicione una coma y se redacte lo siguiente: "faculta a la citada Asamblea Legislativa para 'expedir', 'legislar' y 'normar', vocablos sinónimos que utiliza al referirse a las materias que precisa cada atribución implica la expedición de leyes en las mismas."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Sugiero que en el rubro, segundo renglón, en lugar de decir: "POSEE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LEYES.", decir: "TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Para mí el rubro se me hace de perogrullo en cuanto a que la Asamblea Legislativa puede expedir leyes, cuando lo que estamos diciendo es que los vocablos "expedir", "legislar" y "normar" facultan a la asamblea para expedir leyes.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sugiero que en consecuencia se redacte conforme a lo siguiente: "ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LAS EXPRESIONES EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Estoy de acuerdo y debe incluirse: "EL EMPLEO DE ÉSTOS EN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL..."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Así es. "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 LA FACULTAD QUE TIENE PARA EXPEDIR LEYES.", o bien pueden utilizarse las expresiones "significa", "implica" o "comprende", en lugar de "se refieren".

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Considero que no debemos referirnos a la expresión "Constituyente Permanente" puesto que ésta desde hace mucho tiempo es anticuada.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No, ¿pero por qué debe considerarse anticuada esta expresión? El que el señor Ministro Aguinaco Alemán le llame "Poder Reformador", no impide que le podamos llamar de vez en cuando "Constituyente Permanente" o también "Poder Revisor".

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Sugiero adoptar la expresión anticuada de "Constituyente Permanente".

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Estoy de acuerdo y también sugiero que se adicione una coma después de la palabra "permanente". Señor secretario auxiliar de la presidencia, ¿podría usted leernos como quedó finalmente el rubro de esta tesis jurisprudencial?

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Con mucho gusto, señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

"ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, COMPRENDE LA FACULTAD QUE TIENE PARA EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Considero que la expresión "a que se refiere", puede introducirse posteriormente en el rubro conforme a lo siguiente: "EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS ... EN EL ARTÍCULO 122, ... SE REFIEREN A LA FACULTAD DE EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sugiero que en esta última parte se diga: "...A SU FACULTAD PARA EXPEDIR LEYES."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Muy bien, que se incorpore la corrección que sugiere el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Asimismo, debe incluirse en el proyecto que se menciona a los vocablos sinónimos para que exista correspondencia con esta tesis jurisprudencial. En la última parte de esta tesis, sugiero que se diga: "...para 'expedir', 'legislar' y 'normar', vocablos sinónimos que utiliza al referirse a las materias que precisa, tal atribución implica la expedición de leyes en las mismas."

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sugiero que se precise que las palabras "expedir", "legislar" y "normar", fueron empleadas como vocablos sinónimos aunque en realidad no lo son.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bien, entonces que se redacte: "... para 'expedir', 'legislar' y 'normar', fueron empleadas como vocablos sinónimos —y eliminar la expresión 'que utiliza'— al referirse a las materias que precisa, tal atribución implica la expedición de leyes en las mismas.", esto es, "...la Constitución... faculta a la citada Asamblea Legislativa para 'expedir', 'legislar' y 'normar'..., etcétera".

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En mi opinión tendría que decir: "...tales expresiones fueron empleadas", porque si se observa, en el renglón 12 se empieza por decir: "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'...".

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: ...debe entenderse...

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: ...que tales expresiones fueron empleadas como vocablos sinónimos...

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: ...al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la expedición de las leyes respectivas."

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Sugiero que el señor secretario auxiliar de la presidencia nuevamente lea el rubro de esta tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Con mucho gusto, señor Ministro Castro y Castro.

"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."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Ahora bien, señor secretario, con relación al texto de esta tesis jurisprudencial, por favor lea usted a partir del duodécimo renglón.

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Con mucho gusto, señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

"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 vocablos sinónimos al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la atribución de expedir las leyes respectivas."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Considero que debe eliminarse la palabra "vocablos", para decir: "...tales expresiones fueron empleadas como sinónimos..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor secretario general de acuerdos, por favor lea el rubro de la siguiente tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto, señor Ministro presidente.

Tesis jurisprudencial 86/1999: "ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. TIENE FACULTADES PARA ABROGAR LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN."

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: No es mi interés complicar la redacción del rubro, por lo que no me opongo a que permanezca la palabra "tiene" en el mismo.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: La ley que fue abrogada no fue la denominada Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales.

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Probablemente haría falta quizá hacer un ajuste conforme a la reforma del 1974 en donde cambió la denominación de dicha ley al suprimirse la expresión "y Territorios Federales".

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Así es, por lo que sólo debe quedar la expresión "Distrito Federal".

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Entonces debe eliminarse la expresión "Territorios Federales" para que en su lugar sólo permanezca la expresión "Distrito Federal".

Otra observación muy sencilla se encuentra en el renglón 18, en donde sugiero se elimine la coma antes de la palabra "pues" para situarla seguida a dicha palabra, conforme a los siguientes términos: "...pues, de sostener lo contrario, es decir, que el Congreso de la Unión..., tal proceder sería contrario al texto constitucional,..."

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Sugiero que también en el renglón 13, después de donde se dice: "... inciso i),...", debe eliminarse la coma.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Por su parte, en el renglón vigésimo primero debe adicionarse la expresión "toda vez".

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Señor secretario auxiliar de la presidencia, por favor adicione la expresión "toda vez" en el renglón vigésimo primero.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bien, para que en consecuencia la tesis en esta parte quede: "..., toda vez que el órgano legislativo..."

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Disculpen, por otra parte ¿debe ajustarse la tesis conforme a la reforma de 1974?, puesto que la misma hace mención de la reforma de 1943 que es la que se refiere a la nueva ley, mientras que la reforma de 1974 es la que se refiere al cambio de la denominación de la ley.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Considero que debe permanecer la ley que se refiere al Distrito y Territorios Federales.

C. SECRETARIO AUXILIAR DE LA PRESIDENCIA: Muy bien, cuya denominación fue reformada el 23 de diciembre de 1974.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En mi opinión, como decía el señor Ministro Gudiño Pelayo actualmente...

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Pero ya está derogada actualmente.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Efectivamente, es la que se derogó.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: ¡Ah!, es cierto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: La cual fue reformada en el año de 1974.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Estoy de acuerdo, pues considero que es mejor que permanezca la denominación precisa de la ley y, posteriormente, conforme a la lectura del texto, se desprenda por qué se hizo referencia a los territorios federales.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Efectivamente, su denominación precisa se menciona en el rubro y en el texto se aclara su denominación original.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sugiero que en el renglón 25, en donde se dice: "...para legislar en materia de 'asistencia privada' careciera de atribuciones para abrogar la ley anterior —y en este punto introducir un paréntesis que diga: denominada por reforma de tal fecha—."

O bien, en el principio en donde se dice: "La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y tres— y en este punto se introduce el paréntesis— (Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, según reforma de mil novecientos noventa y cuatro), fue expedida por el Congreso..."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Estoy de acuerdo, porque la reforma a lo único que se refirió fue al cambio de la denominación.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Nada más.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Y en el penúltimo renglón, renglón 26, debe decir: "...que regulen...", y no: "...que regulan..."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor secretario general de acuerdos, por favor lea usted el rubro de la quinta tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto, señor Ministro presidente.

Tesis jurisprudencial 87/1999: "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL LEY DE. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL LA EXPIDIÓ EN USO DE SUS FACULTADES EXPRESAS."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sugiero que en el segundo renglón se adicione un punto después de la palabra "federal", y se elimine la expresión "ley de".

En el tercer renglón, sugiero se elimine la palabra "la" que se encuentra antes de la palabra "expidió". Asimismo, se debe introducir entre renglones la expresión "la ley relativa".

Por último, respecto del contenido de la tesis jurisprudencial, no tengo observaciones.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Nuevamente, sugiero que en el renglón 12, después de donde se dice: "... inciso i),...", debe eliminarse la coma.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Si los señores Ministros no tienen mayores observaciones, pasamos a la lectura del rubro de la siguiente tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Tesis jurisprudencial 88/1999:

"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL LEY DE. COMPETE AL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL REGLAMENTARLA Y NO AL EJECUTIVO FEDERAL."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sugiero adicionar un punto después de la palabra "federal"; eliminar la expresión "ley de", y sustituir la locución "reglamentar la ley relativa" en lugar de "reglamentarla".

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No sé si les parezca eliminar en el renglón 10, lo siguiente: "...de conformidad con lo dispuesto por el artículo..., corresponde al jefe de Gobierno reglamentarla en términos..."

Asimismo, sugiero que en el renglón se adicione una coma después de la palabra "Ejecutivo Federal".

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Y por su parte se debe eliminar la palabra "reglamentar".

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Así como establecer en la parte final de la tesis: "...a la ley no le corresponde..."

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Considero que debe ser: "...dicha ley no corresponde..."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: No, pero la tesis refiere a la expedición de la ley, por lo que sugiero que se diga: "...ya que la expedición de esa ley no le corresponde al Congreso de la Unión."

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En lugar de: "...no le corresponde...", en mi opinión debe decir: "...no corresponde...".

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Así es: "...no corresponde al Congreso de la Unión."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Pasamos a la lectura del rubro de la siguiente tesis jurisprudencial.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Tesis jurisprudencial 89/1999:

"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD FEDERAL EN LA INTEGRACIÓN DE LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA NO DETERMINA LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIRLA."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Debe eliminarse la coma después de la palabra "localidad", por lo que debe decir: "...es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública de esa localidad y los órganos superiores de ésta son el Consejo Directivo y el presidente."

En los renglones 15 a 18, dice: "Ahora bien, el hecho de que la ley permita, por invitación, la participación de una autoridad federal en la conformación del consejo directivo de la junta, tal circunstancia es irrelevante...", sugiero que se diga: "Ahora bien, la circunstancia de que la ley permita, por invitación, la participación de una autoridad federal y la conformación del consejo directivo de la junta es irrelevante para determinar la competencia...", por lo que se eliminan las locuciones "el hecho" y "tal circunstancia", para que de esta forma permanezca la idea completa.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con relación al desplegado periodístico, poco antes de llegar a este momento, estuve redactando el texto del boletín, el cual deseo leerseles muy brevemente.

El texto es sólo una cuartilla y el título posteriormente debe ser determinado, dice: "Boletín de prensa. Constitucionalmente válida la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad número 1/99, promovida por más del treinta y tres por ciento de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra 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.

"En la sentencia, que fue votada por unanimidad de once votos, con un voto aclaratorio de cuatro Ministros ...

"Los diputados de la minoría que promovieron dicha acción hicieron valer diversos planteamientos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la ley, esencialmente se adujo, entre otras cuestiones, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carecía de competencia constitucional para legislar en materia de 'asistencia privada', pues la Constitución Federal únicamente le reconocía facultades en tratándose de la 'asistencia social', para determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenía competencia para legislar en materia de 'asistencia privada', la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó el estudio exhaustivo de carácter histórico, constitucional y legislativo de la 'asistencia social' para precisar su esencia, su evolución y el marco constitucional y legal que la ha regulado y que actualmente la rige, y así determinar con exactitud su naturaleza jurídica.

"Este examen abarcó en relación al marco normativo diversas disposiciones constitucionales, legales, federales y locales y sus respectivas reformas, destacan entre otros, el análisis de las reformas constitucionales de mil novecientos sesenta, ochenta y tres, ochenta y siete, noventa y dos, noventa y tres, noventa y cuatro y noventa y seis, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley General de Salud, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, Ley del Seguro Social, Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, con sus reformas 43, 44, 48, 74, 78, 86, 91, Ley de Expropiación, 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 de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, Códigos

go Sanitario, Constituciones y Leyes Estatales, y todas las leyes estatales relativas.

"Del resultado obtenido, la Suprema Corte concluyó que, conforme a la Constitución Federal, la 'asistencia social' se vincula desde luego a la 'salud', y que dicha 'asistencia' la prestan diversos sectores social, público y privado, lo que ha motivado la diferenciación entre la 'asistencia' que prestan unos y otros, atendiendo a la naturaleza de los recursos económicos con que se presta y los sujetos que la proporcionan, pero que coinciden en un fin común que es la 'asistencia social'.

"Atendiendo a que la 'asistencia social' es el objeto que persiguen las instituciones de 'asistencia privada', con apoyo en los mismos textos constitucionales, la Suprema Corte consideró que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene la competencia para legislar en dicha materia, en términos de los artículos 122, apartado C, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal y 24, 36 y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"En síntesis, la Corte determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió la ley impugnada en uso de facultades expresas, que compete al jefe de Gobierno del Distrito Federal reglamentarla y no al Ejecutivo Federal; y que la participación de una utilidad federal en la integración de la Junta de Asistencia Privada no determina la competencia del Congreso de la Unión para expedirla."

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Por último, sugiero que en el rubro de la última tesis jurisprudencial que revisamos se adicione: "LA POSIBLE PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD FEDERAL..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Muy bien, si no tienen mayores observaciones los señores Ministros, se levanta la sesión.

Debate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES DOS DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY NUEVE.

Presidente: Señor Ministro: Genaro David Góngora Pimentel

Asistencia: Señores Ministros:

José Vicente Aguinaco Alemán

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Mariano Azuela Güitrón

Juventino V. Castro y Castro

Juan Díaz Romero

José de Jesús Gudiño Pelayo

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Humberto Román Palacios

Olga María del C. Sánchez Cordero

Juan N. Silva Meza

Inició la sesión pública a las once horas con treinta minutos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Se abre la sesión pública. Señor secretario, dé usted cuenta con los asuntos del día de hoy.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro presidente, con mucho gusto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/99, PROMOVIDA POR UNA FRACCIÓN DE DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE LA MENCIONADA ASAMBLEA, DEMANDANDO LA NULIDAD DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA, EL CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

La ponencia es del señor Ministro Ortiz Mayagoitia y en ella se propone: PRIMERO.— Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— SEGUNDO.— Se reconoce la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.— TERCERO.— Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación*.— Notifíquese.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: El proyecto se somete a la consideración de los señores Ministros. Tiene la palabra el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Ministro presidente.

Con el permiso de los señores Ministros, mencionaré esquemáticamente de los criterios jurídicos que contiene el proyecto que se ha puesto a su consideración.

1. Se establece en el proyecto, como punto capital, que conforme a la interpretación gramatical, histórica, sistemática y teleológica, del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es competente para legislar en materia de "asistencia privada".

2. Es infundado que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal indebidamente haya expedido la ley impugnada en uso de facultades implícitas, puesto que cuenta con ellas en forma expresa.

3. Es infundado que la expedición de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, impida que el Presidente de la República pueda ejercer su facultad reglamentaria sobre dicha ley.

4. Es infundado que el Poder Constituyente Permanente, de haber querido facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia privada, lo hubiera hecho expresamente, como aconteció en materia de adquisiciones y de obras públicas, y registro público de la propiedad, puesto que la expresión "asistencia social" comprende dentro de su concepto a la "asistencia privada".

5. Es infundado que del artículo 67, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se advierta que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley impugnada, al establecer la facultad para nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada, a favor de un órgano del Distrito Federal.

6. Es infundado que el artículo 39, fracción, IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sea una pauta para concluir que le corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley impugnada.

7. Es infundado que toda vez que en la integración de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal puedan participar dependencias de la Administración Pública Federal, la materia de "asistencia privada" sea de competencia federal.

8. La circunstancia de que el Congreso de la Unión, en la Ley del Impuesto sobre la Renta prevea un régimen fiscal específico para las instituciones de "asistencia privada", en nada afecta la facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en materia de "asistencia privada".

9. Es infundado que del texto del artículo 27, fracción III, de la Constitución Federal, se desprenda que el Poder Constituyente distinguió entre la "beneficencia privada" y la "beneficencia pública", es decir, ambos rubros son perfectamente identificables, por lo que de haberse querido facultar al órgano legislativo del Distrito Federal para legislar en materia de "asistencia privada", así lo hubiera señalado expresamente.

10. También es infundado que el artículo 4o. de la ley impugnada, al señalar que las instituciones de "asistencia privada" son de utilidad pública, esté utilizando un término que conforme al artículo 27, fracción IV, constitucional, se refiere a "expropiación" y que en tratándose del Distrito Federal, sólo el Congreso de la Unión puede legislar en esa materia.

11. Es infundado que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos del apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), del artículo 122 de la Constitución, esté obligado a formular observaciones a la ley impugnada y que, como no lo hizo, dicha norma impugnada resulte inconstitucional.

12. Es infundado que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, al promulgar la ley impugnada, viole el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso A), de la Constitución Federal.

13. Es infundado que la Asamblea Legislativa al regular la "asistencia social", no haya atendido al ámbito específico de la misma que se deriva de la Ley General de Salud, pues las instituciones de "asistencia privada" no encuadran en ese contenido.

14. Es infundado que la ley impugnada sea contraria al texto constitucional, al regular aspectos relacionados con la materia civil, respecto de la cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuvo competencia para legislar hasta el primero de enero de mil novecientos noventa y nueve.

15. Es infundado que la facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en materia de "asistencia social", no implica la de abrogar un ordenamiento dictado por el Congreso de la Unión como aconteció respecto de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

16. Es inatendible el argumento consistente en que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal es inconstitucional, por existir vicios en el procedimiento legislativo y que, por tanto, se viole el artículo 16 de la Constitución Federal.

17. Es infundado que la ley impugnada en su artículo segundo transitorio, pretenda abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, la cual es inexistente, pues la norma que en su caso debió abrogarse, es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

En estos puntos medulares se centra el contenido fundamental del proyecto, con ellos se contestan todos los argumentos de inconstitucionalidad que planteó la minoría legislativa de la asamblea que promovió esta acción de inconstitucionalidad.

Como resultado del estudio correspondiente, en los puntos decisorios se propone declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad y reconocer la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Se propone, asimismo, la posible redacción de siete tesis relacionadas con estos temas. Admito que algunos de los puntos deben ser motivo de discusión por este Honorable Pleno y, en esas condiciones, queda a su consideración el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Continúa en discusión el asunto. Tiene la palabra el señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Ministro presidente. Quiero más que nada hacer una reflexión y expresar unas referencias, a efecto de justificar el sentido de mi voto.

Desde luego que he manifestado en las numerosas sesiones de carácter privado que hemos realizado al analizar este proyecto, que estoy totalmente de acuerdo con la propuesta del mismo.

He manifestado, ante algunos señores Ministros, cómo al analizar esta acción de inconstitucionalidad reafirmamos precisamente las bondades de la reforma constitucional que permite, a través de esta novedosa acción, lo que ahora o en los últimos años hemos estado viviendo, es decir, la posibilidad de que una minoría parlamentaria —como es el caso— debidamente legitimada, acuda a este Máximo Tribunal para plantear sus cuestionamientos en torno a la constitucionalidad o a la regularidad constitucional de una norma, o de un ordenamiento como el que ahora hemos analizado.

De esta suerte hemos advertido cómo se ha tenido la oportunidad en este Tribunal Pleno para discutir —lo voy a calificar— este magnífico proyecto que ha sometido a nuestra consideración el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y que inclusive en un esfuerzo de síntesis lo redujo aproximadamente de seiscientas cuartillas de la versión original a trescientas setenta y ocho, sin desperdicio alguno, y que solamente vienen a resumir todo un esfuerzo y trabajo de un equipo de secretarios que han tenido que acudir a innumerables leyes, constituciones, fuentes de carácter histórico, etcétera, para realizar todo un desarrollo de un capítulo muy importante, interesante e ilustrador en el proyecto, que relaciona conceptos antiguos que se vinculan con instituciones tan nobles como éstas, las cuales se localizan en todas las partes del mundo.

Recordarán los señores Ministros el tránsito del desarrollo histórico que se contiene en el proyecto y que trata a la "caridad", la cual evoluciona como "asistencia" y posteriormente como "beneficencia", así como la regulación de disposiciones normativas de todo orden para llegar a fundamentar en el análisis histórico que se hace, los alcances y la connotación, partiendo de la base de la necesidad indispensable de acudir a métodos de interpretación, para desentrañar la escueta atribución de la Asamblea Legislativa que se contiene en el artículo 122 constitucional, para normar la "asistencia social" en el caso, y desentrañar si a través de esa atribución existe la posibilidad o no para emitir la ley que se cuestiona.

Por ello, este preciso capítulo respecto de la interpretación a través de los métodos histórico, gramatical, constitucional y teleológico sistemático, a que se refiere el proyecto, pensamos que fue un inmejorable hilo conductor para llegar a desentrañar la atribución constitucional de determinar si existía o no esta facultad para la Asamblea Legislativa y concluir que, efectivamente, sí existe.

Muchos fueron los temas que se abordaron en las discusiones privadas, muchos fueron los tópicos abordados y que no fueron reconocidos por unanimidad como suele suceder en los cuerpos colegiados, desde luego. Las ópticas son diferentes, los sustentos inclusive son diferentes, las opiniones doctrinarias muchas veces son cuestionadas, en fin, hay un gran mérito en este proyecto y por supuesto, insisto, convenimos en él.

Solamente quiero resaltar algunos aspectos con los cuales estoy totalmente convencido y se desprenden, precisamente, de todo el texto de este proyecto.

En el proyecto —lo hemos dicho— se acude con profundidad y exhaustividad a métodos de interpretación. De esta interpretación se arriba a algunas conclusiones.

En un esfuerzo de estrecha síntesis hice algunas anotaciones que constituyen afirmaciones que se desprenden del proyecto, con las cuales estoy totalmente de acuerdo y las cuales dan sustento a la emisión del voto que formularé en su oportunidad.

En el proyecto se llega a la conclusión —después del análisis gramatical e histórico que se hace— que la "asistencia" y "beneficencia" son

sinónimos. La "asistencia social" está constituida por un conjunto de acciones dirigidas al conglomerado social, con la finalidad de auxiliar a personas en estado de desventaja.

El concepto "asistencia social" ha sido dividido doctrinal e históricamente en "asistencia" para instituciones de "beneficencia", o en "asistencia pública" y "privada" a las que se atribuye el mismo objeto que fundamentalmente consiste en el auxilio de los necesitados.

Debo insistir que esto es una estrecha síntesis de todo el estudio y prácticamente de los postulados que, desde mi punto de vista, del proyecto se desprenden.

Se evidencia que las acciones que en esta materia se adoptan, concurren los sectores público, privado y social, y que el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Federal, otorga el derecho a la protección de la "salud", materia en la que existen —y con lo que estoy de acuerdo— facultades concurrentes de la Federación y de las entidades federativas, en términos del artículo 73, fracción XVI, constitucional, ello independientemente de que de manera directa el artículo 122 constitucional —partiendo de una interpretación— también las otorga.

La Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Privada precisan el contenido del concepto de "asistencia social" y lo ubican como un servicio de "salud", derivado del derecho a la protección de la "salud", previsto en el ya citado párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, y confirman la competencia de los gobiernos de las entidades federativas para operar todo lo relativo a los servicios de "salud" en materia de "asistencia social", así como la sujeción de las asociaciones de "asistencia privada" a los ordenamientos que los rigen.

Se concluye que si la ley impugnada atribuye a las instituciones de "asistencia privada" en el Distrito Federal, la prestación de los servicios de "asistencia social", es indudable que cuando el artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la "asistencia social", dicha facultad incluye necesariamente la de expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para la citada entidad.

Cuando en las prolongadas sesiones que tuvimos se analizó el proyecto y se llegó a afirmar que parecía contradictorio señalar que hay una "asistencia social pública" y "privada", y después se estableció que hay "asistencia social pública", "privada" y además "social", esto es, "asistencia social-social", no fue compartido este criterio por la mayoría.

Finalmente, hubo unanimidad en el sentido de que la "asistencia social" ha sido clasificada doctrinal e históricamente en "privada" y "pública", y que las acciones que en esta materia se adoptan concurren los sectores —se insiste— los sectores público, privado y social, lo que no quiere decir, por tanto, que exista una "asistencia social-social", sino que en las acciones de "asistencia social" concurre el sector social al igual que los demás, valga la redundancia, sectores de la sociedad.

Por nuestra parte no nos queda duda que en materia de "asistencia social" existen facultades concurrentes y, por otra parte, estamos convencidos de que constitucionalmente se incluye a la "asistencia social" en el concepto general de "salud". Esto es cierto, desde nuestro punto de vista, en tanto que el artículo 4o. constitucional consagra el derecho a la protección de la "salud" y este artículo señala expresa y claramente, la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de "salubridad general". Este último concepto lo desarrolla por mandato de la Constitución la ley reglamentaria de dicho precepto, es decir, la Ley General de Salud.

Cabe recordar lo importante que fueron los debates para ubicar nuevamente el contenido de las leyes generales que se distinguen de las leyes federales; dentro de ellas la Ley General de Salud.

La Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o. Constitucional, establece en el artículo 1o. que su objeto es reglamentar el derecho a la "salud", establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de "salud", así como la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de "salubridad". Asimismo, esta ley dispone que la "asistencia social" es un servicio de "salud", derivado del derecho previsto en el mencionado precepto constitucional y lo incluye como parte de la "salubridad general". Igualmente, en dicha ley se señalan como autoridades sanitarias, entre otras, a los gobernadores de las entidades federativas y al del Distrito Federal.

Señores Ministros, con la convicción plena de su regularidad constitucional, de su validez constitucional, en su oportunidad votaré con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor Ministro Silva Meza. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Ministro presidente. Escuché la interesante exposición que hace un momento hizo el señor Ministro Silva Meza sobre las razones por las cuales él estará con el proyecto que nos presenta el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y tanto el proyecto, como la exposición del señor Ministro Silva Meza, resultan enormemente persuasivos. Me sentiría reservado y no quiero pasar por tal ante ustedes, si me guardara los elogios que considero merece la propuesta que nos hace el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

Efectivamente, el proyecto es de gran calidad jurídica y las consideraciones jurídicas que desarrolla tienen una factura impresionante por su exhaustividad y por la profunda investigación que desde luego desarrolla para hacernos la propuesta, y en este sentido comparto el gusto de ver este tipo de proyectos tan bien presentados, sin embargo, en alguna consideración de tono menor que no influye sobre los propositivos del proyecto, tengo alguna reserva de opinión. No coincido en la siguiente consideración que, insisto, es de tono menor.

Se afirma en el proyecto que siendo, la "salubridad", la "salud", constitucionalmente considerada como atribuible concurrentemente a los Estados, a las entidades federativas y a la misma Federación, la facultad de "normar" en materia de "asistencia social" también comparte esta bicéfala constitucional. Esto no lo veo así.

Creo que el proyecto llega a la conclusión apuntada, por la razón de que asimila en la "salud" a la "asistencia social", y para avalar tal afirmación —desde luego estoy haciendo paráfrasis y no citas textuales de lo que dice el proyecto—, éste se apoya en la Ley General de Salud en la que se ubica un artículo de amplio diafragma —por mencionarlo de alguna forma—, y en donde se considera a la "salud" casi como "todo bien de la vida que incide sobre el desarrollo del ser humano". Para hacer esto, el proyecto se apoya en alguna propuesta normativa de *the United Nation Children's Fund*, es decir, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sobre la materia.

En mi opinión, considero que muchas materias que la Constitución regula, no pueden tener el mismo sentido doctrinario que en un momento dado el especialista o autor de estas materias le proporciona, porque podemos —por ejemplo— concluir que la ecología incide sobre todo, es decir, sobre educación, "salud", trabajo y sobre toda la gama de derechos imaginables, entonces esta hipérbole que la doctrina otorga a algunas materias no podemos aceptarla como una válida interpretación constitucional.

¿En este caso qué ocurre? Lo que ocurre es que a través de la ley secundaria —por más ley general que ésta sea— se trata de hacer una interpretación constitucional y esto es una inversión que, pienso, no debemos permitirnos.

Llego a lo siguiente: el artículo 122, apartado C), base primera, fracción V, subinciso i), constitucional, atribuye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el poder "normar" o el deber "normar" sobre la "salud", la "asistencia social", la previsión social y otras materias más. El artículo 4o. constitucional, establece que es atribución concurrente de la Federación y de los Estados legislar sobre la materia de "salud", o más concretamente, sobre la materia de "salubridad".

Por su parte, la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, acota también esta atribución en las dos formas que he referido, de ahí luego se dice: "Si la 'asistencia social' es algo propio empatado y empalmado con la 'salud', es obvio que existe una concurrencia de atribuciones."

No, yo afortunada o desafortunadamente no lo veo así, pero tampoco puedo ser esquivo como Ministro en no proporcionar mi punto de vista. Mi punto de vista es el siguiente.

La "asistencia social" —así llamada actualmente—, con el tiempo ha sufrido mutaciones de denominación del mismo objeto, pero históricamente ha correspondido a los Estados legislar sobre estas materias, en razón del artículo 124 constitucional.

¿Qué es lo que sucede cuando a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —antes Asamblea de Representantes— se le atribuyen estas facultades? Lo que sucede es que las instituciones pietistas que tengan que ver con la "asistencia social", tendrán que ser reglamentadas y normadas por entidades federadas y por el Distrito Federal, pero no veo por qué en esta materia la Federación concurre en estas atribuciones.

¿Querrá decir que yo pienso que debe permanecer fuera del alcance de la Federación cualquier actividad pietista y "asistencial"? No, desde luego que no, pero sí la reglamentación en tanto que la actividad o el objeto social de la institución pietista de "asistencia social" particular, no incida en las materias reservadas a la Federación. ¿Esto que quiere decir? Trataré de explicarlo.

Si alguna institución de "asistencia social", bien sea de naturaleza privada o bien sea de naturaleza pública —y en esto coincido pues es el trasfondo

importante del proyecto que nos presenta el señor Ministro Ortiz Mayoitia— incide en la materia de "salud", su actividad deberá participar de las reglamentaciones, sean estatales o federales, que inciden sobre esta materia, pero esto no quiere decir que a las personas morales que sean instituciones de "asistencia social" las puede reglamentar de forma alguna la Federación, esto, insisto, será una atribución que de acuerdo con mi parecer corresponde a los Estados, a las entidades federadas y al Distrito Federal.

En este aspecto, en consecuencia, discrepo de la propuesta muy docta, muy concreta y muy bien forjada que nos presenta el señor Ministro Ortiz Mayoitia.

Como pueden observar, mi consideración es de tono menor, pero me vi en la necesidad de expresarla.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Participo del punto de vista que en términos generales acaba de expresar el señor Ministro Aguirre Anguiano, sin embargo, quiero añadir que efectivamente la "asistencia social" no es materia concurrente para el Distrito Federal, y respecto de otras entidades federativas este es un tema que no quiero generalizar porque este no es el caso. El caso concreto se trata de la "asistencia social" en el Distrito Federal.

La materia de "asistencia social" no es de competencia federal y concurrente con los Estados. ¿Por qué? Porque la materia de la concurrencia que establece el párrafo quinto, artículo 4o. constitucional, dice literalmente: "Toda persona tiene derecho a la protección de la 'salud'. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general', conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución", y la fracción XVI, del artículo 73 del mismo ordenamiento aludido, dice en lo conducente: "El Congreso de la Unión tiene facultad: ...XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y 'salubridad general' de la República"; consecuentemente, la materia de "salubridad" se refiere rigurosamente al capítulo "salud".

Considero que, para interpretar la Constitución, esto no puede realizarse conforme lo que diga una ley secundaria, llámese "general" o no, puesto que la etiqueta de "general" no le brinda a dicha ley secundaria una amplitud distinta a la que tienen los ordenamientos federales. Por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta indudablemente es general porque tiene aplicación en toda la República; la Ley del Impuesto al Activo es general —aunque no lo diga su nombre— porque tiene aplicación en toda la República; otra ley federal que sí tiene el apelativo de "general" pero el mismo está por demás, es la Ley General de Bienes Nacionales, basta con que se diga Ley Federal de Bienes Nacionales nada más, y no "general".

"Generales" son todas las leyes por definición y "generales", en el sentido federal, significa que tienen aplicación en toda la República, en todo el territorio nacional y, en cambio, las leyes de los Estados tienen una aplicación local, es decir, dentro del ámbito territorial de cada entidad federativa.

En el capítulo de "asistencia social", el Revisor de la Constitución en lugar del primitivo órgano Constituyente empezó por modificar las atribuciones que le corresponden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. ¿Por qué?, porque el Distrito Federal no es un Estado soberano que se haya federado, es una ficción, una creación de la Constitución Federal, por tanto, toda la competencia originaria dentro del Distrito Federal, es federal, y por eso el Congreso de la Unión ejercitaba esta facultad antes.

Al considerar el Órgano Revisor de la Constitución que era oportuno dotar de competencia local al Distrito Federal, le otorgó las facultades en materia de "asistencia social", por consiguiente, el Distrito Federal no se ubica dentro de la regla del artículo 124 constitucional que dice literalmente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Como el Distrito Federal nunca fue un Estado, entonces, no tiene ninguna competencia originaria que pudiera habersele reservado, esta competencia la tenía el Congreso de la Unión y él es el que le atribuye la competencia al órgano legislativo del Distrito Federal para emitir leyes en materia de "asistencia social", y en eso estoy de acuerdo, puesto que es indudable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades constitucionales expresas para legislar en toda la mate-

ria de la "asistencia social", no de "salud", sólo la "salud local". Antes, no tenía la facultad como entidad federativa porque no la poseía de origen. Esta facultad también le fue proporcionada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Órgano Revisor de la Constitución, al reformar el artículo 122 constitucional, por lo que tiene facultades para legislar sobre "salud" y en esta materia, concretamente, en ese concepto de "salubridad".

Por tanto, la Asamblea Legislativa sí tiene facultades para legislar en concurrencia con los poderes federales, por lo que en este sentido estoy de acuerdo con la posición del señor Ministro Aguirre Anguiano y con esta salvedad emitiré mi voto, pero en el resto del proyecto me sumo a toda la exposición y a todo el tratamiento que el mismo proporciona.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Ha destacado, el señor Ministro Silva Meza, que estamos en presencia de un asunto de especial importancia y no cabe duda que no solamente por las situaciones circunstanciales que se han dado, sino por la naturaleza misma del problema. No dudo que todos coincidamos con el punto de vista del señor Ministro Silva Meza.

Han existido circunstancias —desde luego esta novedosa acción de inconstitucionalidad otorgada a las minorías parlamentarias— que en un momento dado, no obstante que en el órgano parlamentario no llegaron a tener éxito, sin embargo, en lo que es la majestad del derecho, es decir, ante este Alto Tribunal tienen la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad del cuerpo legal que, como ocurre en el caso, se ha emitido por el órgano legislativo, esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No cabe duda que la importancia de este asunto se deriva también de circunstancias como el volumen de memoranda que hemos recibido, tanto en forma oral como en forma escrita, para atender a los razonamientos en un sentido y en otro. En este asunto contamos con mucho material que nos fue proporcionando, no solamente por quienes formalmente tienen parte en esta acción de inconstitucionalidad, sino por las partes que de algún modo piensan que pueden resultar afectadas por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dije que para mí este asunto tiene además una importancia derivada de la naturaleza misma de lo que son las instituciones de "asistencia pri-

vada". Bien sabemos, y normalmente todas las constituciones de los países lo reconocen, que todo el orden jurídico-político finalmente tiene como objetivo que los miembros de la comunidad se desarrollen conforme a su naturaleza humana. El objetivo de toda la organización de una Nación, radica en que los miembros de la comunidad nacional puedan tener los satisfactores que su naturaleza de ser humanos les piden —lo que algunos teóricos del derecho califican como "el bien común"—, para realizar las condiciones propicias en el desenvolvimiento integral de los miembros de la comunidad, sin embargo, la experiencia revela que por ineficiencia —en cuanto a la búsqueda de fórmulas idóneas para lograr con plenitud ese objetivo—, por los egoísmos humanos y por el afán de algunos en acaparar los recursos en detrimento de otros, se crean sectores en las poblaciones que han sido calificados sociológicamente como marginados en donde, afortunadamente, el egoísmo de unos se compensa con el sentido de solidaridad, de servicio, de caridad y de "beneficencia" de otros, y esto se ha canalizado a través del tiempo, a través de una evolución muy importante que llega, finalmente, a traducirse en las instituciones de "asistencia privada".

Es importante encaminar adecuadamente los esfuerzos que con este espíritu de generosidad tienen muchas personas para poder auxiliar a estos sectores necesitados. De ahí que tenemos que ser muy escrupulosos en el análisis de la problemática jurídica que en torno a estas instituciones se produce, por lo que tengo la firme convicción —y la retórica de los señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra lo corroboran—, que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia ha realizado un trabajo acucioso, extraordinario y que si bien finalmente se tradujo en un proyecto de aproximadamente cuatrocientas páginas, éste se encuentra soportado con muchos volúmenes de leyes que se examinaron y que conforman todos los antecedentes que se pudieron recabar para tener una decisión muy cuidadosa y muy meditada por parte de este órgano colegiado.

Ante las intervenciones de los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán, debo mencionar con sinceridad algo que me parece es de mucha importancia y que radica en que partiendo de ángulos de observación diversos, finalmente se coincide en la conclusión y existe un hecho que no podemos negar: En el texto de la Constitución no existe un artículo que defina lo que es "asistencia privada", ni tampoco que defina lo que es "asistencia social".

Se han mencionado varios preceptos. El artículo 4o. de la Constitución, del capítulo "De las garantías Individuales", dice con claridad que toda

persona tiene derecho a la protección de la "salud" y añade —y esto es importante en la formulación del proyecto porque propiamente su estructura se sigue de lo que a continuación expresa este precepto—: "La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general',..."

Como ustedes habrán observado, en el texto del artículo 4o. constitucional, no se utiliza la expresión de "asistencia social", ni tampoco la de "asistencia privada", pero —y esto fortalece la estructura del proyecto y debo decir que yo coincido con ello— se sigue un mecanismo que constitucionalmente es reiterativo en distintos preceptos, en que no siempre el Constituyente Originario o el Poder Revisor de la Constitución, resuelven a plenitud todos los problemas, sino que en algunos casos remiten al legislador ordinario para que éste descienda a cuestiones de detalle, y por ello coincido con el proyecto en que cuando este cuarto párrafo, del artículo 4o. de la Constitución, remite a la ley la definición de aspectos de detalle, autoriza a que posteriormente se siga, no únicamente con base en lo que dice el legislador ordinario, sino con base en lo que dice la Constitución que le confiere esta tarea al legislador ordinario, para poder descifrar lo que la Constitución por sí sola no descifra, a saber, en dónde debemos colocar la "asistencia social" y la "asistencia privada".

En este punto es donde el cuidadosísimo estudio que nos presenta el proyecto, desentraña cómo a través de su desarrollo, su génesis, sus objetivos y de las situaciones legislativas que han acontecido, la "asistencia privada" se encuentra comprendida dentro de la "asistencia social" y la "asistencia social", vinculada estrechamente a la "salud", se encuentra dentro de la "salubridad general", respecto de la cual —como lo dijo el señor Ministro Silva Meza en su intervención— expresamente existe la concurrencia.

Por su parte, no deja de ser interesante el punto de vista planteado por los Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán, puesto que ellos no comparten que el legislador ordinario —ni siquiera cuando por mandato constitucional debe hacerlo, y aun lo trate de recalcar con el calificativo de "ley general"— brinda la posibilidad de interpretar el texto constitucional a través de lo que él mismo dice. El argumento de los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán para mí, si me coloco desde su punto de vista, me resulta también muy lógico.

No obstante ello, dentro del sistema constitucional mexicano existe una regla muy clara de carácter general que se encuentra en el artículo 124

de la Ley Fundamental, y al cual dio lectura el señor Ministro Aguinaco Alemán. Este artículo dice que todo lo que no esté expresamente señalado por la Constitución para la Federación, se entienden reservado a los Estados. Si la Constitución no reserva la "asistencia social" para la Federación, conforme al artículo 124, se entiende reservada a los Estados, pero respecto del Distrito Federal opera la regla inversa que, incluso desde su planteamiento, le proporciona mucha coherencia.

La regla respecto del Distrito Federal es: "Sobre el Distrito Federal legisla el Congreso de la Unión en todo menos en aquello que expresamente le esté reservado a la Asamblea Legislativa", y entonces con esto los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán completan su argumentación, en virtud de que respecto de este punto tiene importancia el artículo 122 constitucional, base primera, apartado C), fracción V, inciso i), que establece la entrega clara a la Asamblea Legislativa, sobre la facultad para "normar" —término que se advierte es utilizado como sinónimo de "emitir leyes", "regular", etcétera, etcétera— lo relacionado con la "asistencia social".

De modo tal que, para mí, estas intervenciones expuestas complementan en forma fructuosa el proyecto que presentó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y vienen a fortalecer la conclusión final, porque por un camino o por el otro, finalmente se llega a decir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene facultades para emitir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del propio Distrito Federal.

Por ello, simplemente añado que, por la importancia del tema, deben publicarse no solamente las tesis que con carácter de jurisprudencia previsiblemente puedan sustentarse, sino que debe publicarse íntegramente esta resolución, así como el voto particular coincidente en su conclusión que previsiblemente van a formular los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán y, a lo mejor, el voto de minoría por lo que respecta a los señores Ministros a quienes los hayan convencido sus argumentos y, de esta forma, ello sirva como sustento de lo que es la función del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratar de hacer un análisis rigurosamente jurídico de los problemas que se someten a nuestro conocimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO. Muchas gracias señor Ministro presidente.

Después de las exposiciones de los señores Ministros, realmente yo no debería hacer uso de la palabra si no fuera que por la importancia del asunto debe uno de dar fe del por qué se vota en el sentido en que uno lo hace y en mi caso, estoy totalmente de acuerdo con el proyecto.

Permítaseme, por parte de los señores Ministros, hacer una reflexión personal que hago a propósito de las exposiciones de los propios señores Ministros.

Realmente el artículo 105 constitucional, ha sido una novedad que yo llamaría "explosiva" en la vida jurídica de México, porque al establecerse en este artículo las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se dió cauce a un viejo interés de cómo las entidades, y no las personas individuales, pueden hacer planteamientos de constitucionalidad a la Suprema Corte. Siempre consideré que había un riesgo en esto, sobre todo con relación a las controversias constitucionales que se refieren a planteamientos de constitucionalidad de leyes, así como de todas las acciones de inconstitucionalidad. ¿Cuál sería el riesgo? El riesgo sería causar la inseguridad de la población en general.

En el caso de la presente acción de inconstitucionalidad, una minoría parlamentaria que ha perdido una votación plantea una cuestión de constitucionalidad, y desde que se hace el planteamiento hasta que se resuelve el mismo, se deja un sabor de inseguridad.

Ahora bien, ¿pudo haberse dictado — por ejemplo como lo es en el caso concreto— legítimamente esta Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa, o no?

La opinión pública se pregunta: ¿Existe la ley o no existe la ley?, ¿debemos atenernos a esta ley o debemos esperar —lo que en efecto sucede—, hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo resuelva?

¿No es ley? Sí es ley, la cual por cierto es muy importante, pero ese riesgo de inseguridad, en cambio, proporciona la seguridad distinta de que la Constitución se encuentra por encima de cualquier otra consideración jurídica en el país, así como el que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia es el órgano adecuado para llegar a esa conclusión.

Por tanto, quiero resaltar esta situación, en virtud de que esta ley ha causado expectativas sobre la validez o invalidez constitucional, así como el hecho de que la misma es muy importante para proporcionar la seguridad de saber si es constitucional o no.

Me alegra mucho la intervención de los señores Ministros que hicieron algunas aclaraciones, porque también nos dejan una seguridad, dicen: "Estamos de acuerdo, lo que pasa es que hacemos estas aclaraciones quizá para que no se vaya a interpretar en el futuro de que hemos entrado en contradicción; y desde este momento dejamos esta constancia."; pero así como la acción de inconstitucionalidad da la seguridad de que esta ley es o no constitucional, también el voto que se emita tendrá que expresar que no existieron dudas y que estuvieron de acuerdo en el fondo, así como que existieron ciertas cuestiones que había que plantear y que salvar para el futuro, o para el propio criterio personal de ellos.

Esto es lo que me motiva, además de hacer constar que estoy de acuerdo con el proyecto y hacer el uso de la palabra para festejar que esto haya cambiado tanto en México y que en un momento dado podemos decir: "Ahora sí sabemos, sin ningún género de dudas, que esta ley es o no es constitucional."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor Ministro Castro y Castro. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor Ministro presidente. He visto con gran satisfacción, en primer lugar, los elogios que se han formulado con relación a este proyecto presentado por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia. Me sumo a ese reconocimiento como se han sumado todos los demás señores Ministros que han hecho uso de la palabra.

Observo también con gran satisfacción que todos los señores Ministros que hicieron uso de la palabra han coincidido con los puntos resolutivos que propone el proyecto, por lo que solamente de una manera muy breve, quiero asentar cuál es mi criterio con relación a las objeciones que han hecho algunos de los señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra.

Para examinar y desentrañar la disposición fundamental a que se refiere este proyecto, así como este tema tan interesante que se relaciona con dicho artículo y que es el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, ha sido necesario —como puede observarse— remitirse a otros dos artículos de la Constitución, los cuales son el artículo 4o. y el artículo 73, fracción XVI.

Históricamente la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, es anterior a una reforma —a la cual se le ha dado lectura previamente— del artículo 4o. constitucional. La fracción XVI, del artículo 73 de la Carta Magna, en la parte que corresponde y que nos ha dado materia para hacer el examen, dice: "El Congreso tiene la facultad: ...XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y 'salubridad general' de la República.", por lo que siempre ha sido esta materia de "salubridad general" de competencia federal.

Transcurre el tiempo y posteriormente viene el artículo 4o. constitucional en términos de la reforma que hemos leído y que me voy a permitir leer nuevamente, porque son diferentes puntos de vista que de manera libre hemos estado formulando; dice este artículo: "Toda persona tiene derecho a la protección de la 'salud'. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 'salud' y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de 'salubridad general', conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

Observo que en este artículo existe una remisión expresa y clara que hace el Constituyente Permanente, para que sea el legislador ordinario federal el que establezca las características de lo que se apunta con toda claridad, tanto en la fracción XVI, del artículo 73, como en el cuarto párrafo del artículo 4o. de la Carta Magna.

En la Constitución existen algunos artículos que son de tal manera prolijos en su exposición que uno llega a pensar que es prácticamente la ley misma. Ejemplos de ello los tenemos en el artículo 123 constitucional, que especifica con todo cuidado todas las características del trabajo, tanto del trabajo privado, como del trabajo que desempeñan los burócratas, así como las relaciones que existen con el Estado. Otro ejemplo es el artículo 107 constitucional que señala de una manera muy minuciosa, cuáles son las características y contenido que debe tener la Ley de Amparo y las instituciones que se relacionan de cerca con este juicio. Asimismo, también tenemos al artículo 27 constitucional; pero todas son excepciones.

La regla general consiste en que no es atribución del Constituyente ir pormenorizando todas las características que pueden corresponder a las diversas instituciones que él mismo establece. En muchas ocasiones, como lo es en este caso, el Constituyente remite a la ley, remite al Con-

greso de la Unión o, a veces, remite a los Congresos de los Estados el desarrollo de la institución correspondiente.

En virtud de lo anterior, en primer lugar, no comparto en el fondo la idea de que todo debe estar precisamente establecido en la Constitución de manera expresa; no, yo creo que para la interpretación de las normas constitucionales debe tomarse en consideración que ellas establecen los puntos fundamentales que luego han de desarrollar el Congreso Federal o los Congresos Locales.

Me atrevo a pensar que de la interpretación relacionada del cuarto párrafo de este artículo 4o. constitucional, con la fracción XVI, del artículo 73 del mismo ordenamiento, no cabe duda que existe una facultad concurrente en materia de "salubridad general" y que, asimismo, esta materia, en su pormenorización, remite a la ley correspondiente.

En la ley relativa, es decir, la Ley General de Salud, con toda claridad se establecen algunos artículos que inclusive se transcriben en el proyecto, y los cuales dicen lo siguiente:

"Artículo 1o. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la 'salud' que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,..." esto es, existe una correspondencia expresa, bien marcada, entre lo que establece el Constituyente y lo que expide el Congreso ordinario.

"Artículo 2o. El derecho a la protección de la 'salud', tiene las siguientes finalidades: ...V. El disfrute de servicios de 'salud' y de 'asistencia social' que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población."

"Artículo 3o. "En los términos de esta ley, es materia de 'salubridad general': ...XVIII. La 'asistencia social'.", y así sucesivamente, se encuentran en estricta correspondencia el legislador con el Constituyente.

Por lo anterior, llego a la conclusión coincidente que nos propone el proyecto, en el sentido de que esta facultad es concurrente, tanto de la Federación como de los Estados, y con más expresiva alusión, con la legislatura del Distrito Federal, en virtud de que el apartado C, base primera, fracción V, inciso i), del artículo 122 constitucional, lo admite expresamente.

Por último, deseo agregar que el artículo 4o. constitucional no se refiere a Estados sino a entidades federativas, puesto que dice: "...estable-

cerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas...", y las entidades federativas exceden a lo que es propiamente un Estado de la República, para comprender también al Distrito Federal, de manera que, independientemente de estas características, concluyo desde mi punto de vista —que coincide con el proyecto—, que se trata de una facultad concurrente; con ello tenemos otra forma de ver las cosas.

Desde otra opinión se dice que la Federación no tiene facultades para la "asistencia social" desde un punto de vista legislativo, lo cual me resulta confuso, porque se dice: "No es que no pueda realizar actividades de 'asistencia social', no; lo que sucede es que no tiene facultades legislativas.". Observo que, en principio, es contrario específicamente a lo que establece la fracción XVI, del artículo 73 constitucional, puesto que seguir esa ruta técnica nos conduce a un puerto que yo no quisiera compartir, porque esto implicaría en consecuencia que la Federación tiene restricciones legislativas en materia de "asistencia social", y que en rigor toda la cuestión legislativa corresponde a los Estados por efecto del artículo 124 constitucional, y sólo corresponde al Distrito Federal por efecto del artículo 122 constitucional, pero la Federación no lo puede hacer. Esto es lo que más me preocupa desde los siguientes dos puntos de vista.

Primero, estamos en la República Mexicana ante una situación tal que las desigualdades de carácter social y económico son tan grandes que la ayuda para combatirla que pueda provenir, sea de la Federación, sea de los Estados o sea del Distrito Federal, son bienvenidas siempre. Si cualquier otro elemento pudiera ayudarnos, también sería bienvenida la ayuda. Lo cierto es que no podemos rechazar la influencia o la colaboración de la Federación solamente porque sí, es decir, por una cuestión de carácter técnico que nos lleva a un resultado tan rígido, tan estricto, que no se compadece de la situación de injusticia social que tenemos.

Aun cuando se diga que la Federación tiene facultades y se le reconozcan éstas para hacer en vía de hecho muchas obras de carácter de "asistencia social", al negársele la facultad a la Federación para formular leyes u ordenamientos, se está haciendo una restricción muy grande al respecto.

Las autoridades, la Federación, los Estados, las autoridades del Distrito Federal, no actúan como los particulares. Un particular puede, con base en la gran libertad que le otorga la Constitución y las leyes, hacer obras —como antes se les denominaba— de caridad o de "beneficencia social", pero las autoridades, inclusive las federales, no pueden hacer lo mismo;

las autoridades tienen que hacerlo con base en ordenamientos, sean éstos legislativos, reglamentarios o de cualquier otro tipo, porque recordemos que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite. Si nosotros aceptáramos que las autoridades sí pueden hacer estas obras de hecho, pero no legislarlas conforme a derecho, estaríamos prácticamente inamovilizándolas.

Desde el otro punto de vista, si todos reconocemos —hasta ahora no he escuchado ninguna opinión en contra—, que la legislatura del Distrito Federal tiene facultades para legislar en materia de beneficencia privada —e insisto, sobre este punto de vista no existe aparentemente por el momento ninguna opinión en contra—, y le quitamos las facultades a la Federación, sea de hecho o de derecho, estaremos restringiendo también la posibilidad de que los Estados por un lado, y el Distrito Federal por el otro, se coordinen con la Federación, porque no habría forma accesible, fácil y natural de que hubiera esa coordinación.

Pues bien, estas son las razones por las cuales estoy plenamente de acuerdo con lo que establece el proyecto. Considero que existe una facultad concurrente en esta materia, tanto de la Federación, de los Estados, así como del Distrito Federal. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Ministro presidente.

Primero que nada, quiero agradecer a todos los señores Ministros, en la pequeña parte que a mí me corresponde, los buenos comentarios y felicitaciones que ha recibido el proyecto. Por honestidad intelectual debo reconocer que el mérito mayor, en cuanto al desarrollo del proyecto, le corresponde a los señores secretarios de estudio y cuenta que me lo presentaron para su revisión y el mérito total en el acopio de la documentación, la cual fue muy reconocible, es absolutamente de ellos.

La objeción que formula el señor Ministro Aguirre Anguiano, empieza por indicarnos que es meramente accidental y no trasciende a la decisión que se propone en este proyecto.

Advierto, que aun cuando ciertamente el punto sobre el que se ha abordado es un accidente dentro de la temática general del asunto, éste sí tiene importancia.

Quiero proponer una fórmula que se me ocurre en este momento y conforme a la cual, si los señores Ministros que apoyan el proyecto —tal y como se encuentra el mismo— estuvieran de acuerdo, y con ello desvaneciera el punto de disidencia de los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán, pues sería factible dicha fórmula.

Se dijo por parte del señor Ministro Aguirre Anguiano, que la interpretación constitucional que propone el proyecto respecto del artículo 4o. constitucional, parte fundamentalmente de disposiciones legales secundarias actuales; y esto es cierto. El señor Ministro Aguirre Anguiano dice: "Estamos invirtiendo los terrenos.", lo cual es cierto, pero existen otra serie de datos que apuntalan la interpretación que el proyecto propone.

Una de ellas es la amplísima interpretación histórica de la "asistencia social" y su evolución, de las que se puede observar cómo las leyes que regulan la "salud", poco a poco se apoderaron de la materia como si ésta formara parte de su contenido natural. Esto corresponde también a nuestra tradición legislativa que a lo largo de la historia, dentro de las leyes de "salud" o códigos sanitarios, tienen destinado un capítulo para la "asistencia social".

Otra aportación muy propicia para la conclusión interpretativa que se propone, es la evolución del concepto de "salud", hasta llegar a la expresión tan laxa que propone el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, que la define como el bienestar no solamente de la funcionalidad física y mental de las personas, sino de todo el entorno que la rodea, esto es, bienestar económico, social y cultural, por ello es que el objeto de la "asistencia social" es y puede ser muy amplio.

Finalmente, respecto de las disposiciones de nuestras leyes actuales a las que hizo mención el señor Ministro Díaz Romero, la Ley General de Salud expresa claramente como un concepto de "salubridad general" la prestación de servicios de "asistencia social". Una vez inserto en el concepto de "salud" el relativo a la "asistencia social", la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social propone la articulación de estos servicios en todo el territorio nacional, con la participación coordinada y concurrente de todos los órganos de gobierno.

Observo que el argumento del señor Ministro Aguirre Anguiano va directamente en contra del contenido, tanto de la Ley General de Salud como de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, por lo que se me ocurre una fórmula que podría sustentarse en el proyecto y que con-

siste en no hacer una manifestación expresa por el momento, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la concurrencia y la coordinación de facultades en esta materia, sino simplemente concluir, en esta parte del proyecto, que por disposición de la Ley General de Salud y de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, cuya constitucionalidad no es objeto de examen en este juicio, la materia de "asistencia social" es concurrente y coordinada entre la Federación y las entidades federativas y, de este modo, la conclusión se sostiene y se sustenta en disposiciones legales vigentes, cuya constitucionalidad ciertamente no hemos estudiado.

Para lo anterior solicitaría que los señores Ministros que apoyan el proyecto, estuvieran de acuerdo en que se insertara esta modificación y no sé si con ello el punto de disidencia pudiera estimarse superado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Aguinaco Alemán.

SEÑOR MINISTRO AGUINACO ALEMÁN: Toda vez que la Ley General de Salud no está a discusión, es decir, no está a discusión su validez constitucional, si esta ley abarca el concepto de "asistencia social" como parte de la "salubridad general", hasta este punto no existiría objeción, puesto que no estamos en la discusión de si fue válida o no fue válida esa interpretación con relación a los textos constitucionales.

Dejando a salvo dicha circunstancia respecto a que no está a discusión la validez constitucional de la Ley General de Salud, ni la Ley General de Asistencia o la Ley Nacional de Asistencia Social, para mí está superado el problema, porque lo que yo no admitía era una afirmación tajante de que la beneficencia constitucionalmente es concurrente con la "salubridad general", sin embargo, si se le da el tratamiento sugerido al proyecto en la parte considerativa, yo estaría de acuerdo con él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor Ministro presidente. Es cierto que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia se dirigió formalmente a los señores Ministros que hemos externado nuestro apoyo a su proyecto, pero me parece que sería de modo preferente escuchar la opinión de los señores Ministros que hacen esta especie de aclaración dentro de su voto porque, al menos desde mi punto de vista, me parece que se encuentra muy fundado tanto en la Constitución como en la ley que remite expresamente a este tema.

Si yo acepto la propuesta, y los señores Ministros que tienen la idea de aclarar el voto, no la aceptan, entonces, este punto no va a quedar fundado como a mi entender debería quedar, sin embargo, adelanto que si los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguinaco Alemán —quien ya dijo que sí está de acuerdo—, estuvieran de acuerdo con la propuesta, yo expreso por mi parte que no tendría ningún inconveniente en aceptarlo, siempre y cuando todos coincidiáramos en este sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy de acuerdo, por lo que a mí respecta, con las modalidades que se proponen imprimir en el proyecto para superar el problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo incluso había propuesto la publicación de este interesante argumento que han planteado. Si los señores Ministros que habían sostenido el proyecto están de acuerdo en que se elimine de la ponencia lo que de algún modo ellos no compartirían, pues esperamos otra ocasión en la que se pueda fortalecer ese punto de vista, a lo mejor, en otro proyecto que también nos convenza a los demás.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Me obligo a hacer un pronunciamiento en el sentido de que por mi parte parece que fui el que inicié con la manifestación de los problemas de la concurrencia que se desprenden del proyecto, sin embargo, también me manifiesto en el sentido de que no tengo ningún inconveniente, en virtud de que no se altera la esencia de lo decidido, y por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sí tiene competencia expresa para legislar en materia de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Pues nos resulta cita para los que habíamos tomado la palabra. Estoy totalmente de acuerdo con la

propuesta y qué bueno que podamos alcanzar un acuerdo, el cual denota en forma nítida las conclusiones tan provechosas y tan interesantes como lo son en este caso.

En razón de ello, me sumo a los señores Ministros que me antecedieron en el uso de la palabra y manifiesto también mi conformidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: No habiendo entonces objeciones al proyecto, se les consulta a los señores Ministros si puede ser aprobado en votación económica el mismo.

VOTACIÓN

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente, hay unanimidad de once votos en favor del proyecto.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: En consecuencia, se resuelve:

PRIMERO.— Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— SEGUNDO.— Se reconoce la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.— TERCERO.— Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación*.— Notifíquese.— Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GÓNGORA PIMENTEL: Habiéndose terminado el único asunto de la lista, se levanta la sesión.

Se levantó la sesión a las trece horas.

Sentencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/99. PROMOVENTES: UNA FRACCIÓN DE DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA. SECRETARIOS: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ Y PEDRO ALBERTO NAVA MALAGÓN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.— Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el doce de enero de mil novecientos noventa y nueve, Aguilera Gómez Manuel, Aus Den Rutthen Haag Arne Sidney, Benítez Gil José Luis, Bravo Martínez Esveida, Castellanos Cortés Sara Isabel, De Anda Márquez Pablo, De la Vega García Netzahualcóyotl, Escobedo Miramontes José Eduardo, Galván Muñoz Jesús, Garay y Arenas Fernando, Hernández Labastida Miguel, Hiroishi Suzuki María del Pilar, Islas León Irma, Jiménez Barranco Pablo Jaime, Levin Coppel Óscar, Luna y Parra y Trejo Lerdo María Angélica, Minjarez Jiménez José Manuel, Ortiz Haro Amieva Luis Miguel, Pérez Noriega Fernando, Rivera Domínguez José Alfonso, Saldaña Hernández Margarita, Salinas Torre Armando, Toledano Landero Jesús Eduardo, Vázquez Enríquez Alejandro, West Silva Octavio Guillermo, Rodríguez Ruiz René y Narro Céspedes José, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones y autoridades que a continuación se señalan:

"Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna: 1.— Órgano legislativo que emitió la norma general de la cual se solicita la declaración de inconstitucionalidad e invalidez: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.— 2.— Órgano ejecutivo que promulgó la norma general de la que se solicita la declaración de inconstitucionalidad e invalidez: jefe de Gobierno del Distrito Federal.— Norma general cuya inconstitucionalidad e invalidez se reclama y medio oficial en que se publicó: Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, de fecha 10 de diciembre de 1998, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 14 de diciembre del mismo año y que entró en vigor el día 15 de los mismos mes y año."

SEGUNDO.— Los antecedentes del caso, son los siguientes:

"1.— Con fecha 3 de noviembre de 1998, la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordó turnar para su análisis y dictamen a la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables, la iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada presentada por las diputadas Sara Murúa Hernández y Virginia Jaramillo Flores en sesión del día 27 de octubre de 1998, turnada originalmente sólo a la Comisión de Desarrollo Social.— Con fecha 5 de noviembre de 1998, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acordó enviar para su análisis y dictamen, a las Comisiones de Desarrollo Social y de Atención Especial a Grupos Vulnerables, la iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, presentada por la diputada Sara Isabel Castellanos Cortés en la sesión de la misma fecha.— Con fecha 26 de noviembre de 1998, la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordó turnar para su análisis y dictamen, a la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables, la iniciativa de Ley de Asistencia Privada del Distrito Federal, presentada por el diputado Alejandro Rojas Díaz Durán en sesión del 29 de octubre de 1998.— Los documentos que acreditan lo anterior se anexan a este escrito en copia simple y de los cuales se ha solicitado al oficial mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, extender las certificaciones correspondientes.— 2.— Integrantes de las Comisiones Unidas de Atención Especial a Grupos Vulnerables y de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizaron con fecha 7 de diciembre de 1998, una supuesta sesión a efecto de discutir y en su caso aprobar el dictamen relativo a las iniciativas de Ley de Instituciones de

Asistencia Privada presentadas. Es conveniente manifestar que, como será explicitado en líneas posteriores, las actividades desarrolladas en dicha sesión sobre este punto por parte de las comisiones anteriormente enunciadas, violaron el procedimiento establecido en las disposiciones que regulan la función legislativa de la asamblea.— 3.— Con fecha 10 de diciembre de 1997, se dio cuenta al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su discusión y aprobación, con un documento que pretendió ser un dictamen con proyecto de Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, mismo que se anexa en copia simple a este escrito al igual que la versión estenográfica correspondiente, y de los cuales se ha solicitado al oficial mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, extender las certificaciones correspondientes. Dicho supuesto dictamen fue votado por el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y aprobado por 37 votos a favor de los 66 miembros que conforman dicho órgano.— 4.— Con fecha 11 de diciembre de 1998, el C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, promulgó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, con el refrendo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, siendo publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 14 de diciembre de 1998, con entrada en vigor el día 15 de diciembre de 1998.— 5.— La hoy promulgada Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, es una norma general cuya contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plantea ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución y de su ley reglamentaria.— Al efecto, es importante resaltar el mandato del artículo 122 constitucional contenido en el apartado A, fracción I: ‘Corresponde al Congreso de la Unión: Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.’; y por lo que hace a las facultades del órgano local de que se trata, en su apartado C, base primera, fracción V, la enunciación de las materias de tal carácter que hace el precepto mencionado, en la cual no se comprende la de legislar o normar sobre instituciones de asistencia privada.— Por su parte, el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al enunciar las facultades de la Asamblea Legislativa no considera la ley que ahora se impugna.— En adición a lo anterior, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aún vigente en los términos del artículo decimotercero transitorio del decreto por el que se reforma la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, señala que: ‘La asamblea está facultada para expedir normas de observancia general

y obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de leyes o decretos en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...'.— De manera evidente, la ley cuya inconstitucionalidad e invalidez se demandan por esta vía, se ubica en el supuesto constitucional necesario para ello, se trata de un producto legislativo de la asamblea que contradice los textos constitucionales que otorgan al Congreso de la Unión facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal, y que a la propia asamblea le confieren facultades legislativas expresas y limitadas entre las que no está la relativa a instituciones de asistencia privada. La ley que se impugna carece de fundamento constitucional. La Asamblea Legislativa al expedirla, ha excedido las facultades que le corresponden, y con ella misma, el órgano ejecutivo ha sido omiso en formular observación sobre la carencia de facultades constitucionales para expedir la ley de mérito. Se trata de una ley que conforme a las disposiciones constitucionales que se verán más adelante, debe concebirse como una reserva constitucional en favor del Congreso de la Unión."

TERCERO.— Los conceptos de invalidez que adujo la parte promovente en síntesis son los siguientes:

1. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, contradice los artículos 16, 27, segundo párrafo, fracciones III y VI, segundo párrafo, 89, fracción I, 122, apartado A, fracciones I y V, y apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Federal, por las siguientes razones:

1.1. Las facultades legislativas de la competencia de la Asamblea Legislativa están expresa y limitativamente establecidas en la Constitución Federal —artículo 122, apartado C, base primera, fracción V—, por tanto aquellas que no le son atribuidas deben entenderse reservadas exclusivamente en favor del Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el apartado A, fracciones I y V, del mismo artículo 122.

El régimen constitucional de facultades legislativas de la Asamblea Legislativa se ha venido modificando de manera reciente, sin embargo, desde el otorgamiento primo hasta el marco vigente, la enunciación y por tanto el límite expreso de las mismas, ha sido uno de los aspectos fundamentales en que se basa el diseño de la organización jurídico-política del Distrito Federal, como se expone a continuación:

a) La reforma constitucional de octubre de 1993 creó una nueva organización jurídico-política para el Distrito Federal, encargándose su

gobierno a los Poderes de la Unión, por sí y a través de órganos específicos de gobierno de la entidad, disponiéndose para cada uno de ellos sus respectivas atribuciones, pero facultándose al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le otorgaron facultades legislativas sólo en determinadas materias, mismas que constituyeron y constituyen excepciones a la atribución legislativa genérica del Congreso de la Unión.

El artículo 122 constitucional, fracción IV, incisos a) al h), vigente en ese entonces, establecía limitativamente las facultades de la Asamblea de Representantes, quedando comprendidas las siguientes:

"Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes; presupuesto de egresos; Ley de Ingresos; revisión de la cuenta pública del gobierno de la entidad; presentar iniciativas de ley o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia; Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal, servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa, así como las demás que expresamente le otorga esta Constitución."

Desde la iniciativa presidencial se planteó que la Asamblea de Representantes contaría con las facultades legislativas enunciadas en la fracción

IV, pero que "Las no conferidas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se propone." (Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura. Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal, págs. 21 y 22).

En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados a dicha iniciativa se hicieron las siguientes consideraciones:

"Concerniente a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, las dos iniciativas que ahora se dictaminan coinciden en que la función legislativa debe recaer, en materias de interés estrictamente local y expresamente determinadas, en la Asamblea de Representantes.— En virtud del ejercicio local de las facultades legislativas y respecto de aquellas materias no atribuidas, cuya competencia corresponde al Congreso de la Unión, se dota a la asamblea de la facultad de iniciar leyes o decretos ante ese Poder Federal, siempre que se trate de materias relativas al Distrito Federal.— Con la integración de todo lo relativo al Gobierno del Distrito Federal en el título quinto de la Constitución General, resulta indispensable la reforma a la fracción VI de su artículo 73, para considerar en ella sólo las facultades legislativas del Congreso de la Unión respecto de esa misma entidad.— Con el sentido de establecer un ámbito local de actuación del Gobierno del Distrito Federal, se establece para el Congreso de la Unión, en la fracción VI del artículo 73 de la iniciativa de que se trata, la facultad tanto de expedir el Estatuto de Gobierno de esta entidad como la de legislar en lo relativo a esta entidad, excepto en las materias que le son conferidas expresamente al órgano local denominado Asamblea de Representantes." (Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura. Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal, págs. 46 y 47).

Finalmente se dispuso en el artículo transitorio décimo primero que: "El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos de este decreto."

De lo anterior se deduce que en el Distrito Federal existen dos ámbitos de actuación legislativa –sistema de facultades expresas– el originario y abierto que corresponde al Congreso de la Unión, y el derivado y limitado que corresponde a la Asamblea de Representantes.

b) La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, reafirma el carácter limitativo y expreso de la actuación legislativa de la Asamblea de Representantes a la que se facultó para designar dos consejeros para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

c) Con la reforma constitucional de agosto de 1996, se modificaron de manera importante algunos aspectos del esquema de organización jurídico-política del Distrito Federal; así, entre otras cosas, la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal a que se refería la fracción VI del artículo 73 fue derogada, y su contenido quedó previsto en las fracciones I y II del apartado A del nuevo artículo 122 quedando como sigue:

"A. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

Con esta reforma se establece a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano legislativo local, conservándose el sistema de facultades expresas que se había previsto.

De esta manera la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 constitucional dispone que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación; b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.— Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.— La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.— La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de Gobierno

del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.— Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución; c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74 en lo que sean aplicables.— La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la asamblea; d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal; e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional; 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; 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; j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de 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; k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos, fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en

los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; m) Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos; n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; ñ) Presentar iniciativas de ley o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución."

Las demás facultades que la Constitución confiere expresamente a la Asamblea Legislativa son las de decidir sobre la propuesta que haga el jefe de Gobierno de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y su ratificación, así como la de nombrar los consejeros en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (art. 122, apartado C, base cuarta, fracción I, párrafo segundo y fracción II, párrafo primero); y, conocer del informe que rinda el jefe del Distrito Federal sobre el ejercicio de los recursos provenientes del endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público (artículo 73, fracción VIII). Transitoriamente también se le facultó para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal a partir del 1o. de enero de 1998, así como para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal, a partir del 1o. de enero de 1999, sin que pueda algún otro ordenamiento u órgano atribuirle alguna otra facultad que no esté expresamente comprendida en la propia Constitución.

Por ello, 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 por la Asamblea Legislativa, tales como las que el Congreso de la Unión posee en términos de la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

d) La ley que se impugna no sólo contradice la disposición constitucional relativa a la reserva del Congreso de la Unión en el ámbito legislativo del Distrito Federal, sino también la contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, esto es, la denominada facultad reglamentaria del presidente de la República que se ejerce respecto de leyes expedidas por el Congreso Federal.

No es extraña la injerencia del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal en la administración pública del Distrito Federal, si se considera que conforme al artículo 122, apartado C, base tercera constitucional, le corresponde, vía el Estatuto de Gobierno, la determinación de la organi-

zación de la administración pública local en el Distrito Federal; determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; establecer los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; fijar los criterios para efectuar su división territorial, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como su relación con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

1.2. Siendo necesaria la previsión expresa en la Constitución Federal para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerza una facultad, no se desprende fundamento alguno que le permita expedir una ley de instituciones de asistencia privada.

Ejemplos que acreditan la necesidad de la previsión constitucional:

En la reforma constitucional de 1996 se facultó expresamente a la Asamblea Legislativa para expedir la Ley sobre Adquisiciones y Obra Pública del Gobierno Local, de lo que se infiere que al Constituyente Permanente no le bastó la facultad que tenía y tiene la administración pública local para legislar respecto de su régimen interno y de procedimientos administrativos.

Similar situación se dio respecto de la facultad para normar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, pues no obstante de que pudiera estimarse contemplada en la facultad sobre la materia civil, el Constituyente Permanente consideró necesaria su enunciación expresa.

Por otra parte, pese a contar la asamblea con facultad de legislar en materia de administración pública local, carece de facultades para expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de manera que la reserva a favor del Congreso de la Unión fue ejercitada por dicho poder mediante la expedición el 1o. de abril de 1996, así como la correspondiente del Ejecutivo Federal en cuanto a la expedir su reglamento con fecha 15 de julio de 1996.

Tampoco la facultad para legislar en materia de administración pública autoriza a que la asamblea regule lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, pues salvo los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, éstos se regulan por la ley federal de la materia en los términos del título cuarto de la Constitución Federal.

La reforma constitucional de 1993 confirió a la Asamblea de Representantes facultades para legislar en materias de bienes de dominio público y privado del Distrito Federal así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; pero en la reforma de 1996 se limitó tal facultad exclusivamente a la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, de manera que operó la reserva del Congreso de la Unión sobre la determinación de qué bienes constituyen el dominio público y cuáles el dominio privado del Distrito Federal.

Destaca la determinación del Congreso de la Unión en la fracción V del artículo 67 del Estatuto de Gobierno (decreto de reformas publicado en el D.O.F., el 4 de diciembre de 1997) en cuanto a la previsión como facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal para "Nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley", si no fuera competencia del Congreso de la Unión esta materia específica de instituciones de asistencia privada, no tendría por qué prever como lo hizo, un órgano del Gobierno del Distrito Federal. El Congreso de la Unión es el órgano competente que determina que habrá una Junta de Asistencia Privada, que es regulada en ley que el propio Congreso expide.

El sustento para tal determinación es precisamente que siendo la Ley de Instituciones de Asistencia Privada una materia de reserva para el Congreso de la Unión, solamente este poder está facultado para variar el sistema del nombramiento de su titular, eliminando la posibilidad de que dicho nombramiento y remoción sean libres. Aún más, si ese no fuera el sentido, el Congreso de la Unión en el decreto de reformas citado, que también incluyó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hubiere suprimido para la Secretaría de Salud del Gobierno Federal la facultad prevista en el artículo 39, fracción IV relativa a "Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores."

La congruencia legislativa de las facultades del Congreso de la Unión, tratándose de las instituciones de asistencia privada se manifiesta en la previsión de la participación de dependencias de la administración pública federal en un órgano desconcentrado del Distrito Federal encargado de la vigilancia de dichas instituciones, y precisamente de las encargadas de los sectores educación, salud y tributario federales, ámbitos de particular importancia para el desarrollo de esas corporaciones.

Si la materia de instituciones de asistencia privada fuera local no habría necesidad de que el Congreso de la Unión dispusiera de una facultad propia del Ejecutivo Local, como sucede respecto del nombramiento del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, supuesto que sí es competencia de la Asamblea Legislativa.

Si la Asamblea Legislativa regulara las instituciones de asistencia privada tal como corresponde a los Congresos de los Estados, se estaría desconociendo no sólo el régimen constitucional del Distrito Federal, sino también el de los Estados, pues conforme al artículo 124 constitucional tienen la reserva en su favor sobre todo lo no previsto expresamente para la Federación, de modo que al no considerarse como una facultad del Congreso de la Unión la regulación en la materia para toda la República, ha correspondido a los Estados su asunción y ejercicio.

1.3. La entidad propia de la materia de instituciones de asistencia privada fue destacada por el presidente Carranza en el mensaje ante el Constituyente de 1917; al referirse al artículo 27 de la Constitución de 1857 señaló que:

"... el artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces, capitales, impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años ... Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta del abuso."

En la discusión del Constituyente de 1916-1917 sobre la fracción III del artículo 27, el diputado Macías sostuvo que "Fue preciso que se reformara el artículo 27 para que la beneficencia privada pudiera subsistir ... como la Ley de Instituciones de Beneficencia Privada no permite tener esos bienes raíces más de cuatro o cinco años ..." (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917, Tomo II, Edición Facsimilar 1997, pág. 800).

En la Ley del Impuesto sobre la Renta (70, fracción VI) al regular a las personas morales no contribuyentes, el Congreso de la Unión pone de manifiesto la existencia de un régimen fiscal específico para las instituciones de asistencia privada o de beneficencia autorizadas.

Doctrinalmente, Ignacio Burgoa al analizar las incapacidades jurídicas respecto a la titularidad de la propiedad inmueble señala que son fijadas constitucionalmente en atención a la índole jurídica de cierta clase de personas físicas y morales, refiriéndose como una de ellas la que afecta a las instituciones de beneficencia pública o privada, precisando que su organización y funcionamiento están reguladas por la legislación especial correspondiente.

Definiciones sobre instituciones de asistencia privada:

a) La asistencia se define como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo distingue entre la asistencia privada y la asistencia pública. La asistencia privada, está fundada en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, D.F., Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 244).

b) La beneficencia es la actividad de prestación pública o privada, de carácter esencialmente gratuito, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades presentes y básicas de quienes no las pueden satisfacer por sí mismos. 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, Ed. Espasa Calpe, S.A., pág. 113).

1.4. La materia legislativa específica de las instituciones de beneficencia privada es confirmada por lo dispuesto en el artículo 27, fracción III constitucional que dice:

"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 otro

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 virtud del sistema de facultades expresas de la Asamblea Legislativa, este órgano no tiene facultades constitucionales para legislar sobre esta materia y su acto legislativo contradice el precepto constitucional transcrito.

En el texto de que se trata, el término utilizado por el Constituyente Permanente es el de beneficencia; al respecto es importante señalar que los conceptos de asistencia y beneficencia pueden ser considerados como sinónimos, en tanto que por asistencia pública, debemos entender el auxilio en cuestiones vitales, prestado por un organismo estatal a indigentes o menesterosos y por beneficencia pública los servicios estatales tendientes a mejorar las condiciones de miseria o enfermedad de individuos marginados socialmente; de lo que se aprecia, no existe diferencia sustancial entre uno y otro de esos conceptos (Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 3, Ed. Harla, México, D.F., 1997, pág. 16).

Esta identidad era así reconocida en la Ley de Beneficencia para el Distrito y Territorios Federales de 23 de mayo 1933, y es hasta el año de 1943 que se refiere a la asistencia privada pues todas las anteriores utilizaron el término de beneficencia privada.

También, como ya se vio, el Congreso de la Unión en la Ley del Impuesto sobre la Renta al conceptual a las personas morales no contribuyentes se refiere a las instituciones de asistencia o de beneficencia.

En suma, el artículo 27 constitucional al contemplar los fines u objeto que tienen las instituciones de beneficencia, 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 otra forma, sería jurídicamente irrelevante o no tendría objeto este distingo, aun cuando a ambas clases de instituciones se les otorga la posibilidad de adquirir bienes raíces.

En este contexto es claro que la ley que corresponde a esta materia específica de instituciones de asistencia privada, queda comprendida en el ámbito legislativo del Congreso de la Unión de acuerdo a lo previsto

por el mismo artículo 122, apartado A, fracciones I y V, sin que se pueda considerar dentro de la enunciación expresa de facultades que para la Asamblea Legislativa hace la propia Constitución; en consecuencia, los artículos 24 al 27 y del 60 al 69 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal impugnada, que pretenden al regular los bienes de las instituciones de asistencia privada, contradicen el artículo 27 constitucional al considerar indebidamente su régimen inmobiliario.

De lo expuesto puede afirmarse que el texto constitucional regula de manera específica, concreta y particular a las instituciones de asistencia privada; reconoce la existencia de las instituciones de asistencia privada y de sus objetos lícitos de beneficencia o asistencia, pero distingue entre la beneficencia (asistencia) pública y privada, y entre instituciones de una y otra naturaleza; y 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.

El artículo 27, fracción III, constitucional es uno de los fundamentos para que el Congreso de la Unión expida una Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Respecto a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de 1943, expedida por el Congreso de la Unión, 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 la 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. Periodo ordinario. 23 de octubre de 1986. No. Diario 20).

1.5. La Asamblea Legislativa indebidamente considera en el artículo 4o. de la ley que se impugna, a las instituciones de asistencia privada como de utilidad pública, concepto que está vinculado con el artículo 27 constitucional en lo tocante al tema de expropiación y ocupación de la propiedad privada, por lo que tratándose del Distrito Federal sólo las leyes que dicte el Congreso de la Unión pueden determinar esos casos, ya que dicha facultad no le está expresamente atribuida a la Asamblea Legislativa, tan es así que en diciembre de 1998 fue adicionada la Ley de Expropiación a efecto de facultar al jefe de Gobierno para declarar las causas de utilidad pública.

1.6. Las instituciones de asistencia privada han sido y siguen siendo una materia legislativa específica como se demuestra a través de los ordenamientos que se han expedido, desde 1899:

Decreto del Congreso de fecha 5 de junio de 1899 por el que se autoriza al Ejecutivo para expedir la Ley de Beneficencia Privada.

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales del 7 de noviembre de 1899.

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales del 23 de agosto de 1904.

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales del 26 de enero de 1926.

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales del 23 de mayo de 1933.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales publicada el 2 de enero de 1943 (denominación que se cambia a Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal por decreto publicado en el D.O.F. el 23 de diciembre de 1974).

1.7. El jefe de Gobierno del Distrito Federal procedió a la promulgación de la ley impugnada sin formularle a la Asamblea Legislativa las observaciones a que estaba obligado, en términos del apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) del artículo 122 constitucional, por lo que es evidente la inconstitucionalidad de tal ordenamiento. Además ordenó la promulgación de una ley dictada por autoridad incompetente de origen como lo es la Asamblea Legislativa.

2. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal viola el artículo 16 constitucional pues se trata de un acto dictado por autoridad incompetente. La violación a la Constitución es directa porque las competencias del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa las fija directamente el Constituyente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el primer párrafo del artículo 16 constitucional, recoge el principio de legalidad de los actos de autoridad, sosteniendo que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; que dentro del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley; que el requisito de fundamentación y motivación 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.

2.1. El acto legislativo de la asamblea fue fundado en los incisos g) e i) de la fracción V, base primera, apartado C del artículo 122 constitucional y 42, fracciones XI y XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, preceptos que se refieren a la facultad de legislar en administración pública local, salud y asistencia social, sin embargo, la regulación de las instituciones de asistencia privada es una materia específica, no identificada ni comprendida por esos rubros, careciendo por ello la Asamblea Legislativa de atribución constitucional expresa para legislar, como lo hace, en esa materia, como se advierte de la lectura de los artículos 1o. y párrafo último del 8o. de la ley impugnada que señalan "Esta ley tiene por objeto regular las instituciones de asistencia privada ..." y 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 ...".

Cierto, con dicha ley no sólo se está regulando la salud y asistencia social, sino también asuntos relativos a la personalidad y patrimonio de personas morales con fines determinados y sujeta a un régimen de vigilancia estatal específico –instituciones de asistencia privada– como son su constitución, lo relativo a sus bienes, transformación y extinción, representación y administración, ingresos, presupuesto y egresos, contabilidad, etc.

No siendo jurídicamente válido, dado el sistema de facultades expresas, ubicar el contenido de una ley de instituciones de asistencia privada en la de administración pública, pues la propia denominación de la ley, el concepto de las instituciones y la naturaleza de los actos que llevan a cabo, se encargan de diferenciar las materias.

2.2. La facultad de la asamblea está referida a salud y asistencia social (artículos 4o. y 73, fracción XVI de la Constitución), que forman parte del concepto de salubridad general por lo que debió atender a ese ámbito específico derivado de la Ley General de Salud, según lo dispone el artículo 44 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que la asistencia social constituye una de las finalidades del derecho a la protección de la salud.

Al respecto la Ley General de Salud establece:

"Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en esta materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, la organización, operación, su-

pervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general de asistencia social (artículo 13, apartado B), fracción I). Es un servicio de salud al lado de los de atención médica y de salud pública (artículo 24, fracción III). Se considera un servicio básico de salud para los efectos del derecho a la protección de la salud: la asistencia social a los grupos más vulnerables (artículo 27, fracción X). Legalmente la asistencia social se entiende como 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 (artículo 167)."

No queda duda que la regulación de la asamblea debió dirigirse a esas acciones –prestación de los servicios de asistencia social, a la prestación estatal, la promoción, la inducción y concertación– y no a las instituciones de asistencia privada que es una materia específica.

2.3. Tanto la iniciativa de Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, como el dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores a la misma (1985), coinciden con lo expuesto cuando señalan que:

Iniciativa:

"Para complementar el proceso de regulación jurídica de la asistencia social, resulta ahora necesario, en concepto del Ejecutivo a mi cargo, contar con un ordenamiento que desarrolle sistemáticamente los lineamientos básicos ya enunciados en la Ley General de Salud, a fin de que se precisen las bases de cada uno de los programas asistenciales específicos, se dote a los esfuerzos que en esta materia realizan las autoridades federales y estatales y los diversos sectores sociales de los necesarios mecanismos de coordinación, concertación e inducción y se establezcan los criterios apropiados para instrumentar la descentralización, modernización y sectorización de los servicios respectivos, conforme a las finalidades del Plan Nacional de Desarrollo.— Por otra parte, se hace la separación de los servicios de asistencia social que se prestan en el ámbito federal, por distintas dependencias y entidades públicas, dentro de la esfera de sus respectivas responsabilidades, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y ejercicio de acciones encontradas. Con lo anterior se pretende que la ley coordine y complemente el accionar público en lo relativo a la asistencia social.— El capítulo primero también establece la concurrencia de las entidades federativas

en las cuestiones inherentes a la asistencia social, confiriéndoles, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social, con sujeción a las normas técnicas que expida la Secretaría de Salud, a fin de asegurar la debida congruencia y uniformidad de criterios en la prestación de los servicios.— Se circunscriben los servicios de salud en materia de asistencia social dentro del marco del Sistema Nacional de Salud, pero con respeto a las respectivas competencias de las instituciones públicas de seguridad social y demás prestadores sociales y privados, nacientes de los ordenamientos específicos en que se apoyen.— Respecto del establecimiento de estructuras similares al organismo, estatales y municipales, se abandona la postura potestativa y se hacen imperativos su fomento y su promoción."

Dictamen:

"La iniciativa que nos ocupa cumple con el mandato del Constituyente Permanente que obliga al Estado mexicano a proteger a los grupos más débiles de la sociedad, de los riesgos que provocan circunstancias socio-económicas, sanitarias y culturales adversas. Así, con esta iniciativa el Estado queda comprometido a proporcionar en forma sistemática servicios de asistencia social y a promover y coordinar los que brinden los sectores social y privado.— El examen de la iniciativa y de los antecedentes que la informan, nos permite esclarecer el profundo sentido social que contiene, y el pragmatismo de su intención se trata de un mejor aprovechamiento de las instalaciones de los recursos, coordinando y vinculando acciones dispersas, estableciendo prioridades y la asignación de recursos en programas interinstitucionales, todo ello respetuoso de las disposiciones reglamentarias internas de dependencias federales, de las potestades estatales y de las acciones de las instituciones privadas."

La Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada en el D.O.F., el 9 de enero de 1986, señala como su 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 que coordine el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado. Su artículo 2o. dispone que: "El Estado en forma prioritaria proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar,

en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos."

En sus demás disposiciones, en relación con el tema, define a la asistencia social; señala los sujetos preferentes de la recepción de los servicios de asistencia social; regula el Sistema Nacional de Salud; atribuciones de la Secretaría de Salud como autoridad sanitaria en materia de asistencia social; los servicios básicos de salud en materia de asistencia social; al organismo descentralizado denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; la coordinación y concertación en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, previéndose la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno así como de acuerdos, concertación de acciones con los sectores público, social y privado de las entidades federativas y la participación de la comunidad.

De lo anterior se pone de manifiesto que la Asamblea Legislativa al ejercer su función legislativa sobre salud y asistencia social, se debió concretar al marco legal que establece la Ley General de Salud y su reglamento, el artículo 44 del Estatuto de Gobierno y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, y regular específicamente la prestación de los servicios de asistencia social, pero no a las instituciones de beneficencia o de asistencia privada ya que esa facultad legislativa está reservada al Congreso de la Unión.

2.4. También resultaría contraria a la Constitución la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, si se pretendiera fundar en la facultad que tiene la Asamblea Legislativa para legislar en la materia civil, pues las normas relativas a esa materia carecerían de validez en tanto que fueron dictadas cuando el órgano legislativo local aún no tenía en su esfera las facultades constitucionales para emitirlas. Como confirmación del criterio de que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada es una ley específica por responder a una materia también específica, tenemos que el propio Código Civil en sus artículos 1330, 1668, 2687 y 2892, entre otros, remite expresamente a dicha ley, como sucede tratándose del régimen de las disposiciones testamentarias hechas a favor de los pobres en general o del alma; la posibilidad de que una institución de asistencia privada repudie la herencia sujetándose a las disposiciones de la ley específica; en materia de asociaciones y sociedades, se dispone expresamente que las asociaciones de beneficencia se registrarán por las leyes especiales correspondientes; y, en el título relativo a la prenda y respecto de los Montes de Piedad, se establece que se observarán las leyes y regla-

mentos que les conciernen, y a las disposiciones de dicho título sólo de manera supletoria.

La regulación de instituciones de asistencia privada es una ley específica, se trata de corporaciones que tienen una entidad propia desde la Constitución, y la ley respectiva no es tampoco de carácter civil, como no lo es el de otras corporaciones que siendo personas morales, encuentran entidad propia y reconocimiento constitucionales, como las mutualistas, las cooperativas o las asociaciones religiosas.

2.5. La facultad de legislar en materia de salud y asistencia social no implica de manera alguna abrogar un ordenamiento dictado por el Congreso de la Unión regulador de instituciones privadas que realizan actividades de asistencia, como sucedió con el decreto de reformas constitucionales publicado en el D.O.F., el 10 de agosto de 1987, que en su artículo transitorio tercero, señaló: "La Ley sobre Justicia en materia de faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere al inciso A) de la base 3a., de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente decreto." y decreto de reformas constitucionales publicado en el mismo medio el 22 de agosto de 1996, que en su artículo transitorio decimotercero estableció: "Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan, por los órganos competentes, aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto.".

3. Como prueba de que la Asamblea Legislativa es incompetente para legislar en materia de instituciones de asistencia privada, está el procedimiento legislativo para la expedición de la ley que ahora se impugna, mismo que fue violentado por esa asamblea.

El 3 de noviembre de 1998, la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordó turnar para su análisis y dictamen a la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables, la iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

El 5 de noviembre, también de 1998, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acordó enviar para su análisis y dictamen, a las Comi-

siones de Desarrollo Social y de Atención Especial a Grupos Vulnerables, la iniciativa en cuestión y el 26 de noviembre de 1998, acordó turnarla a la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.

Si el dictamen que pretendió dar origen a la ley impugnada se fundó en las facultades de la Asamblea Legislativa en materia de administración pública y de salud y asistencia social, previstas en los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos g) e i), así como en el artículo 42, fracciones XI y XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en todo caso, las iniciativas presentadas tendrían que haberse turnado a las comisiones de la asamblea encargadas de la administración pública y de la salud y asistencia social, pues no se trata de que cualquier comisión estudie y dictamine asuntos de manera indiscriminada, así como tampoco de fundar los actos que como autoridad legislativa se realizan, en preceptos constitucionales y legales que no tienen vínculo alguno con las facultades que se pretende ejercitar. Las comisiones son órganos de la asamblea que existen para el cumplimiento de las atribuciones de ésta, no siendo válido que dichas disposiciones sean violentadas de manera arbitraria. Las iniciativas presentadas a la asamblea no corresponden a las facultades que ésta tiene atribuidas constitucionalmente, por ello no existen comisiones competentes para su análisis y dictamen.

Siendo manifiesta la violación referida al procedimiento legislativo que dio origen a una norma general en materia de instituciones de asistencia privada, habida cuenta que no puede existir la discusión y aprobación de una iniciativa de ley si no se cumplen los presupuestos que establecen los artículos relativos tanto de la Ley Orgánica como del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, resulta evidente que se contravienen de manera flagrante las disposiciones constitucionales y legales que debieron fundarlo, violándose con ello el principio de legalidad por la incompetencia de las comisiones que dictaminaron las iniciativas relativas, máxime si se considera que los integrantes de las Comisiones Unidas de Atención Especial a Grupos Vulnerables y de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizaron con fecha 7 de diciembre de 1998, una supuesta sesión a efecto de discutir y en su caso aprobar el dictamen relativo a las iniciativas presentadas. Al respecto, los artículos 87 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal disponen que la convocatoria para una reunión de comisión debe expedirse con veinticuatro horas de anticipación y debe convocar al presidente y su secretario. En el caso, mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 1998, los diputados presidentes y secretarios respectiva-

mente, de las Comisiones de Desarrollo Social y de Atención Especial a Grupos Vulnerables, pretendieron convocar a los integrantes de dichas comisiones para el análisis, discusión y dictamen de las iniciativas en cuestión, que tendría verificativo el día 7 de diciembre a las 10:00 hrs., pero no se precisó el lugar de reunión, por lo que no puede afirmarse que legalmente se trató de una convocatoria puesto que para que ella exista debió ser cierto el lugar en donde se llevaría a cabo la reunión por tratarse de un requisito de existencia.

Aún mayor fue la violación de la legalidad cuando mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 1998, suscrito exclusivamente por la diputada presidente de la Comisión de Desarrollo Social, se pretendió convocar a una sesión de dos comisiones de la Asamblea Legislativa. El referido escrito señala que: "Con relación a la convocatoria, emitida con fecha 25 de noviembre de los corrientes ... le informo que se llevará a cabo en la sala de juntas del 5o. piso, del edificio Zócalo No. 7, Plaza de la Constitución ...". Es claro que tampoco este documento es una convocatoria a sesión por carecer de los elementos exigidos por las normas aplicables, como son: haber sido hecha por presidentes y secretarios de las dos comisiones y señalar día, hora, lugar y asunto o acto a realizar.

La comisión no fue legalmente convocada y por tanto no puede entenderse que hubiere existido reunión de comisión para dictaminar; por tanto el pretendido dictamen no existe, e incluso en el supuesto de que la convocatoria hubiere sido legal, las comisiones dictaminadoras eran incompetentes para resolver sobre los asuntos, puesto que en el seno de las Comisiones de Administración Pública y de Salud y Asistencia Social no fue aprobado dictamen alguno relativo a las iniciativas de ley que se supone son su competencia.

Las violaciones cometidas llevan a concluir que el documento discutido y aprobado no fue un dictamen de comisión competente, y en consecuencia el documento que se expide no puede tener el carácter de ley, en virtud de haberse violado las disposiciones que regulan el procedimiento legislativo, hecho de gravedad superior cuando es responsabilidad del órgano legislativo, obligado por estricta lógica a respetar el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional como encargado de crear el marco normativo al que por necesidad ineludible debe ajustarse.

No podría afirmarse una convalidación de estas violaciones legales porque afectan de manera fundamental la ley impugnada, se alteraron la organización y funcionamiento legales del órgano legislativo, viola-

ciones que trascendieron de modo fundamental en la norma y provocan su invalidez e inconstitucionalidad. No se cumplió con el fin último buscado de análisis y proposición de dictamen por los integrantes de las comisiones competentes, los vicios trascendieron a la norma con la que culminó el proceso legislativo, y aun cuando la ley que se impugna fue aprobada por el Pleno, de haberse llevado a cabo el procedimiento por las comisiones competentes y en los términos dispuestos por las disposiciones aplicables, el sentido de la norma hubiere sido otro.

Finalmente, cabe señalar que la ley que se impugna pretende abrogar una ley inexistente, pues el artículo segundo transitorio señala: "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.", con lo que se ignora que la supuestamente abrogada se denomina Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

CUARTO.— Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son el 16, 27, segundo párrafo, fracciones III y IV, segundo párrafo, 122, apartado A, fracciones I y IV, y apartado C, base primera, fracción V y 89, fracción I.

QUINTO.— Mediante proveído de fecha trece de enero de mil novecientos noventa y nueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, y turnar el asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de fecha dieciocho de enero de este mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda relativa y ordenó emplazar a las responsables para que rindieran su respectivo informe, así como al procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; reconoció el carácter de representantes comunes de la parte actora y, por último, requirió al oficial mayor del propio órgano legislativo demandado para que informara el nombre de los diputados que integran la citada legislatura, y remitiera las documentales que se le precisaron.

SEXTO.— El presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al presentar su informe a nombre de dicho órgano, en síntesis manifestó, lo siguiente:

Respecto del primer concepto de invalidez:

1) Que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de fecha diez de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, fue emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, en uso de las facultades que al efecto le confieren expresamente los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos g) e i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracciones XI y XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como de conformidad con los artículos 13, fracciones IV y XIII, 49, fracción I, 50, 51, 70, fracción I, y 71 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y 10, fracción I, 11, 12, 79, 80, 81, 83 y 84 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2) Además de que ese órgano legislativo es competente para emitir dicho ordenamiento, éste no contraviene precepto constitucional alguno y, por lo tanto es válido.

3) La ley materia de esta acción está encuadrada en los rubros correspondientes a las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de administración pública y asistencia social, expresa y fundamentalmente determinadas en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Federal, incisos g) e i), y en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus fracciones XI y XIII.

4) El actual texto del artículo 122, base primera del apartado C, fracción V, constitucional, reitera las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como autoridad local, que incluyen la de legislar en el ámbito de la justicia y desarrollo social, incluyendo expresamente la materia de asistencia social.

5) De los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y del Plan Nacional de Desarrollo, mil novecientos noventa y cuatro — dos mil, se desprende que la asistencia social forma parte del concepto genérico de justicia social.

6) Que la atención médica, servicios de salud, educación y fomento al desarrollo cultural, constituyen rubros integrantes de la asistencia social, materias que fueron competencia de la asamblea desde que se le confirieron facultades para legislar.

7) La asistencia social comprende la atención integral en favor de la población marginada o en desventaja social y cultural, de personas discapacitadas, niños desvalidos, adultos indigentes, trabajo y previsión social y readaptación social, entre otros, complementándose a través de actividades de recreación, cultural, civismo y deporte, como una forma de contribuir al bienestar y desarrollo individual y colectivo.

8) La asistencia social no sólo se refiere a la salud, sino a una atención integral de las necesidades del hombre y, en concordancia con las garantías que nuestra Constitución otorga, se presta por el Estado, por sí y con la concurrencia de los sectores público, social y privado; por lo tanto, las instituciones de asistencia privada forman parte de la asistencia social.

9) Es inexacto afirmar que el hecho de que la asistencia social comprenda a las instituciones de beneficencia pública, implique un uso de facultades implícitas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que la expedición de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal se encuentra fundada en una facultad expresa.

10) Reconocida la existencia de un régimen de facultades expresas para la asamblea, coexistente con facultades legislativas del Congreso de la Unión, no puede llegarse al extremo de exigir que las mismas se expresen con palabras sacramentales que no admitan interpretación alguna, y que tomen únicamente como base de interpretación la literalidad del término, pues basta que de manera clara e inequívoca se establezcan tales facultades, como sucede en el presente caso.

11) Además de que la Constitución también otorga facultades expresas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de salud, cabe aclarar que el sistema de facultades expresas no implica que no puedan existir, en su caso, facultades coexistentes para el Distrito Federal y la Federación, como sucede en relación con los Estados.

12) Aun cuando los accionantes erróneamente confunden la asistencia social con la materia de salubridad general de la República, no obstante que la primera es un concepto más amplio, el hecho de que la Federación tenga facultades en materia de salud no implica que sean exclusivas, ya que éste es un caso de facultades coexistentes que a su vez desarrollan constitucionalmente las entidades federativas.

13) Para corroborar que la asistencia social tan es una cuestión de carácter local, conviene recordar que la ley abrogada por la ahora impug-

nada, se denominó Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, esto es, no es una ley federal aplicable a todo el territorio nacional, sino únicamente en el Distrito Federal, ya que los Estados tienen facultades para expedir las propias.

14) No debe confundirse la función del Congreso de la Unión como legislador federal y como legislador del Distrito Federal, ya que la jurisprudencia ha dejado en claro que el Distrito Federal y la Federación son entes jurídicos distintos y, por lo tanto, las leyes que expida para el ámbito local, no tienen observancia general en toda la República si se trata de materias reservadas a los Estados o, podríamos agregar, expresas para las autoridades locales del Distrito Federal.

15) Que si bien el Congreso de la Unión expidió la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos cuarenta y tres, en su carácter de legislador para el Distrito Federal, al ser reformada la Constitución otorgando facultades en materia de asistencia social a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a ésta corresponde ahora la expedición de la ley que regula las instituciones que desarrollan actos asistenciales en favor de la sociedad.

16) Que la facultad reglamentaria del Presidente de la República, a que se refiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, sólo puede ser ejercida respecto de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, siendo falso que le correspondiera reglamentar las disposiciones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, pues por ser una legislación de carácter local, es al jefe de Gobierno a quien le corresponderá tal facultad en los términos del inciso b), fracción II, de la base segunda, apartado C, del artículo 122 constitucional y el artículo 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

17) La facultad que otorga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al jefe de Gobierno para someter al Presidente de la República proyectos de reglamentos, se refiere a las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en uso de sus atribuciones reservadas, lo cual no sucede en el presente caso pues la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la competente para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

18) El hecho de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda otorgar exenciones del impuesto sobre la renta a las instituciones de asistencia privada no conlleva que se surta la competencia legislativa federal,

pues es sabido que la facultad de imponer contribuciones es concurrente entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

19) Que la facultad otorgada en la fracción VI del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al jefe de Gobierno del Distrito Federal para "nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal", tampoco acredita la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de asistencia privada, por el contrario, esa situación robustece la conclusión en el sentido de que es una cuestión de competencia local.

20) Que el citado precepto del Estatuto de Gobierno no menciona que la ley a que se refiere deba ser expedida por el Congreso de la Unión, por lo que la emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede válidamente señalar el procedimiento de nombramiento y remoción del presidente de la junta, con la única limitante de respetar la facultad otorgada al Ejecutivo Local para nombrarlo, siendo falso que la ley elimine la posibilidad de libre nombramiento y remoción que se prevé en el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

21) Tampoco es sustento para concluir que la legislación sobre las instituciones de asistencia privada debe ser expedida por el Congreso de la Unión, el hecho de que dependencias de la administración pública federal hubieran participado en la integración de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, en primer término porque la ley que previó tal circunstancia fue expedida con anterioridad a la reforma constitucional que confirió facultades expresas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en la materia de asistencia social y, en segundo lugar, si en la actual ley se establece la participación de un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello responde a que la legislación fiscal (federal y local) prevé exenciones para tales instituciones, y éstas deben ser autorizadas por las autoridades federales cuando se trata de impuestos de tal índole, y por las locales cuando se trata de contribuciones del Distrito Federal.

22) La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal impugnada, no contraviene el artículo 27, fracción III, de la Carta Magna, ya que todos sus preceptos respetan el principio constitucional que contiene, cuyo objeto es impedir que tales instituciones se enriquezcan so pretexto de las actividades asistenciales que desarrollan.

23) El hecho de que la Constitución en su artículo 27 distinga entre instituciones de beneficencia privada y de beneficencia pública, no obstante marcar las mismas limitaciones para ambas, es irrelevante para atribuir la facultad legislativa sobre su organización y funcionamiento al Congreso de la Unión o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que la intención del Constituyente al imponerles tal prohibición se sustenta en razones de carácter económico, para que las adquisiciones que realizaran no fueran permanentes y se destinaran exclusivamente al cumplimiento de su objeto.

24) Que en mérito de lo anterior, no existe contradicción alguna de los artículos 24 al 27 y del 60 al 69 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y la Constitución, ya que respetan y permiten el cumplimiento del principio que ésta establece, pues de su contenido no se infiere que pretendan regular los bienes de las instituciones, sino precisamente dar cumplimiento a lo establecido en la Carta Magna, en congruencia con la necesaria participación de un órgano desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, en razón de que, al realizar las instituciones de asistencia privada una labor asistencial, realizan actividades de orden público y debe ser el Estado quien esté al frente de la vigilancia de los actos jurídicos que celebren, a efecto de proteger su patrimonio, el cual no debe ser dilapidado ni mal administrado.

25) La regulación de instituciones de asistencia privada no es una materia específica, concreta y particular aislada del concepto de asistencia social, pues de ningún precepto constitucional se deriva tal circunstancia, siendo irrelevante que distinga entre las instituciones de asistencia privada y pública, pues tal diferenciación sólo se refiere al origen de los fondos con los que realizan su labor, pero no en cuanto a su objeto.

26) No existe en la Constitución Federal una reserva expresa en materia de instituciones de asistencia privada para el Congreso de la Unión, pues de haberla, los Estados nunca habrían podido legislar al respecto, como lo han hecho por aplicación de lo establecido en el artículo 124 constitucional, además de que, la legislación aplicable al Distrito Federal, hasta antes de que se le confiriera la atribución expresa a la Asamblea Legislativa, fue expedida por el Congreso en uso de sus facultades como legislador local de la entidad y no en su carácter de legislador federal.

27) El hecho de que el artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal considere a las instituciones que regula

como de "utilidad pública", no significa que por ello esté "reglamentando" el artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Federal, pues no se refiere a la posibilidad de expropiación u ocupación de los bienes de dichas instituciones.

28) Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública, no porque sean o puedan ser objeto de expropiación por parte del Estado, que es a lo que se refiere la fracción VI, segundo párrafo, del artículo 27 constitucional, sino por el tipo de labores que realizan, que son asistenciales, tareas que corresponden al Estado y en las cuales participan y colaboran los particulares afectando un patrimonio a tal efecto, pero siempre en la búsqueda de un mismo objetivo: Proporcionar apoyo a 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, lo cual va encaminado a la satisfacción de necesidades de interés general.

29) Que no existe un diferendo constitucional por parte del jefe de Gobierno del Distrito Federal por haber emitido el decreto promulgatorio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, sin realizar las observaciones a que está obligado en términos del apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) del artículo 122 constitucional, pues siendo competente esa asamblea para expedir la ley impugnada y ser ésta acorde con la Constitución Federal, el acto de promulgación es igualmente constitucional y válido.

Respecto del segundo concepto de invalidez:

30) La emisión de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal fue fundada en los incisos g) e i) de la fracción V, base primera, apartado C, del artículo 122 constitucional y 42, fracciones XI y XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, supuestos que comprenden la competencia para legislar tanto en lo relativo a los servicios asistenciales, como en lo referente a la organización de las instituciones que los prestan, sean éstas de carácter público o privado.

31) Que la ley que nos ocupa regula uno de los aspectos de la asistencia social, el relativo a las instituciones que desarrollan actividades de esa índole en el Distrito Federal incluyendo el régimen de vigilancia del Estado en su funcionamiento a través de la Junta de Asistencia Social que es considerada un organismo desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal.

32) Es falso que la legislación secundaria sobre asistencia social no deba incluir la regulación orgánica de las instituciones de asistencia privada, ni es necesario que la Constitución expresamente determine la facultad de la asamblea con las palabras sacramentales "... legislar sobre instituciones de asistencia privada ..."; mucho menos bajo el supuesto de la existencia de una "legislación preexistente del Congreso de la Unión", pues como ha quedado explicado, la ley abrogada por la aquí impugnada, fue expedida por tal órgano en ejercicio de sus facultades de Legislatura Local del Distrito Federal y no como legislador federal.

33) La expedición de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal se fundó en el inciso g) de la fracción V, base primera, apartado C, del artículo 122 constitucional, que se refiere a la facultad de este órgano para legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y procedimientos administrativos, en virtud de que a través de la misma se regula la integración y funcionamiento de un órgano desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, como lo es la Junta de Asistencia Privada.

34) La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal fue, durante la vigencia de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos cuarenta y tres, un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal subordinado al Departamento del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 83 de dicha ley y conforme con el artículo 70 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente, también se le otorga ese carácter.

35) Al tener la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultades para legislar en materia de administración pública de la entidad, también las tiene para crear órganos desconcentrados a través de las leyes que expide, como lo es en este caso la Junta de Asistencia Privada.

36) Que la pretendida vinculación indisoluble que aducen los accionantes respecto de los aspectos de "salud y asistencia social" sustentada en lo previsto por el inciso i) de la fracción V, base primera, apartado C, del artículo 122 constitucional, no implica que sean una misma cosa.

37) La afirmación de la promovente en el sentido de que el fundamento constitucional de que estos términos son indisolubles y forman parte del concepto de salubridad general, está en los artículos 4o. (referente al derecho de protección a la salud) y 73, fracción XVI, de la Carta

Magna, es incorrecta pues ninguno de esos preceptos hace alusión específica a la asistencia social que es un rubro general que no se agota con la asistencia a la salud.

38) Si bien la asistencia social es una facultad concurrente de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, los accionantes confunden dicho término con el concepto de salubridad general y, como consecuencia, afirman equivocadamente que la asamblea sólo puede legislar en los aspectos a que se refiere la Ley General de Salud en concordancia con lo establecido por el artículo 44 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

39) Que el artículo 122 constitucional otorga facultad expresa a la asamblea para legislar en materia de asistencia social, que no es lo mismo que salud aun cuando tengan relación. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en la fracción XIII, del artículo 42, distingue perfectamente ambos rubros.

40) El artículo 44 del Estatuto de Gobierno no incluye el rubro "asistencia social", sino únicamente el de "salud", mientras que en el artículo 42, fracción XIII, de dicho ordenamiento legal y en la Constitución sí se menciona como un aspecto independiente.

41) Que lo anterior significa que existen facultades concurrentes en relación con la materia de salud, y que las leyes que la asamblea dicte en relación con ella deben ajustarse a lo establecido en la Ley General de Salud y demás legislación aplicable; sin embargo, la Constitución, el estatuto y la propia Ley General de Salud que invocan los accionantes, no prohíben a la asamblea legislar en materia de instituciones de asistencia privada, ni tácitamente puede entenderse que tales facultades estén reservadas al Congreso de la Unión como legislador federal o como legislador local del Distrito Federal.

42) No existe una Ley de Instituciones de Asistencia Privada de carácter federal, ni hay instituciones de asistencia privada federales, sino que la regulación de su constitución, funcionamiento y control por parte del Estado ha sido desarrollado por leyes estatales y del Distrito Federal, esto es, por las Legislaturas Locales.

43) La Ley General de Salud establece los lineamientos de la asistencia social prestada por las dependencias de la administración pública y no regula ni da lineamientos generales respecto de las que realizan las instituciones de asistencia privada, por lo que es necesario que otra ley, diversa

y no inferior, lo haga como lo hacía, antes de tener la asamblea facultades para ello, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos cuarenta y tres expedida por el Congreso de la Unión en calidad de legislador local y que ahora lo hace la norma expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las legislaciones estatales.

44) La competencia de un órgano del Estado como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Congreso de la Unión, deriva directamente de la Constitución, y no de la Ley General de Salud que es una ley secundaria. Tampoco puede fundarse en supuestos, porque la atribución de la competencia debe ser expresa, no tácita.

45) Del artículo 7o. de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, se desprende que los servicios asistenciales deben proporcionarse por el Estado en forma prioritaria y que en ellos se incluye no sólo lo referente a la salud, sino a todas aquellas actividades tendientes a modificar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, haciendo claramente la distinción de que algunos servicios son de jurisdicción federal y otros de las entidades federativas, estableciendo, por ejemplo, que los que se presten por los Gobiernos Locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local.

46) Que la citada ley reconoce que las asociaciones privadas forman parte de la asistencia social, pues inclusive crea un organismo público descentralizado que tiene entre sus objetivos la promoción de la asistencia social.

47) Dentro de las facultades del organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia están las de celebrar acuerdos y concertar acciones con los sectores público, social y privado de las entidades federativas y con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios asistenciales. Así mismo, de conformidad con el artículo 41 de la ley, dicho organismo promueve "... en todo el país, 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."

48) Que de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social no se infiere que el contenido de la materia social sea únicamente el relativo

a la prestación de los servicios correspondientes y que las facultades de la asamblea para legislar al respecto estén limitadas a la regulación de la prestación de dichos servicios y que tengan algún impedimento legal o constitucional para normar lo relativo a la organización de las instituciones de asistencia privada.

49) Es infundado lo argumentado por los diputados promoventes en el sentido de que varias disposiciones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal impugnada abordan cuestiones de materia civil respecto de la cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asumió competencia para regular hasta el primero de enero de mil novecientos noventa y nueve, por lo que carecerían de validez, toda vez que las normas contenidas en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal referentes a las formalidades de los estatutos de las instituciones, cuestiones testamentarias, donaciones e hipotecas, se refieren exclusivamente a la organización y funcionamiento de las instituciones de asistencia privada y forman parte de una ley especial a cuyo contenido remite inclusive el propio Código Civil.

50) Respecto al argumento de que no es posible que un órgano local de gobierno abrogue ordenamientos dictados por el Ejecutivo Federal o por el Congreso de la Unión al asumir aquél facultades que con anterioridad competían a éstos, cabe recordar que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de mil novecientos cuarenta y tres fue una ley expedida por el Congreso de la Unión como legislador local del Distrito Federal.

51) Que es principio general de derecho, adjetivado en el artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

52) Que 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 abrogue la que fue expedida por el órgano legislativo local del Distrito Federal.

53) Es incorrecta la interpretación que la parte accionante hace del artículo decimotercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución

de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, que establece que todos los ordenamientos que hasta esa fecha regulaban los órganos locales del Distrito Federal, seguirían vigentes hasta en tanto no se expidan por los órganos locales competentes, aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto, pues de nada serviría la facultad conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias referentes a la entidad, si no pudiera sustituir, en cumplimiento de ese precepto transitorio los ordenamientos legales existentes con anterioridad.

Respecto del tercer concepto de invalidez:

54) Los accionantes alegan por una parte, la supuesta falta de competencia de las Comisiones de Atención Especial a Grupos Vulnerables y la de Desarrollo Social para emitir el dictamen sobre la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, y por otro, la supuesta falta en el procedimiento parlamentario pues afirman que no se cumplieron los requisitos de forma al momento de citar a la reunión de trabajo de dichas comisiones que se celebró el día siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho; en el caso, además de que fueron cumplidos todos los requisitos formales establecidos en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su reglamento respectivo, esas supuestas faltas al procedimiento no varían el fondo de la ley que se aprobó y publicó, sin contravenir lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

55) Como se desprende de las versiones estenográficas de la sesión de trabajo de las Comisiones de Desarrollo Social y de Atención a Grupos Vulnerables celebrada el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, así como de la sesión plenaria efectuada el diez de diciembre del mismo año, los proyectos con decreto de iniciativa de ley que presentaron los diputados Sara Lygeia Murúa Hernández y Virginia Jaramillo Flores en conjunto, Sara Isabel Castellanos Cortés por un lado y Alejandro Rojas Díaz Durán, fueron debidamente estudiados, discutidos y aprobados tanto en las comisiones dictaminadoras, como en la referida sesión plenaria.

56) Con relación a la pretendida falta de competencia de las comisiones unidas multicitadas, es aplicable lo dispuesto por los artículos 79 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los cuales señalan claramente que el turno de asuntos a las comisiones que integran la asamblea, no corresponde a un procedimiento rígido o establecido por materias determinadas; es

decir, con lo dispuesto por el legislador en los artículos mencionados, se desprende el interés del mismo por el desahogo del trabajo legislativo no necesariamente por la materia de las iniciativas de ley que se presenten, sino más bien por el interés de que dicho trabajo sea abordado en forma dinámica.

57) No puede afirmarse que la convocatoria objetada por los accionantes, carezca de un requisito formal de validez, pues independientemente de que los artículos 87 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal señalan los requisitos para las convocatorias, también debe estarse a lo dispuesto por el artículo 3o. del mismo, debiendo ajustarse así al principio de que lo que resulta aplicable al Pleno de la asamblea lo es también para el trabajo de las comisiones que la integran.

58) Que a la sesión de fecha siete de diciembre referida anteriormente, como se desprende de la copia certificada de la versión estenográfica, se presentaron los siguientes diputados miembros de las comisiones unidas señaladas: Pablo de Anda Márquez, Virginia Jaramillo Flores, María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo, José Luis Benítez Gil, Ernesto Chávez Contreras, Francisco Chiguil Figueroa, David Sánchez Camacho y Yolanda Tello Mondragón, convalidando con su presencia el conocimiento previo que tenían del lugar en el cual se realizó la sesión de trabajo respectiva, por lo que la convocatoria resulta totalmente válida y legal.

59) Es incorrecto lo argumentado por los diputados promoventes en cuanto a que se debe considerar inconstitucional la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal impugnada porque en el artículo segundo transitorio de la misma se abrogó una supuesta ley inexistente, toda vez que la reforma efectuada en el año de mil novecientos setenta y cuatro únicamente modificó la denominación de la misma y no así todo el ordenamiento legal, independientemente de que, tal y como lo señala el inciso f) del artículo 72 constitucional "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", por lo que, en relación a la invalidez que por esta razón hacen valer, la misma resulta improcedente puesto que para la creación y posterior promulgación y publicación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal se cumplieron con todas las formalidades de la ley.

SÉPTIMO.— El jefe de Gobierno del Distrito Federal al formular su informe, en síntesis manifestó lo siguiente:

Respecto del primer concepto de invalidez:

1) De conformidad con lo dispuesto en los incisos g) e i) de la base primera, fracción V, del artículo 122 constitucional, el órgano legislativo del Distrito Federal está expresamente facultado para legislar en materia de asistencia social.

2) Cuando un particular realiza actos tendientes a proporcionar apoyo a una persona o a un grupo de personas, con bienes de su propiedad, pero designadas individual o específicamente, realiza actos de asistencia privada propiamente, como por ejemplo, cualquier acto de donación o de gracia.

3) Los actos asistenciales que realiza el Estado a través de sus agentes, de acuerdo a las normas relativas aplicables y conducentes, y con recursos públicos, son actos de asistencia pública. En este sentido, los actos asistenciales que realiza el Gobierno del Distrito Federal, con recursos propios, y a través de sus órganos competentes, constituyen la asistencia pública propia del Gobierno del Distrito Federal.

4) Cuando varios particulares deciden constituir una institución, regulada por una ley específica, para realizar actos asistenciales, con bienes destinados por un tercero expresamente a este fin, sin que se designe individualmente a los beneficiarios, indudablemente se combinan las actividades y bienes de origen privado, con disposiciones, y actividades públicas para constituir un producto social.

5) Desde el punto de vista doctrinal como del derecho positivo, las instituciones de asistencia privada realizan conductas objetivas que constituyen la materia de la asistencia social.

6) Las instituciones de asistencia privada, pueden ser sujeto activo de la conducta objetiva reconocida por la ley, y por la doctrina, como asistencia social, por lo que, es evidente que al otorgarse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad para legislar en materia de asistencia social, es claro que se le otorga lógica y necesariamente la atribución para regular la actividad de los sujetos activos de dicha materia, esto es, las instituciones de asistencia privada para el Distrito Federal.

7) De acuerdo con el artículo 25 constitucional, la figura jurídica de la asistencia social se integra con un conjunto de bienes de origen privado, afectos a un fin asistencial, o de auxilio social, por voluntad de un ter-

cero, administrados por una institución privada, de conformidad con la administración pública, que asume el deber de vigilar que tales bienes se destinen a los fines específicos y que el auxilio social se preste en los términos de la ley de la materia.

8) Partiendo de que la asistencia social está constituida por un objeto o fin lícito, que es el auxilio o solidaridad ante grupos vulnerables, debe arribarse, necesariamente, a la consecuencia de que para que se verifique dicho fin, se requiere la actividad de un sujeto activo que realice la conducta tendiente a la consecuencia del fin propuesto, y ese agente o sujeto, está constituido precisamente por las instituciones de asistencia privada.

9) Es infundado lo alegado por la parte accionante, en el sentido de que, para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudiera legislar en cuanto a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, era necesario que la Constitución expresamente la facultara para hacer lo propio respecto de los sujetos activos de la asistencia social, ya que es evidente que se encuentra facultada para legislar en materia de asistencia social, incluyendo la materia propia de la prestación de los actos o servicios asistenciales, y a la materia orgánica de las instituciones prestadoras de dichos servicios.

10) El término "expresamente" desde el punto de vista jurídico, implica la voluntad del legislador para conferir todas aquellas facultades que permitan obtener los fines políticos y sociales que la propia Constitución ha establecido, por lo que no es correcta la interpretación que sobre ese punto realiza la parte impugnante porque no es lo mismo tener "facultades expresas" que "facultades casuísticas", pues pretender que en forma específica, concreta y directa la Constitución faculte a la Asamblea Legislativa para emitir leyes en materia de "instituciones de asistencia privada" es incurrir en una grave confusión, ya que se restringiría de facto, la voluntad que el Constituyente Permanente plasmó específicamente en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), donde facultó a la asamblea para expedir leyes y para normar todo lo relativo a la protección civil, a la salud y a la asistencia social, y a la previsión social para el Distrito Federal.

11) Que dicha facultad debe interpretarse de manera armónica ya que, en un mismo contexto, al existir la facultad para regular la asistencia social, necesariamente debe reconocerse a las instituciones de asistencia privada, como importantes agentes o sujetos a través de los cuales

pueden hacerse efectivos los actos de asistencia social a favor de los habitantes o personas del Distrito Federal, sin que por ello pueda hablarse del ejercicio de una facultad tácita, como erróneamente lo sostiene la contraparte, sino, como una facultad expresa, concepto distinto de una facultad casuística.

12) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no se arrogó facultades que no le estuviesen expresamente otorgadas por la Constitución, pues, si se conviene en el hecho de que las instituciones de asistencia privada, desarrollan la asistencia social, forzosamente habrá de concluirse que ello no implica una ampliación forzada de facultades, ya que, es de elemental lógica que, si la Constitución otorga facultades expresas sobre una determinada materia (asistencia social), tal facultad debe entenderse lógica y jurídicamente otorgada para cada una de las partes, rubros, o títulos específicos de dicha materia en general, con inclusión de las instituciones que desarrollan los actos asistenciales objeto de la regulación de la ley, pues, en la hipótesis contraria, se haría nugatoria una facultad para legislar o regular determinada materia, ante la imposibilidad de regular la conducta de las personas que realizaran los actos configurativos de dicha materia, lo cual constituiría una aberración jurídica, ya que, uno de los elementos de existencia de los actos jurídicos está constituido, precisamente por los sujetos de tales actos, en la especie, las instituciones de asistencia privada.

13) Es inexacto que con la expedición de la ley que se impugna, se limite o contravenga la fracción I del artículo 89 constitucional, habida cuenta que, en el caso concreto, queda intocada la facultad que tiene el presidente de la República de reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en su calidad de órgano legislativo dentro del ámbito federal, en tanto que dicha facultad bajo ninguna circunstancia puede ser ejercitada sobre leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues ello implicaría una intromisión del Ejecutivo Federal en el ámbito local.

14) Resultan inaplicables, aun en forma ejemplificativa, los antecedentes mencionados por la parte accionante con los que pretende sostener que para que la Asamblea Legislativa pudiera legislar en el ámbito relativo a instituciones de asistencia privada, era necesario que la Constitución Federal textualmente contuviera dicha frase, ya que no están referidos a los agentes, sujetos o partes de la materia cuya regulación expresamente queda a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

15) Que la facultad expresa otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia social, incluye necesariamente la facultad para regular a los sujetos activos de los actos jurídicos asistenciales.

16) Que la atribución específica en cuanto a la facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal para "nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley", consignada en la fracción V, del artículo 67 del Estatuto de Gobierno (decreto de reformas publicado en el D.O.F. el cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete), no es ilimitada, por el contrario, está referida a la ley, pero no se menciona de manera expresa que se trata de la ley que expida el Congreso de la Unión, ya que, cabe la interpretación de que, independientemente de las atribuciones que otorgara la ley de asistencia social que expidiera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se consideró conveniente reservar, para todos los efectos legales, como atribución propia del jefe de Gobierno nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, atendiendo a la naturaleza jurídica y actividades propias de tal institución.

17) Que como lo reconoce la parte accionante, no es extraña la circunstancia de que en la ley anterior se diera intervención a órganos federales para organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, pues resulta claro que dicha ley es anterior a las reformas que otorgan expresamente la facultad de legislar en materia de asistencia social a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

18) El hecho de que el artículo 122 de la Constitución Federal contemple que en materia de atribuciones legislativas para el Distrito Federal, corresponderá a esta entidad exclusivamente lo que le esté expresamente atribuido, y a la Federación todo aquello que no esté conferido para el legislador local, principio opuesto al consagrado en el artículo 124 de la misma, en el sentido de que corresponde a los Estados todo aquello que no esté expresamente reservado a la Federación, evidentemente no implica que, en el caso que nos ocupa la materia relativa a los sujetos activos de la asistencia social, quede tácitamente otorgada a la Federación, al no estar expresamente asignada al Distrito Federal, ya que no es necesario, para que una facultad se entienda expresamente otorgada, que su denominación se repita gramaticalmente, cual si se tratara de las frases sacramentales del antiguo derecho romano.

19) El hecho de que la fracción III del artículo 27 constitucional distinga entre beneficencia o asistencia privada, y beneficencia o asistencia públi-

ca, no implica que la ley impugnada sea contraria a la Constitución, por el contrario, confirma que la acción asistencial de los particulares, debe ser coordinada a través de la actividad administrativa que la haga eficaz, tanto para que se cumpla con el objeto social propio de esta figura, como para que se satisfaga el fin al que quedan afectos los bienes destinados a la asistencia, por lo que, la ley en comento, no solamente no contraviene ese precepto constitucional, sino que lo complementa para hacer viable en la práctica, tales disposiciones constitucionales.

20) Que el hecho de que el texto constitucional haga una determinación precisa de limitación en la adquisición de bienes raíces, no implica que la ley en comento devenga en inconstitucional. Además, la contraparte se limitó a mencionar que los artículos 24 al 27 y del 60 al 69 contradicen el texto constitucional, sin justificar su aserto, por lo que afirmaciones tan vagas, abstractas, generales e imprecisas son insuficientes para demostrar la inconstitucionalidad de la ley.

21) De la fracción III del artículo 27 constitucional no se advierte tácita ni menos aún expresamente, que la materia de instituciones de asistencia privada sea una reserva del Congreso de la Unión.

22) Resulta intrascendente el argumento consistente en que la ley usa el concepto de "utilidad pública" indebidamente, ya que dicho concepto, según la contraparte, está vinculado a la figura jurídica de la expropiación, pues si bien, el concepto de utilidad pública, tradicionalmente ha sido vinculado a la materia de la expropiación, ello no implica que terminológicamente no pueda ser usado para vincularlo a la materia que regula la actividad de las instituciones privadas que presten asistencia social.

23) Que no hay razón para tratar de restringir de forma tan dogmática el lenguaje legislativo, que sólo pretende indicar que las instituciones de asistencia privada realizan una labor útil a la sociedad, es decir, por ser de utilidad pública. A mayor abundamiento, cabe destacar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal respetó la redacción de la anterior ley, que en su artículo séptimo señalaba que: "Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública", conservando así el concepto con el fin de hacer explícita la importancia social que para el interés colectivo representa la actividad de las instituciones de asistencia privada.

24) Sobre la afirmación de que el jefe de Gobierno del Distrito Federal no debió haber promulgado una ley presuntamente inconstitucional, debe concluirse que la compilación legislativa en cuestión, no contraviene, ni en

cuanto a su forma, ni en cuanto a su contenido, lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del segundo concepto de invalidez:

25) Salvo disposición en contrario, las facultades legislativas sólo pueden entenderse conferidas para emitir tanto normas orgánicas como sustantivas, competenciales como de fondo, regulativas como organizativas, de otro modo, tendríamos nuevamente la situación absurda e ilógica de una asamblea local expidiendo ordenamientos sustantivos y generales, y un Congreso de la Unión complementando tales leyes con otras accesorias, sean de carácter orgánico, adjetivo, etcétera.

26) Respecto a que la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está referida a "salud y asistencia social", como concepto indisoluble, conviene precisar que, si bien, la materia de salud es fundamental dentro del rubro de asistencia social, este último concepto, la asistencia social (que es genérico en cuanto a los distintos aspectos sociojurídicos que pueden afectar a grupos o individuos vulnerables), no se agota en el concepto específico de salud, pues, también abarca, educación, nutrición, habitación, suministro o abastecimiento de agua, electricidad y servicios básicos, deportes, etcétera y en general, cualquier aspecto de la vida sociojurídica que permita un desarrollo integral del individuo y de las personas pertenecientes a grupos vulnerables.

27) Existen dos tipos de facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que son:

a) Facultades plenas para legislar en materia de asistencia social, así en cuanto a su contenido, como en cuanto a su aspecto orgánico.

b) Facultades concurrentes con las del Congreso de la Unión para legislar en materia de salud, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos cuarto y 74, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

28) El hecho de que solamente se haya legislado en cuanto a la asistencia social, sin tocar la materia específica de salud, no implica que dicha ley sea inconstitucional por no abarcar la materia de salud, pues, en ese caso, también podría alegarse que es inconstitucional por no abarcar el aspecto educacional, etcétera.

29) Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para legislar en materia de asistencia social y salud, y sólo ejercita la primera parte de dicha facultad, ello no implica que esté abusando de las facultades que le otorga la Constitución, sino, en todo caso, el ejercicio moderado de tal facultad, que no se juzgó pertinente agotar, lo cual, no convierte a la norma expedida en tales circunstancias en una norma inconstitucional.

30) La facultad propia del Congreso de la Unión para legislar en salubridad general, está en armonía lógica y jurídica con el concepto genérico de asistencia social, por lo tanto, los servicios de salud para asistir a grupos vulnerables se prestan en concurrencia, colaboración y concertación entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, pero, los servicios asistenciales que no sean relativos a la materia de salud o de salubridad, desde luego, constituyen una materia competencial exclusiva de la Asamblea del Distrito Federal, y de las Legislaturas Locales.

31) Sobre el argumento consistente en que, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades para legislar en materia civil y que, supuestamente, la ley tildada de inconstitucional contiene normas de carácter civil, debe señalarse, aun cuando el contenido de diversos numerales de la ley en cita puedan generar consecuencias propias del derecho civil, respecto a entes privados, derivadas de contratos y sucesiones, ello no implica que la asamblea haya emitido una legislación de carácter civil, sino que, de acuerdo a las facultades que tiene, regula la organización de instituciones de asistencia privada, pero sólo en tanto que tales personas jurídicas encuadren, de acuerdo con su naturaleza jurídica y actividades en las hipótesis normativas propias de la asistencia social.

32) Si el propio Código Civil (para el Distrito Federal en materia local, y para todo el territorio de la República en negocios de fuero federal), en sus artículos 1330, 1668, 2687 y 2892 entre otros, remite expresamente a una ley específica de las instituciones de asistencia privada, queda claro que cuando una persona jurídica realice las actividades que encuadran en los supuestos o hipótesis normativas de la ley específica, obviamente resultará aplicable esta ley.

33) Si se compara el contenido de las legislaciones de los Estados miembros de la Federación, con el contenido de la ley tildada de inconstitucional se puede concluir que, de acuerdo a las Legislaturas Locales, la tendencia actual, en materia de asistencia social, es la de regular, desde

luego, la parte relativa al contenido y alcance de la asistencia, pero también el aspecto sustantivo de la prestación del acto asistencial y el orgánico de las instituciones de asistencia privada.

34) Respecto a lo alegado en el sentido de que una ley emitida por la Asamblea Legislativa, sólo puede derogar o abrogar leyes emitidas por el Congreso de la Unión, sí existe declaración específica en ese sentido del artículo transitorio decimotercero del decreto de reformas constitucionales publicado en el D.O.F. correspondiente al día veintidós del mes de agosto del año de mil novecientos noventa y seis, que advierte que si como sucede en la especie, el órgano competente, esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emite una ley que regule una materia que, hasta entonces, regulaba otra ley emitida por la Federación, aquélla sustituye a ésta.

Respecto del tercer concepto de invalidez:

35) El hecho de que la iniciativa de la ley impugnada se haya turnado a las Comisiones de Desarrollo Social y Atención Especial a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no implica que tales comisiones sean incompetentes para conocer en cuanto al contenido y alcance de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, por el mero hecho exclusivamente formal, de que los nombres de tales comisiones no coincidan con el de la ley emitida.

36) Que la parte accionante al sostener la incompetencia de determinadas comisiones de la asamblea, atendiendo a su denominación, incurre en una confusión parecida a la que se manifestó en cuanto a la denominación de la ley, ya que, se insiste en que la evolución histórica de la doctrina y del derecho positivo mexicano, han sustentado invariablemente el criterio de que los actos jurídicos en general no deben ser valorados en atención a su forma, salvo que así lo exija la ley, que no es el caso, sino atendiendo a su contenido.

OCTAVO.— Por oficio número PGR 096/99 presentado ante la persona autorizada por el secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para tal efecto el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el procurador general de la República en su pedimento, plantea argumentos tanto en pro como en contra de la declaratoria de inconstitucionalidad, los que en síntesis son los siguientes:

1) La acción y vía intentada son las correctas pues se surten las hipótesis contenidas en los artículos 105, fracción II, inciso e) de la Constitución

Federal y 62 de la ley reglamentaria de la materia, en tanto que del contenido del escrito de demanda se desprende que se encuentra suscrita por un total de 27 diputados pertenecientes a la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se traduce en un 40.90% de la integración total de ese órgano legislativo que es de 66 miembros, además de que se cuestiona la posible contradicción de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) Al ser presentada la demanda el doce de enero de mil novecientos noventa y nueve, se encuentra interpuesta en tiempo.

3) Los promoventes cuentan con la legitimación procesal para promover la presente acción de inconstitucionalidad pues se cumple con el requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución General, así como 62 de la ley reglamentaria del artículo 105.

4) Del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se desprende que quien cuenta con la representación de dicha asamblea en los recesos de la misma, es el presidente de la Comisión de Gobierno, por lo que, debe tenerse por acreditada la personalidad para comparecer en representación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la presente acción de inconstitucionalidad.

5) El artículo 122 de la Constitución Federal faculta al jefe de Gobierno del Distrito Federal para representar a dicho poder en el presente juicio, por lo que, se acredita tanto la legitimación procesal pasiva del Gobierno del Distrito Federal, como su representación en la persona que se apersonó en su nombre.

Respecto del primer concepto de invalidez:

Argumentos en favor de la declaratoria de inconstitucionalidad:

6) Las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están señaladas de manera expresa en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que establece que corresponde al Congreso de la Unión el ejercicio de aquellas facultades que no se encuentran expresamente conferidas a la asamblea, lo que constituye un sistema de división de competencias inverso al que existe para la Federación y los Estados. Así, el Congreso de la Unión tiene, respecto del Distrito

Federal, las facultades que no están expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

7) Dentro de las facultades que la Constitución Federal otorga a la Asamblea Legislativa, no se establece alguna, ni se desprende de ellas fundamento que le permita expedir una Ley de Instituciones de Asistencia Privada, pues en ninguno de los incisos del artículo 122, apartado C, base primera de la fracción V, de la Carta Magna, se encuentra expresada dicha materia.

8) La necesidad de que la Constitución Federal de manera expresa faculte a la asamblea para que pueda expedir una ley de instituciones y asistencia privada se demuestra si se toma en cuenta que para poder expedir la Ley sobre Adquisiciones y Obra Pública del Gobierno Local, no obstante que ya contaba con la facultad para legislar en materia de administración pública local, fue necesario que dicha facultad se previera de manera expresa en la Constitución, lo que ocurrió con el decreto de reformas constitucionales de mil novecientos noventa y seis; lo mismo ocurrió tratándose de la previsión para normar el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, que cuenta con una previsión expresa a pesar de tener la facultad genérica para legislar en materia civil, dentro de la cual se comprende.

9) Es erróneo que la Asamblea Legislativa fundamente la emisión de la ley demandada en su facultad para normar las materias de administración pública local, salud y asistencia social, pues en ellas no queda incluida la materia de asistencia privada.

10) El objeto de la ley impugnada es regular a las instituciones de asistencia privada, como entidades de naturaleza privada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de ninguna manera regular y normar la organización del Gobierno del Distrito Federal, ya que no podrían confundirse como iguales a entidades tan distintas y definidas, como lo son las instituciones de asistencia privada, por una parte, y la administración pública del Distrito Federal, por la otra.

11) Es improcedente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, apruebe una ley que tiene por objeto regular a las instituciones de asistencia privada, con fundamento en el inciso g) multicitado, cuando estas instituciones no son órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, puesto que, como ya se dijo, las instituciones son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, de naturaleza privada.

12) Suponiendo sin conceder que la Asamblea Legislativa pretenda fundarse en el inciso g) aludido para emitir la ley que se combate, sólo por lo que respecta a normar la parte relativa al capítulo X de dicha ley denominado "De la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal", considerando el legislador local que en uso de sus facultades para legislar en materia de administración pública local, podría normar el esquema de organización y funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, en su carácter de órgano desconcentrado de la administración pública local, con autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado al jefe de Gobierno del Distrito Federal, tampoco pareciera aplicable el precepto constitucional invocado, toda vez que el ámbito de la ley que se impugna, no se limita únicamente a la organización y funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, sino que el principal objeto es regular, organizar, vigilar a las instituciones de asistencia privada.

13) Respecto del inciso i) de la fracción V, base primera, apartado C del artículo 122 constitucional, los conceptos "salud" y "asistencia social", no son sinónimos de asistencia privada, ni pueden considerarse que tengan relación jurídica, de significado, o de naturaleza, con las instituciones de asistencia privada.

14) Si la Asamblea Legislativa está facultada para legislar en materia de salud y asistencia social, y éstas son distintas a la asistencia privada y, más aún, a la figura en sí de las instituciones de asistencia privada, como entidades morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, es evidente que no puede legislar en tal materia, ni mucho menos expedir una ley para regular su forma de creación y funcionamiento.

15) Existen dos corrientes de pensamiento que coinciden en señalar que asistencia social es un concepto distinto de asistencia privada.

La primera señala que asistencia social es igual a asistencia pública, por ende, distinta de la privada, en tanto que la asistencia social se ejerce con recursos públicos y la asistencia privada se ejerce con recursos privados provenientes de los particulares.

La segunda, establece que la asistencia social es distinta de la asistencia pública y de la privada, en cuanto que, la primera representa la ayuda que se brindan entre sí los miembros de una misma agrupación, la segunda representa la ayuda social que el Estado brinda a sus gobernados con recursos públicos, y la tercera es la actividad humanitaria realizada por particulares con recursos privados.

16) Que la asistencia pública, es aquella que presta directamente el Estado a sus gobernados, a través de los recursos públicos.

17) La asistencia social es reconocida en dos vertientes: como la que prestan las instituciones públicas de seguridad social y, como concepto integral de ayuda para los individuos pertenecientes a una agrupación social.

18) La asistencia privada es aquella que prestan las instituciones constituidas y reconocidas como instituciones de asistencia privada, las que en su carácter de entidades morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin fines de lucro, realizan actos asistenciales y humanitarios sin designar individualmente a los beneficiarios.

19) Las tres especies de asistencia son así categóricamente distintas, por lo que no sería posible determinar que la asistencia social, comprende a la privada.

20) Puede concluirse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta con la facultad de legislar a la asistencia social, mas no así a la asistencia privada, puesto que tal facultad se encuentra conferida al Congreso de la Unión, a partir del régimen competencial que establece la Ley Fundamental.

21) En el caso, parece que la facultad con que la asamblea emitió la norma impugnada, no le está expresamente conferida, sino que resulta de una interpretación equívoca en la que se confunde la asistencia social con la asistencia privada.

22) Se debe estar atento al régimen competencial que establece la Constitución y no perder de vista la rigidez y exhaustiva enumeración de facultades que la Ley Fundamental hace en favor de la asamblea, de tal manera que cuando se ha querido referir a una materia, lo hace de manera expresa y sin lugar a dudas, por lo que resultaría cuestionable que en el caso se realice una interpretación que permita incorporar a la disposición constitucional elementos que no contiene, bajo el formato de facultades implícitas.

23) La Constitución y el Estatuto de Gobierno señalan de manera clara el régimen cerrado de facultades de la asamblea, haciendo una enunciación expresa de materias que puede legislar, dentro de las cuales no aparece la relativa a la asistencia privada, sin que pueda extender ese

límite de facultades expresamente enunciado, ni por analogía, por igualdad, mayoría de razón, o implícitamente, a casos distintos de los previstos.

24) Una interpretación así realizada daría al ámbito competencial de la asamblea un contenido distinto al que le señala la Constitución, pues se estarían creando nuevas facultades, lo que significaría sustituirse en una voluntad del órgano revisor de la Ley Fundamental, que es el único facultado para ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

25) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene injerencia dentro de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, lo que obedece al régimen fiscal especial de las instituciones de que se trata, cuyo patrimonio se ve incrementado en buena medida por el sistema de deducibilidades, cuyo otorgamiento requiere de autorización por parte de dicha dependencia.

26) Por lo anterior, si está prevista la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal, en un órgano de dirección, entonces la autoridad facultada para expedir la ley que regule esa intervención debiera ser el Congreso de la Unión, por ser el único órgano facultado para conferir facultades a las dependencias de la administración pública federal.

27) En el presente caso, la ley impugnada le confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un peso específico en la Junta de Asistencia Privada, lo que puede llevar a concluir que es el Congreso de la Unión quien cuenta con la facultad de legislar en dicha materia, regulando a dependencias federales.

28) Lo anterior no aplica en relación con las normas de asistencia privada de los Estados, que cuentan con facultades plenas para legislar en la materia, pero tratándose del Distrito Federal es distinto, pues debemos tener presente su régimen cerrado de competencias, en el cual si no puede legislar localmente en materias que no tiene atribuidas, con menor razón en relación con dependencias del Ejecutivo Federal.

29) Se corrobora que la facultad de legislar en materia de asistencia privada, corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que en la misma intervienen autoridades federales, cuya normatividad no puede ser emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

30) La Ley del Impuesto sobre la Renta establece las mismas actividades para personas morales no contribuyentes, que las que la Ley General de Salud considera como asistencia social.

31) Como resultan aplicables a las instituciones de asistencia privada tanto la Ley General de Salud, como la del Impuesto sobre la Renta, que son de naturaleza federal y emitidas por el Congreso de la Unión, se puede concluir que la materia que regula la ley impugnada goza de plena autonomía, pues cuenta con un contenido propio, en el cual se comprende todo lo referido a su constitución y funcionamiento.

32) Considerando la distinción entre asistencia privada y asistencia social, las peculiaridades de aquélla en materia fiscal federal, y, su autonomía, se puede colegir que para que la Asamblea Legislativa tuviera facultades normativas, éstas deberían estar expresamente conferidas en la Ley Fundamental.

33) Conforme al artículo 27, fracción III de la Constitución Federal, el legislador secundario se encuentra obligado a incluir previsiones relativas a los bienes de las instituciones de beneficencia pública y privada, lo que puede implicar la existencia de una facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de asistencia privada, toda vez que la misma no se encuentra conferida de manera expresa para la asamblea.

34) La Constitución distingue entre instituciones de beneficencia privada y de beneficencia pública, no obstante marcar las mismas limitaciones para ambas, la distinción es irrelevante, lo que importa es que se concede la facultad legislativa sobre su organización y funcionamiento al Congreso de la Unión, sobre todo si tomamos en cuenta que la intención del Constituyente al imponerle tal prohibición, se inspiró en razones de carácter histórico y económico, de tal forma que las adquisiciones que realizaran no tuvieran el carácter de permanente y se destinaran, únicamente, al cumplimiento de su objeto.

35) Es factible concluir que toda vez que la Constitución Federal realiza una previsión expresa para regular determinados aspectos de la materia que nos ocupa, la misma le da un tratamiento autónomo, y no resultaría congruente considerar que más adelante, esa autonomía quedaría subsumida, sin mayor razón ni explicación, en otra genérica y por tanto, para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contara con la facultad para legislar en la materia de asistencia privada, sería necesario que la Norma Suprema, expresamente, así lo dispusiera.

36) Del artículo 27, fracción VI, de la Constitución Federal, se desprende que la declaración, realizada en una ley, respecto a la existencia de una causa de utilidad pública, tiene como finalidad permitir a la autoridad administrativa la expropiación, la ocupación o la simple limitación de los derechos de dominio. En el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa no tiene concedida expresamente esa facultad, por lo que corresponde al Congreso de la Unión, lo que lleva a concluir que la ley impugnada fue emitida fuera de competencias constitucionales.

Argumentos en contra de la declaratoria de inconstitucionalidad:

37) Existen argumentos con base en los cuales es posible afirmar que la ley que se tilda de inconstitucional, está expedida por un órgano expresamente facultado para legislar en materia de asistencia social y, por tanto, para regular lo relativo a los sujetos activos de los hechos y actos asistenciales que configuran la asistencia social, entre las que se encuentra la asistencia privada.

38) Conforme a los artículos 122 constitucional y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa estableció en la ley impugnada, la organización y funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada que es un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado al jefe de Gobierno. Cabe destacar que tanto la ley anterior, como la hoy impugnada, establecen en los artículos 83 y 70, respectivamente, lo mismo.

39) Al ser la Junta de Asistencia Privada un órgano desconcentrado de la administración pública local, la cual se encuentra jerárquicamente subordinada al jefe de Gobierno, existe la relación directa con la materia en la cual se fundamenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para crear la ley que en esta vía se impugna.

40) La asistencia social puede ser tanto pública como privada.

41) A partir de las reformas constitucionales de mil novecientos setenta y cuatro, mil novecientos ochenta y mil novecientos ochenta y tres, en las que se consagra el derecho a la protección a la salud que asiste a toda persona, se crea un concepto más amplio al cual se le denomina asistencia social, que incluye los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamento a las instituciones privadas.

42) La asistencia social comprende todas las prestaciones de asistencia pública, pero con un espíritu diverso, pues no se basa en la caridad, sino en el deber social, por lo que es entendida como 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 persona en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

43) La asistencia social, es entendida como el género, es decir, su campo de acción es más amplio que la pública, motivo por el cual ésta es entendida como una especie de la primera.

44) Existe otra rama de la asistencia social, la privada, en la cual entidades particulares ejecutan actos, cuyos fines son humanitarios, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios, los cuales tienen como finalidad prestar al mismo tiempo que el Estado, los servicios asistenciales, es decir, ayudar a los más desprotegidos.

45) La diferencia que existe entre la asistencia social privada y la pública es, en primer término, el sujeto que la realiza, por un lado se encuentra el Estado y, por otro, el particular y, en segundo, los recursos con los que se presta la asistencia, pues unos son del erario público, mientras que los otros derivan del particular.

46) Por lo que toca a la materia de salud, ésta encuentra su fundamento en la Constitución Federal, la cual establece la facultad del Congreso de la Unión, para legislar en materia de salubridad general en la República, de conformidad en el artículo 73, fracción XVI.

47) Por lo que respecta a la facultad de la Asamblea Legislativa para reglamentar a las materias de salud y asistencia social, éstas tienen su fundamento constitucional en el artículo 122, así como en lo estipulado en el numeral 43, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de donde se desprende la existencia de facultades concurrentes, es decir, aquellas coincidentes que son ejercidas por la Federación a través del Congreso de la Unión y por el Distrito Federal por conducto de la Asamblea Legislativa, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

48) Las materias de salud y asistencia social, se encuentran reglamentadas en la Ley General de Salud, que es de jurisdicción federal, por lo que se puede inferir que existe concurrencia entre los diversos Poderes de la Federación para reglamentarlas.

49) Con base en esa concurrencia, la citada ley general, establece un Sistema Nacional de Salud, que tiene como principal función, proporcionar los servicios de salud a toda la población en general, así como colaborar al bienestar social mediante servicios de asistencia social, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los más necesitados.

50) Del artículo 5o. de la Ley General de Salud, se desprende que el Sistema Nacional de Salud, incluye tanto a las dependencias y entidades de la administración pública federal y local, así como a los sectores social y privado, dentro de los cuales se encuentran las instituciones de asistencia privada que tengan por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

51) Los organismos del sector público o privado que presten los servicios de salud, entendidos como 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, de conformidad con lo estipulado en el artículo 23 de la Ley General de Salud, son parte integral del Sistema Nacional de Salud.

52) Conforme al artículo 24 de la Ley General de Salud, dentro de los servicios de salud, que se consagran en la citada ley, destaca la asistencia social.

53) De los artículos 5o. y 167 de la Ley General de Salud, se desprende que las dependencias y entidades de la administración pública federal y local, así como los sectores social y privado, que realicen acciones tendientes a mejorar y modificar el estado de necesidad física, mental y social de cualquier individuo, estarán dentro del rubro de asistencia social.

54) Que del artículo 168 de la Ley General de Salud, se observa, dentro de las principales actividades de la asistencia social, la atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, están impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos; la promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud.

55) La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, conforme a su articulado, regulará las bases y procedimientos que promuevan la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General

de Salud, a cuyo efecto se debe garantizar la concurrencia y colaboración de la Federación, entidades federativas y los sectores social y privado, con lo cual queda acreditado que el sector privado realiza también funciones de asistencia social.

56) Conforme al artículo 8o. de la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social la facultad para legislar en materia de asistencia privada, es parte de la facultad para hacerlo en relación con la asistencia social, pues incluso las leyes federales que la reglamentan, primero distinguen claramente la asistencia privada y luego manda la existencia de sus leyes respectivas.

57) De los numerales antes referidos, se infiere que cualquier institución de asistencia privada que realice actividades de asistencia social, se regirá por los ordenamientos específicos que le sean aplicables, tal es el caso de la ley que ahora se impugna, teniendo aplicación supletoria la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

58) El artículo 1o. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, regula a las instituciones de asistencia privada que ejecuten actos de asistencia social.

59) La definición de asistencia social que contiene la ley impugnada, no dista de la establecida en la Ley General de Salud, antes bien, ambas se refieren al desarrollo integral del individuo en estado de necesidad, desprotección o desventaja física, mental y social.

60) Cualquier institución de asistencia privada del Distrito Federal, que ejecute actos de asistencia social, tendientes a proteger al individuo en estado de necesidad, le será aplicable la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, toda vez que el fin que persigue es precisamente dichos servicios.

61) No es posible argumentar que la Asamblea Legislativa, carezca de facultades para emitir la ley que se impugna, ya que la materia de asistencia social, tiene un marco de acción general, el cual abarca tanto a la asistencia privada como a la pública, es decir, la social es entendida como el género, mientras que las otras son la especie.

62) Partiendo de las consideraciones relativas a que la asamblea sí puede tener capacidad para legislar en la materia, resulta infundado el argumento de la parte actora, en el sentido de señalar la existencia de facultades

implícitas para la Asamblea Legislativa para reglamentar a la asistencia privada, toda vez que, como es posible encontrar una facultad expresa para normar a dicha materia, en uso de tal facultad, se crea la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

63) La Asamblea Legislativa tiene competencia plena para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, partiendo de la base de que la asistencia privada es una rama de la asistencia social, motivo por el cual existe plena identidad con la materia.

64) Al existir la facultad explícita de la Asamblea Legislativa para reglamentar a la asistencia social, se concluye que también puede hacerlo respecto de sus especies, es decir, tanto la pública como la privada, motivo por el cual no existe violación al artículo 122, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que no invade la esfera competencial del Congreso de la Unión.

65) En materia de acciones de inconstitucionalidad no es factible que se pueda invocar una futura violación al artículo 89, fracción I, o a cualquier otro precepto de la Ley Fundamental, toda vez que el hecho que se demanda no se ha realizado, es decir, resulta ser un hecho futuro, que aunque inminente, no se ha configurado, por lo que su control escapa al ámbito de atribuciones de la Suprema Corte en el presente juicio, y en consecuencia se deberá desestimar la impugnación hecha valer en esos términos, pues al momento no es posible establecer una violación al artículo 89, fracción I de la Carta Magna, en tanto que no se ha llevado a cabo la reglamentación por parte del jefe de Gobierno de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

66) Si bien el artículo 67, fracción VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, faculta al jefe de Gobierno para nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, no debe confundirse el ámbito de atribuciones que tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno confieren a los órganos de gobierno del Distrito Federal, ni se puede sostener que esa facultad expresamente conferida necesariamente implique la facultad correlativa a otro órgano, dado el régimen expreso que los rige.

67) Lo anterior se corrobora si se considera que no obstante que el artículo 67, fracción VII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, faculta al jefe de Gobierno para nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría

General de Justicia del Distrito Federal fue emitida por el Congreso de la Unión, en virtud de que la Asamblea Legislativa no cuenta con la facultad expresa para hacerlo, pues no se encuentra enumerada en la lista de sus atribuciones legislativas, por lo que debe entenderse que tampoco está facultada para emitir la ley que ahora se impugna.

68) No resultaría del todo adecuado, que en algún momento la Asamblea Legislativa quisiera fundar su competencia para expedir la norma impugnada en esa facultad expresa del Ejecutivo Local; en todo caso, la ley que fuera expedida por el Congreso de la Unión deberá respetar dicha facultad de nombramiento.

69) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede llegar a formar parte de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, pero:

- Su participación no es obligatoria, sino por invitación.

- Puede declinar o no dicha invitación.

- En caso de que participe tendrá derecho a voto, sin embargo, éste no es decisivo, toda vez que la junta se integra con 12 miembros.

70) La ley establece la obligación de la Junta de Asistencia Privada para invitar a la Secretaría de Hacienda, pero nunca señala la obligación de la misma para asistir obligatoriamente.

71) La asistencia de la Secretaría de Hacienda se puede justificar, en razón de que existe concurrencia de facultades en materia de asistencia social entre la Federación y el Distrito Federal.

72) No existe disposición constitucional alguna que impida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluir, en los ordenamientos que ella emita, la participación de dependencias federales en los organismos de la administración pública local.

73) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al momento de establecer en la ley impugnada, la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ningún momento pretende legislar en la materia hacendaria, pues el objeto por el cual su participación en la Junta de Asistencia Privada, es para vigilar, junto con los demás miembros, el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada.

74) De la intervención de un órgano de la administración pública federal, en materias en las cuales existe concurrencia con los Estados, no es posible derivar una facultad exclusiva en dicha materia para el Congreso de la Unión, pues existe concurrencia entre la Federación y el Distrito Federal para legislar en materia de salud y asistencia social, y toda vez que, la asistencia privada se deriva de la social, ambas entidades se encuentran facultadas para reglamentarlas, cada una en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

75) De la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, no se puede inferir válidamente la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de asistencia social en el ámbito del Distrito Federal, facultad con la que sí cuenta la Asamblea Legislativa, por disposición constitucional.

76) Respetando las disposiciones federales en la materia, establecidas en la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades expresas para expedir la normatividad relativa.

77) El hecho de que la ley impugnada remita a una ley federal, como es el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para la determinación de las exenciones que se puedan otorgar a las instituciones de asistencia privada, no puede ser interpretado como una facultad del Congreso de la Unión para legislar en torno a ellas.

78) Un ordenamiento de carácter federal, como lo es la Ley del Impuesto sobre la Renta, al eximir del pago de determinados impuestos a las instituciones de asistencia privada, no implica conceder al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de asistencia privada, puesto que utilizado *a contrario sensu*, el mismo argumento de la actora, aplicándolo al ámbito competencial de un órgano legislativo local, resultaría inferir una facultad de éste para normar a las instituciones de asistencia privada.

79) La facultad para reglamentar a la materia de asistencia privada, por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se deriva directamente de la Constitución Federal si ésta se subsume en la asistencia social y no de una facultad para exentarlas de determinadas contribuciones; además el hecho de que remita a las leyes fiscales correspondientes para las exenciones significa un principio de respeto a otras competencias constitucionales.

80) La facultad constitucional del artículo 27 se refiere, exclusivamente, a la regulación de la adquisición de bienes inmuebles por parte de las instituciones de asistencia privada –beneficencia privada–, que estarán sujetas a lo que determine la ley reglamentaria, y no a la atribución para emitir las normas que regulen la creación, funcionamiento, personalidad y patrimonio de las instituciones de referencia.

81) Como el artículo 73 constitucional no señala esto como una facultad del Congreso de la Unión, esa previsión ha sido regulada por las Legislaturas de los Estados en el ámbito local.

82) La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en su artículo 61, como ley reglamentaria de dichas instituciones, recoge lo estipulado en la Constitución Federal.

83) Del artículo 61 de la ley impugnada se observa que la Asamblea Legislativa se cionó al espíritu del Constituyente, toda vez que estableció el mismo criterio de aquél, respecto a los bienes de las instituciones de asistencia privada.

84) El texto constitucional, únicamente considera a la adquisición de bienes raíces, pero no a toda la materia correspondiente a la asistencia privada, por lo que no es factible determinar la existencia de una facultad del Congreso de la Unión para reglamentar la materia, a partir de una previsión específica.

85) Más que el establecimiento de dos materias diversas, el texto constitucional al regular a la beneficencia pública y la privada, les da el mismo tratamiento, precisamente por tratarse de las especies del género que constituye la asistencia social.

86) Del contenido de la fracción III del artículo 27 constitucional, no se puede afirmar, categóricamente, que la materia correspondiente a las instituciones de asistencia privada en el Distrito Federal se encuentre reservada al Congreso de la Unión.

87) El concepto de utilidad pública, doctrinalmente corresponde al de interés público, o al de orden público, de tal suerte que el hecho de que pueda usarse en un contexto diverso a la expropiación, no implica necesariamente que dicho uso sea inconstitucional.

88) Utilidad pública, es todo aquello que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto.

89) La utilidad pública comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos cifran el bien común o el bienestar de la población, así como el realizado por los particulares, en beneficio de la colectividad.

90) El término utilizado en el artículo 4o. de la ley impugnada, podría también entenderse dirigido a ese fin, es decir, aquel que resulta de interés para el bien colectivo, motivo por el cual, no se debe limitar al concepto genérico que en términos del artículo 27 constitucional abarca "no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando, por razones de utilidad social, se decreta la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato las de la colectividad; sino que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, T. XLV, Quinta Parte, p. 4893." (Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV, Editorial Porrúa, 1994, página 1528).

91) El dictamen recaído a la iniciativa de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, que rindieran al Pleno de la Asamblea Legislativa las Comisiones Unidas de Atención Especial a Grupos Vulnerables y de Desarrollo Social, señala que "para fomentar el desarrollo del sector asistencial, dándole certeza y seguridad jurídica, se esclarece la naturaleza de las instituciones de asistencia privada en su artículo 4o., cuando se afirma que se consideran de utilidad pública ...".

92) Las comisiones unidas que dictaminaron la ley impugnada, al establecer el criterio de que las instituciones de asistencia privada son de utilidad pública, no lo hicieron en virtud de la concepción genérica establecida en el artículo 27, antes invocado, sino en el sentido de que los fines que persiguen dichas instituciones son de utilidad pública, es decir, el beneficio a la colectividad por medio de un bien particular, por lo que si una institución de asistencia privada, ejecuta actos tendientes a satisfacer las necesidades de los más necesitados, con bienes de propiedad particular, se entiende que éstos deben considerarse de utilidad pública.

93) La utilidad pública no se refiere exclusivamente a la expropiación, la Constitución Federal considera a la Ley del Seguro Social como de utilidad pública, de conformidad con lo establecido en su artículo 123.

94) También es posible interpretar que la ley impugnada entiende por utilidad pública aquella que se realiza por las instituciones de asistencia

privada, a favor de la colectividad, que tiendan 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, desprotección física, mental, jurídica o social.

95) La ley demandada declara a las instituciones de asistencia privada como de utilidad pública, no para efectos de su expropiación, sino con la finalidad de que las mismas puedan gozar de todos los beneficios que la propia ley establece en su favor, en atención al tipo de servicio que prestan. Lo anterior queda establecido en el artículo 4o. de la ley, que prescribe que a las instituciones de mérito se les considera de utilidad pública y gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que les confieran las leyes.

96) Existe otra razón para desestimar el planteamiento de la actora, en el sentido de que, declarar a las instituciones de asistencia privada como de utilidad pública tiene un fin oculto de ocupación para expropiación, ya que en el propio texto de la ley demandada, en su artículo 6o., segundo párrafo, se establece que la administración pública del Distrito Federal no podrá ocupar los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las instituciones de asistencia privada.

97) El artículo 7o. de la ley abrogada, también consideraba de utilidad pública a las instituciones de asistencia privada, por las mismas razones que lo hace la vigente.

98) El concepto de utilidad pública no debe restringirse a la aplicación del artículo 27, toda vez que no se trata de una expropiación, sino de un servicio que prestan las instituciones de asistencia privada a la colectividad.

99) Como el objeto de la acción de inconstitucionalidad es el estudio, por parte de la Suprema Corte, de la constitucionalidad de una norma, desde el punto de vista de su procedimiento o de su contenido, para, de ser el caso, llevar a cabo la declaración de inconstitucionalidad de la misma en el caso de acreditarse los actos que se le imputan al jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la promulgación de la ley impugnada, ello no tendría como consecuencia la declaración de invalidez de la norma, sino la constitución de una responsabilidad por violaciones a sus obligaciones constitucionales, por lo que el concepto referido a una parte del procedimiento legislativo, resulta inatendible para el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad.

Respecto del segundo concepto de invalidez:

100) Por lo que hace al argumento que plantea violación al artículo 16 de la Constitución Federal, dicho aspecto está condicionado a la determinación de si la Asamblea Legislativa cuenta con facultades para emitir la norma impugnada, lo que se analizó al abordar el estudio del primer concepto de invalidez.

Respecto del tercer concepto de invalidez:

101) Las violaciones al procedimiento legislativo que se esgrimen, no resultan de trascendencia tal que puedan derivar en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada; sirve para lo anterior la resolución emitida por este Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 9/97.

NOVENO.— Por auto de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, se otorgó el plazo legal correspondiente a las partes para que expresaran sus alegatos y, por diverso proveído de veintinueve de junio del mismo año, se pasaron los autos para la formulación del proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.— El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

SEGUNDO.— La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, atento a lo siguiente:

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el corres-

pondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.— En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme al citado artículo 60, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el decreto que contiene la norma que se impugna, considerando los días naturales.

El decreto aprobado por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que contiene la norma que se impugna, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día catorce de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, por lo que es a partir del día siguiente de la fecha de publicación que debe hacerse el cómputo respectivo.

Tomando en cuenta la fecha de publicación, resulta que el plazo de treinta días para la impugnación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, venció el miércoles trece de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Atento a lo anterior, si la demanda se presentó ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día martes doce de enero de mil novecientos noventa y nueve, debe considerarse que se acató en sus términos el plazo previsto para tal efecto.

TERCERO.— Previo a cualquier otra cuestión, debe analizarse la legitimación de quien promueve por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 en cita, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, en el caso tienen que satisfacerse los siguientes extremos:

- a) Que los promoventes sean integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- b) Que los promoventes representen cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

c) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

Por oficio presentado el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y nueve, el oficial mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señaló que Manuel Aguilera Gómez, Arne Sidney Aus Den Rutthen Haag, José Luis Benítez Gil, Esveida Bravo Martínez, Sara Isabel Castellanos Cortés, Pablo de Anda Márquez, Netzahualcóyotl de la Vega García, José Eduardo Escobedo Miramontes, Jesús Galván Muñoz, Fernando de Garay y Arenas, Miguel Hernández Labastida, María del Pilar Hiroishi Suzuki, Irma Islas León, Pablo Jaime Jiménez Barranco, Óscar Levin Coppel, María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo, José Manuel Minjarez Jiménez, Luis Miguel Ortiz Haro Amieva, Fernando Pérez Noriega, José Alfonso Rivera Domínguez, Margarita Saldaña Hernández, Armando Salinas Torre, Jesús Eduardo Toledano Landero, Alejandro Vázquez Enríquez, Octavio Guillermo West Silva, René Baldomero Rodríguez Ruiz y José Narro Céspedes, son diputados de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (fojas 52 a 56 del expediente).

Por otra parte, el artículo 37, primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal respecto a la integración de la Asamblea Legislativa, señala lo siguiente:

"Artículo 37. (primer párrafo) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley ..."

De lo anterior se advierte que estando integrada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por un total de sesenta y seis diputados, los veintisiete diputados que signan la demanda de acción de inconstitucionalidad representan el (cuarenta punto, noventa por ciento) 40.90% de los integrantes de la asamblea.

Por último, la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, expedida por la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

CUARTO.— Las partes no aducen causales de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte su existencia, motivo por el cual se procede al análisis de los conceptos de invalidez que se hacen valer, mismos que se dejaron precisados en el resultando tercero que antecede.

QUINTO.— En el primer concepto de invalidez que se analiza, se plantea básicamente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de competencia para emitir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal en virtud de que en ninguno de los incisos del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, se establece que cuente con facultades para legislar en esa materia, por lo que debe entenderse que dicha facultad se encuentra reservada al Congreso de la Unión.

Al respecto, el órgano legislativo emisor de la norma impugnada, sostiene que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos g) e i), le otorgan competencia para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

A efecto de analizar la cuestión planteada, resulta necesario precisar previamente lo que dispone la Constitución Federal sobre el ámbito de atribuciones que le corresponden a la citada Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, posteriormente, determinar si la asistencia privada incide en el ámbito de su competencia legislativa.

El marco constitucional de competencia a que se encuentra sujeta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, está contenido en los artículos 44 y 122 de la Constitución Federal.

Los preceptos en cita señalan:

"Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

"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.— Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.— La Asamblea Legislativa del

Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.— El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.— El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.— La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: A. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.— B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.— C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa: I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución; II. Los requisitos para ser diputado a la asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución; III. Al partido político que obten-

ga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea; IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de Gobierno del Distrito Federal; V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación; b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.— Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.— La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.— La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.— Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 de esta Constitución; c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV, del artículo 74, en lo que sean aplicables.— La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la asamblea; d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal; e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional; 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; 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; 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; k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución; m) Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos; n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.— Base segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal: I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.— Para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos

treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.— Para el caso de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio estatuto. II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal; c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes; e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.— Base tercera. Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal: I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.— Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.— Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.— Base cuarta.

Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común: I. Para ser Magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que señale la ley orgánica respectiva.— Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución. II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.— El consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial; III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución; IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial; V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución; VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.— Base quinta. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.— Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.— D. El Mi-

nisterio Público en el Distrito Federal será presidido por un procurador general de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.— E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.— F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.— G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.— Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.— A través de las comisiones se establecerán: a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado; b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.— H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal."

De los preceptos transcritos, para lo que al caso interesa, podemos destacar lo siguiente:

A) El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

B) Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

C) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará en los términos que señalen la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno.

D) Corresponde al Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal, entre otras facultades, las siguientes:

1. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

De lo expuesto se deduce que el Constituyente Permanente 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.

2. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

E) La Asamblea Legislativa en términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

1. Expedir su ley orgánica.

2. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

3. Revisar la cuenta pública del año anterior.

4. Nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
6. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.
7. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
12. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución.
13. Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

14. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.

15. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y,

16. Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que el ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal está encomendado al Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias:

I. Un régimen expreso y cerrado de facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V del citado artículo 122.

II. La reserva en favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa.

Así pues, por lo que hace al Distrito Federal, son facultades de la Asamblea Legislativa aquellas que la Constitución expresamente le confiere, mismas que deberá ejercer en los términos que disponga el Estatuto de Gobierno (artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, primer párrafo e inciso f), y, son facultades del Congreso de la Unión las no conferidas de manera expresa a dicha Asamblea Legislativa.

Ahora bien, para poder determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal posee facultades para legislar en materia de asistencia privada, o carece de ellas, debe tomarse en consideración que dicha facultad no necesariamente debe estar plasmada literalmente, a través de voces o frases determinadas, pues ésta puede derivar o estar contenida de alguna otra forma en el propio texto constitucional, con tal de que estén establecidas de manera clara e inequívoca.

Cierto, el régimen de facultades expresas que prevalece 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 Legis-

lativa con la coexistencia de las atribuciones del Congreso de la Unión y del referido órgano, para legislar en lo relativo al Distrito Federal.

Sobre el particular, debe precisarse que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 40/95, visible en el Tomo II, diciembre de 1995, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, sostuvo lo siguiente:

"FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN.— El régimen de facultades expresas que prevalece en el orden constitucional mexicano, no puede llevarse al extremo de exigir que en el artículo 122 de la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí solo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el Poder Revisor de la Constitución, al asignar facultades a la Asamblea de Representantes con la coexistencia de las atribuciones del Congreso de la Unión y del referido órgano, para legislar en lo relativo al Distrito Federal. Por el contrario, es suficiente que de manera clara e inequívoca se establezcan dichas facultades."

Sentado lo anterior, debe analizarse si de alguna disposición constitucional, sea o no literal, se deriva la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de asistencia privada.

Al respecto, debe decirse que, en concepto de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), expresamente faculta a dicha asamblea para legislar en esa materia y, en consecuencia, es competente para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Para justificar este aserto basta acudir al texto del artículo 122 constitucional, que en la parte que interesa 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 ... 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 ..."

No cabe duda que el Constituyente Permanente con dicho precepto facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a legislar, entre otras materias, en la concerniente a la salud y asistencia social, rubro en el que, como se explicará más adelante, encuadra el relativo a la asistencia privada, pues al utilizar para ese efecto el vocablo "normar", tal atribución implica la expedición de la ley respectiva como acontece en la materia de asistencia social.

En efecto, la indicada facultad de la Asamblea Legislativa es el resultado de la evolución de este órgano a partir de su creación en el año de mil novecientos ochenta y siete, hasta las recientes reformas constitucionales de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Desde su origen la entonces denominada Asamblea de Representantes tenía un nivel jerárquico inferior al de los Congresos Locales del país, ya que constituida como un órgano de representación ciudadana, sólo tenía facultades para dictar bandos y ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno; cabe señalar que la asamblea fue creada, apoyada en el principio de la representación, actuando como gestor de la población del Distrito Federal. Lo anterior se colige de la iniciativa de reformas al artículo 73 de la Constitución General de la República, publicada el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, en la que se dijo lo siguiente:

"... La Asamblea del Distrito Federal, basada en la acción política de sus miembros, podrá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, así como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente les interesan a los habitantes, por lo que se propone tenga competencia en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimientos de reservas territoriales y vivienda; preservación

del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones, agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbramiento público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.— Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distribución de competencias y atribuciones, para dar vigencia a los principios de integridad del orden jurídico y de división de poderes, por lo que al crearse un nuevo órgano, resulta indispensable asignarle un ámbito competencial, que necesariamente debe tomarse de los órganos ya creados. El Ejecutivo ha decidido proponer al Constituyente Permanente, como ya se ha dicho, que el Congreso de la Unión conserve la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, para que con la creación de la Asamblea del Distrito Federal, no se vea mermado su ámbito de competencia ni disminuidas sus facultades en modo alguno.— La trascendencia de la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias que se han señalado, deriva no solamente de la importancia de las propias materias por ser las que ocupan el interés cotidiano de los ciudadanos al atender a su bienestar, sino también de la naturaleza misma de los bandos, ordenanzas y reglamentos cuya competencia se propone. Los bandos, ordenanzas y reglamentos constituyen auténticos cuerpos normativos, de carácter general, abstracto e impersonal, que participan de la misma naturaleza que las leyes, pero cuyo ámbito material es más cercano y próximo a la vida comunitaria; los bandos, ordenanzas y reglamentos son, bajo el imperio de la Constitución y sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos del Congreso de la Unión, la categoría de normas jurídicas que deben regir la vida social, económica y cultural del Distrito Federal.— La Asamblea del Distrito Federal tendrá facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuyas materias son aquellas que más interesan a la comunidad, por ser las que norman todos los aspectos primarios de la convivencia en orden a la seguridad, tranquilidad y paz cotidianas.— Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuya competencia se propone para la Asamblea del Distrito Federal, tienen una singular tradición en la vida política de México y en la doctrina constitucional mexicana, unida a la concepción del Municipio como base de la organización política y administrativa de la nación; esta proposición, en consecuencia, contribuye a que el Distrito Federal participe en la vigencia de los prin-

cipios contenidos en nuestra Constitución ... La Asamblea del Distrito Federal que se propone y cuyos lineamientos principales se han destacado, constituye un singular instrumento de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de los diputados que la integren y las facultades del Pleno, permitirán atender los problemas que más afectan y sienten los habitantes del Distrito Federal; la acción política de los diputados de la asamblea estrecharán el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirán contribuir a la acción de gobierno de nuestra ciudad capital ..."

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, fueron reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo una nueva organización jurídico-política para el Distrito Federal. El gobierno de la entidad se encargó a los Poderes de la Unión, por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal establecidos en la propia Constitución; se dispusieron para cada uno de ellos las correspondientes atribuciones, facultándose al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes así como para determinar en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la distribución de las atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le otorgaron facultades legislativas en materias determinadas (artículo 122 constitucional, fracción IV, incisos a) al h), mismas que constituyeron y constituyen la salvedad citada a la atribución legislativa genérica del Congreso de la Unión para el Distrito Federal: Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, contando entre ellas con la de "legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: ... salud y asistencia social; turismo y servicios ...".

Elo fue planteado así desde la iniciativa presidencial del decreto de reforma constitucional de que se trata:

"... Para recoger la demanda de los habitantes de la Ciudad de México de contar con un mayor control en materias propiamente urbanas y de gran impacto específico en su vida cotidiana por medio de su representación directa y no compartida con otras entidades federativas, se dota de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, en materias enunciadas en la fracción IV, propuesta por esta iniciativa.— Las no confe-

ridas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se propone ..."

Con esta reforma, se modificaron sustancialmente las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues se le dotó de competencia para legislar y no sólo reglamentar lo relativo al Distrito Federal, entre otras materias, en lo referente a la asistencia social, únicamente acotada dicha atribución a lo establecido en el Estatuto de Gobierno.

Posteriormente, en la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se reafirmó su naturaleza de órgano legislativo, como se desprende de la exposición de motivos correspondiente en la que en lo conducente, se señaló:

"... Otro avance en el régimen jurídico-político del Distrito Federal, se registró en 1993 con el establecimiento de un estatuto como cuerpo normativo propio de la capital, la transformación de sus órganos de gobierno y el mejoramiento de los mecanismos de coexistencia con los Poderes Federales en un mismo ámbito territorial. Al respecto, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le otorgaron facultades legislativas de interés local; se modificó el órgano responsable de la función ejecutiva, denominándolo jefatura del Distrito Federal, cuyo titular sería electo en forma indirecta y se establecieron normas para impulsar la participación de los ciudadanos en las decisiones político-administrativas de su comunidad ... Desde su creación, el Distrito Federal ha sido un tema fundamental de atención del régimen republicano y federal mexicano. En efecto, cuando en retrospectiva se examina la evolución política de esta entidad, se constatan las profundas transformaciones que ha experimentado. De aquella modesta sede que al comenzar nuestra vida independiente era un territorio reducido a dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor, el Distrito Federal se convirtió en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo, que hoy demanda una revisión a profundidad de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas.— Desde que se establece nuestro sistema federal, la naturaleza jurídica del Distrito Federal difiere esencialmente de los Estados que dieron origen a la Federación. El Distrito Federal no concurre como entidad soberana a la formación del primer Pacto Federal, sino que deviene como un fruto de dicho pacto. Es así

que en el primer documento fundamental de la vida independiente, el de 1824, se determinan las bases del Distrito Federal, formando parte de las facultades asignadas al Congreso de la Unión; precisamente, en el artículo 50 de aquella Carta Magna, se dispuso que el Congreso General tendría facultades para elegir el lugar donde residirían los Poderes Federales, en el cual el propio Congreso ejercería la función legislativa.— En el Constituyente de 1857, la solución fue semejante: se confirió al Congreso Federal la facultad de legislar sobre la organización política del Distrito Federal, añadiéndose que tendría que ser sobre la base de la elección popular de Ayuntamientos. En octubre de 1901, nuevamente es modificada la Constitución, para el efecto de atribuir al Congreso General la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal, suprimiéndose la mención de la elección popular de las autoridades locales.— En el texto original de la Constitución de 1917 la decisión se ratifica, ya que se mantiene la facultad del Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se estableció que su gobierno y el de los territorios federales estarían a cargo de gobernadores designados por el presidente, especificándose que sólo el gobernador del Distrito Federal acordaría con el Presidente de la República.— Más tarde, en 1928, se determinó que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva, conservando el Congreso de la Unión la función legislativa.— Esta situación prevalece hasta el año de 1987, cuando se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como una instancia de representación ciudadana. Este órgano, integrado sobre la base de la elección popular, tuvo la facultad de expedir normas de carácter general, bajo la denominación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materias vinculadas a servicios públicos, sociales, económicos y culturales; por otra parte, se le dotó también de atribuciones en cuanto a equipamientos y acciones de desarrollo urbano de interés directo de los habitantes, respecto de las cuales se estableció el derecho de iniciativa popular, facultando por último a la propia asamblea para convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.— En la reforma de 1993 se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejos de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por otra parte de la propia asamblea.— La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 constitucional, que subraya que la Ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos

Mexicanos. En la iniciativa que ahora se presenta el nuevo artículo 122, ratifica esta importante decisión política constitucional respecto de la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.— Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los Poderes Federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.— Para que los Poderes Federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.— El texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las autoridades locales. Todo ello, a fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa ... En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se plantea reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se amplían sus atribuciones de legislar al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy día, entre las más importantes, la electoral. También podría designar al jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo ... Por lo que hace a la administración pública local para el Distrito Federal, la iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones ..."

Es precisamente en esta reforma constitucional que se sustituye la denominación de Asamblea de Representantes del Distrito Federal por la de Asamblea Legislativa de la misma entidad, y además se amplía su ámbito competencial, pues se le reconoce claramente como un Poder Legislativo Local (Distrito Federal), reiterándose la facultad para normar la asistencia social.

En suma, 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 1996; la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el primero de junio de 1999; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiuno de diciembre de 1998; la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de 1997; 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 1999.

Por otra parte, para corroborar lo ya anticipado respecto de que dentro de esta facultad legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, queda encuadrada la materia de "asistencia privada", se hace necesario acudir a los métodos interpretativos reconocidos en la doctrina, resultando suficientes para ello, los métodos gramatical, histórico, sistemático y teleológico.

I. En cuanto al método de interpretación gramatical, podemos señalar lo siguiente:

En este punto, se hace necesario determinar el alcance de los términos asistencia, asistencial, asistencia pública, asistencia social, beneficencia privada, beneficencia mixta, beneficencia pública, privada, público, social y salud.

A) Sobre el concepto asistencia:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice:

"Asistencia: f. Acción de asistir o presencia actual. 2. Recompensa o emolumentos que se ganan con la asistencia personal. 3. Socorro, favor, ayuda. 4. Empleo o cargo de asistencia; funcionario público. 5. Méj. Pieza destinada para recibir las visitas de confianza y que por lo común está en el piso alto de la casa. 6. Pl. Medios que se dan a alguno para que se mantenga. 7. Taurom. Conjunto de los mozos de plaza."

"Asistencial: adj. Perteneciente o relativo a la asistencia social."

El Diccionario Enciclopédico Larousse, señala:

"Asistencia pública: organización benéfica del Estado, encaminada a asegurar los servicios sociales mediante organismos adecuados."

"Asistencia social: conjunto de medidas económicas, sanitarias, educacionales, sicológicas, etc., para auxiliar a personas o grupos con escasos recursos. Sin: trabajo social."

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al respecto expresa:

"Asistencia: I. La asistencia se define como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo distingue entre la asistencia privada y la asistencia pública.— II. La asistencia privada, está fundada en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Las instituciones de asistencia 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 beneficiarios (a. 1o. LIAP). En los términos de esta ley se reconocen tres clases de instituciones de asistencia privada: a) fundaciones; b) juntas de socorro o asistencia; y c) asociaciones.— III. La asistencia o beneficencia pública, se encomienda conforme a la LIAP, a la Secretaría de Salud. Tiene efectos civiles de importancia, ya que en nuestro CC preceptúa el llamamiento

del Estado como heredero: A falta de todos los herederos, sucederá la beneficencia pública (a. 1395 del CC). El CC reconoce la herencia legítima hasta el cuarto grado de la colateral, ya que más allá de dicho grado considera que son débiles los lazos de parentesco; en atención a lo mismo fortalece los derechos del Estado-heredero. Existe una controversia en considerar al Estado efectivamente como heredero. La opinión dominante sostiene que el Estado recibe los bienes por derecho de su soberanía."

Santiago Barajas Montes de Oca, define a la asistencia social como:

"La cooperación y ayuda prestada a las personas con la finalidad de mejorar su estado de salud.

"Cuatro también son los elementos de la asistencia social: 1. El conjunto de acciones de naturaleza pública o privada destinadas a la preservación de la salud individual. 2. La atención inmediata de necesidades actuales o presentes. 3. La reintegración del ser humano al medio social en el cual se haya adaptado. 4. El conjunto de acciones curativas que permitan conservar las funciones orgánicas de la persona."

B) Sobre el concepto de beneficencia:

La Nueva Enciclopedia Jurídica, respecto del término asistencia, nos remite al de beneficencia, y al respecto precisa:

"Beneficencia en general: I. Concepto. Etimológicamente, la palabra beneficencia, de *bene-facere*, significa la acción de hacer el bien.— Según la Academia de la Lengua, es 'virtud de practicar el bien o de hacer obras útiles en provecho del prójimo'.— La amplitud de este concepto es notoria. Con él, todos los servicios del Estado que persiguen el bien de los súbditos, serían benéficos. De modo más estricto, pero todavía muy lato, se dice que significa 'hacer el bien gratuitamente'. No es otro el que indirectamente contiene el artículo 2o. del Real Decreto de 14 de marzo de 1899, cuando define las instituciones de beneficencia diciendo que son 'los establecimientos o asociaciones permanentes destinados a la satisfacción gratuita de necesidades intelectuales o físicas ... y las fundaciones sin aquel carácter de permanencia, aunque con destino semejante'. Si bien, según este concepto, las escuelas primarias, los museos y tantos otros servicios, tendrían el carácter de instituciones de beneficencia.— Cuando se habla de los servicios de la beneficencia pública o privada, distinción fundamental para una sistemática exposición de la

materia, se alude a una actividad mucho más estricta, en la cual es elemento esencial, según afirma Jordana de Pozas 'la prestación gratuita de bienes o auxilios a los que, no teniéndolos, tampoco se los pueden procurar'.— Según Bielsa, ha de entenderse por beneficencia la ayuda al necesitado por parte de aquel que posee medios económicos mucho más abundantes, siendo la caridad privada su forma originaria, y la piedad impulsada por la filantropía o por la compasión, su fundamento.— Posada define la beneficencia, diciendo es 'toda actividad libre, altruista; toda manifestación consciente en el sentido de realizar el bien de un modo voluntario, por motivos puros, desinteresados, en atención al valor sustantivo, absoluto, del bien mismo'.

"Formas: La beneficencia puede considerarse en tres formas esenciales: a) La beneficencia privada o particular; b) La beneficencia mixta; y c) La beneficencia pública, llamada también beneficencia legal u oficial. Veámoslas. a) Se entiende por beneficencia privada aquella que depende exclusivamente de la iniciativa de los individuos. Se caracteriza por ser la forma primitiva de ayuda del que tenía para subsistir al que no tenía o sólo en mísera parte. b) Se entiende por beneficencia mixta aquella en la cual coadyuvan los particulares con el Estado. En otras palabras: la acción se cumple con un carácter de función pública, pero el fondo pecuniario que se utiliza no está formado por prestaciones que el Estado haya exigido en forma obligatoria a los particulares. c) Se entiende por beneficencia pública aquella que se ejerce con carácter de función pública y cuyo patrimonio está constituido con las prestaciones exigidas coactivamente a los particulares.— Estas tres formas nos revelan cómo ha evolucionado la beneficencia a través de los tiempos, a medida, también, que el Estado iba dejando de ser individualista para ser colectivista. Y pese a que hoy coexisten tales formas, es la última la que predomina.— La intervención estatal: Bullrich se refiere a dos formas de la intervención estatal: cuando realiza el Estado una 'actividad jurídica' y cuando realiza una 'actividad social'. 1) Por medio de la actividad jurídica, el Estado ejerce una regulación de las iniciativas privadas en esta materia, persiguiendo dos tipos: que existan garantías para que se haga efectiva la voluntad de quienes fundan instituciones de beneficencia, y que estas iniciativas privadas no lleguen a causar perjuicio a los intereses sociales. 2) Por medio de la actividad social, el Estado crea y sostiene diversos establecimientos benéficos, con lo cual viene a completar aquellas iniciativas privadas.— Santamaría de Paredes se refiere a una doble actividad 'jurídica' y 'técnica'. Dice a este propósito que 'el ideal en esta materia sería que la sociedad se organizase libremente para cumplir tales fines (los benéficos); pero en tanto eso no

suceda, ha de continuar el Estado desempeñando una función tutelar respecto de la beneficencia y desarrollando una doble actividad jurídica, en cuanto dicta reglas de derecho para el régimen de la beneficencia en general, y técnica, en cuanto ejerce por sí mismo la beneficencia pública'."

C) Sobre los conceptos de público, privado, social y salud:

Eduardo J. Couture en su Vocabulario Jurídico señala:

"Público: Por oposición a privado, dicese de todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad."

El Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot precisa:

"Público: Aplícase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal.— Como adjetivo calificativo de instituciones jurídicas se opone a particular o privado. Así, administración pública, aguas públicas, acción de derecho público, escritura pública, obra pública, etcétera."

Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho señala:

"Público: Por oposición a privado, dicese de todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad (o sociedad)."

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental dice:

"Público: Como adjetivo, lo conocido, notorio o patente. Lo sabido por todos o muchos. Vulgar, común. De todos o para todos. De general uso o aprovechamiento. De autoridad o funcionario, como contrapuesto a lo privado. Oficial."

Guillermo Cabanellas en la obra ya citada dice:

"Privado: Particular, en contraposición a lo que tiene carácter público, solemne u oficial. Atinente al individuo en las relaciones de derecho privado (v.). Personal. Doméstico. Familiar."

En su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Manuel Osorio señala:

"Social: Relativo a la sociedad (v.). Propio de los socios. Sociológico. Se emplea también por laboral o de los trabajadores. Colectivo. Esos amplios significados se comprenden en la adjetivación de numerosas voces de interés jurídico, como asistencia, capital, clases, cuestión, contrato, delito, derecho, Estado, justicia, pacto, razón y seguridad sociales (v.)."

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud señala:

"La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades."

La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria a la Salud (OMS. UNICEF) define a la salud como:

"Salud. El estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; es un derecho fundamental y el logro del grado más alto posible de la misma es un objetivo social importantísimo en el mundo."

La Enciclopedia Universal Espasa-Calpe define al vocablo salud como:

"Salud. F. *Santé*. It. *Salute*. In. *Health*. A. *Gesundheit*, Heil. P. *Saúde*. C. *Salut*. E. Sano (Etim. Del lat. *Salus, utis*.) F. Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones. Libertad o bien público o particular de cada uno. Estado de gracia espiritual. Salvación. V. Año de nuestra salud. Fig. y fam. V. Cuartel de la salud. Germ. Iglesia (9a. y 10a. aceps.). M. Pl. Actos y expresiones corteses."

De todo lo anterior, podemos determinar lo siguiente:

- a) Los términos asistencia y beneficencia son sinónimos.
- b) La asistencia implica un socorro, favor o ayuda (prestaciones gratuitas o a costo reducido) a personas de escasos recursos o pertenecientes a grupos desvalidos.
- c) La asistencia social se integra por un conjunto de medidas económicas, sanitarias, educacionales, psicológicas, etcétera, para lograr la ayuda descrita ya sea que se trate de acciones de naturaleza pública o privada.

d) La asistencia pública se refiere a una organización benéfica del Estado, con el fin de asegurar los servicios sociales y que se ejerce con recursos públicos.

e) La asistencia privada está integrada por las acciones que realizan instituciones de asistencia privada con bienes de propiedad particular.

f) El Estado ejerce una regulación de las instituciones privadas en materia de asistencia social.

g) La salud es un derecho, e implica un completo estado de bienestar y no sólo la ausencia de enfermedad.

II. Conforme al método de interpretación histórico, se puede señalar lo siguiente:

Para realizar este análisis histórico, se hace necesario analizar entre otras, las siguientes disposiciones:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Exposición de motivos.
- Reformas del cinco de diciembre de mil novecientos sesenta.
- Reformas del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.
- Reformas del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.
- Reformas del veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos.
- Reformas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres.
- Reformas del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.
- Reformas del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Exposición de motivos.
- Reforma del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Exposición de motivos.

- Reformas del veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

- Reformas del veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y cinco.

4. Ley General de Salud.

- Exposición de motivos.

5. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

- Exposición de motivos.

6. Ley del Seguro Social.

- Exposición de motivos.

7. Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- Exposición de motivos.

8. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal (mil novecientos cuarenta y tres).

- Exposición de motivos.

- Reforma del diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y tres.

- Reforma del veintiocho de febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro.

- Reforma del ocho de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho.

- Reforma del veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro.

- Reforma del quince de mayo de mil novecientos setenta y ocho.

- Reforma del primero de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

- Reforma del siete de enero de mil novecientos noventa y uno.

9. Ley de Expropiación.

- Exposición de motivos.

- Reforma del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

10. Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

11. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

12. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

13. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

14. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Exposición de motivos.

15. Decreto del dos de febrero de mil ochocientos sesenta y uno, que seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia.

16. Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Diario Oficial de la Federación de fecha del trece de enero de mil novecientos setenta y siete.

17. Acuerdo por el que se crea la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la Presidencia de la República, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación de fecha del veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y uno.

18. Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se relacionen a través de las secretarías de Estado o departamento administrativo, Diario Oficial de la Federación de fecha del tres de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.

19. Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y en cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables debe integrarse al sector salud, Diario Oficial de la Federación de fecha del veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

20. Decreto por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creado por decreto del diez de enero de mil novecientos setenta y siete, se sujetará a las disposiciones que se indican, Diario Oficial de la Federación de fecha del veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

21. Acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.

22. Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación de fecha del diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y tres.

23. Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 3o., 4o., 8o., 9o. y 16, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, Diario Oficial de la Federación de fecha del diecisiete de enero de mil novecientos ochenta y tres.

24. Programa Nacional de Salud mil novecientos ochenta y cuatro—mil novecientos ochenta y ocho, Diario Oficial de la Federación de fecha del veintitrés de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro.

25. Plan Nacional de Desarrollo mil novecientos ochenta y tres—mil novecientos ochenta y ocho, Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y tres.

26. Plan Nacional de Desarrollo mil novecientos ochenta y nueve—mil novecientos noventa y cuatro, Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.

27. Plan Nacional de Desarrollo mil novecientos noventa y cinco—dos mil, Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

28. Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales del siete de noviembre de mil ochocientos noventa y nueve.

29. Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales del veintitrés de agosto de mil novecientos cuatro.

30. Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales del veintiocho de enero de mil novecientos veintiséis.

31. Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales del treinta y uno de mayo de mil novecientos treinta y tres.

32. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

33. Primer Código Sanitario del quince de julio de mil ochocientos noventa y uno.

- Exposición de motivos.

34. Segundo Código Sanitario del treinta de diciembre de mil novecientos dos.

35. Tercer Código Sanitario del seis de marzo de mil novecientos veintiséis.

36. Cuarto Código Sanitario, Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y cuatro.

37. Quinto Código Sanitario, Diario Oficial de la Federación de fecha del veinticinco de enero de mil novecientos cincuenta.

38. Sexto Código Sanitario, Diario Oficial de la Federación de fecha del primero de marzo de mil novecientos cincuenta y cinco.

39. Séptimo Código Sanitario, Diario Oficial de la Federación de fecha del trece de marzo de mil novecientos setenta y tres.

40. Diario Oficial de la Federación de fecha del dos de marzo de mil ochocientos sesenta y uno, decreto del gobierno, se crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia, promulgado el veintiocho de febrero de mil ochocientos sesenta y uno.

41. Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta de agosto de mil ochocientos sesenta y dos, decreto del gobierno donde se deroga el que estableció la Dirección de Beneficencia Pública.

42. Diario Oficial de la Federación de fecha del ocho de octubre de mil ochocientos sesenta y dos, providencia de la Secretaría de Gobernación, donde los establecimientos de beneficencia pública de la capital quedan bajo la inspección del Ayuntamiento.

43. Diario Oficial de la Federación de fecha del veintitrés de enero de mil ochocientos setenta y siete, circular del Ministerio de Gobernación sobre organización de la beneficencia pública.

44. Diario Oficial de la Federación de fecha del primero de agosto de mil ochocientos ochenta y uno, decreto del gobierno, Reglamento de Beneficencia Pública en el Distrito Federal.

45. Diario Oficial de la Federación de fecha del doce de julio de mil novecientos trece, acuerdo que establece la Junta Inspector de Beneficencia.

46. Diario Oficial de la Federación de fecha del tres de mayo de mil novecientos diecinueve, Secretaría de Gobernación, diversas disposiciones legales relativas a la vigilancia del poder público sobre las fundaciones de beneficencia privada, dictadas con anterioridad a la organización actual de la misma.

47. Diario Oficial de la Federación de fecha del dieciocho de septiembre de mil novecientos veintiséis, acuerdo por el cual se pone a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal.

48. Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta de junio de mil novecientos treinta y siete, decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil.

49. Diario Oficial de la Federación de fecha del primero de febrero de mil novecientos sesenta y uno, decreto que crea un organismo público descentralizado que se denominará Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

50. Diario Oficial de la Federación de fecha del diecinueve de agosto de mil novecientos sesenta y ocho, decreto que crea un organismo público

descentralizado denominado Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios con domicilio en esta ciudad.

51. Diario Oficial de la Federación de fecha del treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y siete, decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de la Asistencia Pública.

52. Constitución Española de mil ochocientos doce.

53. Constitución de Apatzingán de mil ochocientos catorce.

54. Bases Constitucionales de mil ochocientos veintidós.

55. Constitución Federal de mil ochocientos veinticuatro.

56. Constitución Centralista de mil ochocientos treinta y seis.

57. Bases Orgánicas de mil ochocientos cuarenta y tres.

58. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

59. Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

El análisis de los documentos antes relacionados arroja los siguientes resultados:

Los historiadores coinciden en que en la época prehispánica se dio atención al necesitado, sin embargo, no existieron disposiciones legales específicas que insinúen una reglamentación de la asistencia o beneficencia.

Los antecedentes legales que destacan datan de la época de la colonia.

La conquista española trajo consigo no sólo el encuentro violento de imágenes, religiones y culturas, sino una serie de epidemias que se manifestaron con fuerza en la población indígena. La pronta llegada de los primeros misioneros redundó en la creación de hospitales para auxiliar a la población nativa y a los españoles. Las órdenes religiosas fundaron su labor hospitalaria en el principio básico de la caridad.

Se sabe que uno de los primeros hospitales dedicados al cuidado y a la protección de los indios fue fundado en mil quinientos tres; el hospital se llamó San Nicolás de Bari. Posteriormente, Cortés fundó en mil quinientos veintiuno y en mil quinientos veintiocho los hospitales La Concepción y San Lázaro, respectivamente.

En este periodo, los teólogos juristas españoles realizaron una obra legislativa en pro del desvalido; los reyes de España, inspirados en el cristianismo que en ese entonces alcanzaba su plenitud, emitieron cédulas reales que promovían el establecimiento de casas de huérfanos y la construcción de hospitales para prestar atención médica gratuita; tal es el caso de la Cédula Real del tres de octubre de mil quinientos treinta y tres que ordenaba que se recogieran en algún albergue a los hijos de españoles en indias que hubieren sido abandonados.

El Concilio de Trento (mil quinientos cuarenta y cinco — mil quinientos sesenta y tres) declaró que todos los hospitales dependían de la iglesia en tanto que eran instituciones religiosas. Esto implicaba que los albergues, hospitales y hospicios se encontraban en la jurisdicción del ordinario eclesiástico, quedando bajo la supervisión del obispo, y que el permiso de fundación así como las ordenanzas a las que se ajustaba el gobierno interno de las instituciones debía otorgarlos el diocesano, en tanto autoridad eclesiástica.

El siete de octubre de mil quinientos noventa y cuatro se emitió la Real Cédula de Carlos I de España que ordenaba que se fundaran hospitales en todos los pueblos de españoles e indios.

El documento en cita señalaba:

"Encargamos y mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores, que con especial cuidado provean, que en todos los pueblos de españoles e indios de sus provincias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana."

Esta cédula constituyó una disposición concerniente a todas las provincias y de cuya aplicación resultó la construcción de múltiples hospitales de esta naturaleza que, junto con los establecimientos de beneficencia que se crearon, iniciaron la infraestructura básica del sistema asistencial en México.

La Revolución Francesa, la expansión del capitalismo, la separación del Estado y de la iglesia, la declaración de los derechos del hombre y las Cortes de Cádiz, fueron importantes antecedentes entre otros muchos factores, que modificaron el sentido de la caridad cristiana y lo tradujeron en un concepto que cristalizaba el tránsito de lo divino a lo laico. Este concepto era el de la beneficencia.

En mil ochocientos cuatro, por medio de una Real Cédula de Carlos IV de España, se ordenó:

"La enajenación de los bienes raíces pertenecientes a hospitales, hospicios y casas de misericordia, de reclusión, de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos de legos."

En la Constitución Española de mil ochocientos doce, tras la invasión napoleónica, los españoles trasladaron a los Ayuntamientos la labor de:

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

Más tarde, en mil ochocientos veinte, se decreta la supresión de las órdenes hospitalarias. Aplicadas parcialmente en México, estas disposiciones tuvieron consecuencias inmediatas en la vida hospitalaria. En primer lugar, la desaparición de las órdenes ocasionó un déficit de personal capacitado. En segundo término, formalmente dejó de ser la iglesia la institución encargada de proporcionar servicios de beneficencia. Por último, la mayor parte de los hospitales desaparecieron o cerraron sus puertas.

La sustitución de la noción de caridad por la de beneficencia, tardó en tomar cuerpo en el marco jurídico de la nación independiente. Prueba de ello es que la Constitución de Apatzingán, redactada por Morelos en mil ochocientos catorce, así como las Bases Constitucionales de mil ochocientos veintidós y la Constitución de mil ochocientos veinticuatro no contenían disposiciones sobre la materia de beneficencia.

El desarrollo de la obra legislativa, que tuvo su nacimiento en la época colonial, sufrió un estancamiento en la época independiente, como resultado del desequilibrio político consecuencia de la guerra de independencia; las disposiciones jurídicas relativas a la beneficencia son escasas y apenas hacen referencia a aspectos de relevancia; básicamente las normas se concretan a otorgar algunos beneficios, bien sea

subsidiando el funcionamiento o eximiendo del pago de impuestos y derechos a los establecimientos de beneficencia de la época colonial que se ven reducidos considerablemente; son pocos los edificios construidos expreso para fines asistenciales; la legislación en este periodo se refiere, primordialmente, a la transferencia de edificios (creados con un fin distinto) y de recursos a la beneficencia; basta citar como ejemplo el decreto del catorce de octubre de mil ochocientos veintinueve, que destina el Edificio de la Inquisición (nacionalizado por decreto del veintidós de febrero de mil ochocientos trece) para casa de inválidos.

Es hasta la Constitución Centralista de mil ochocientos treinta y seis que se habla de "establecimientos de beneficencia".

En mil ochocientos cuarenta y dos, en una de las presidencias de Santa Anna, se crea el Consejo de Salubridad, encargado, entre otras cuestiones, de redactar un Código Sanitario de la República Mexicana, de dictar medidas de higiene pública, de vigilar la docencia médica, etcétera; un año más tarde, las Bases Orgánicas de mil ochocientos cuarenta y tres consagraron como facultades de las asambleas de los departamentos "crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública".

Un año más tarde, en mil ochocientos cuarenta y cuatro, se aprobó la llegada a México de las hermanas de la caridad, pertenecientes a la instrucción de San Vicente de Paul, en quienes se depositó la vida hospitalaria del país.

En aquel entonces, los hospitales que había en la ciudad eran sólo ocho. La mayoría se sostenía de limosnas y donaciones, pero había algunos, como el del Divino Salvador, que contaban con una lotería.

La política laica que asume el presidente Juárez, da un giro trascendental a la legislación asistencial a partir del año de mil ochocientos sesenta. La expulsión de los jesuitas y la tendencia a secularizar las fundaciones de beneficencia, aunado a la aplicación de las Leyes de Reforma, produce un resquebrajamiento de las instituciones existentes, en virtud de que la asistencia prestada por las órdenes religiosas y los particulares, es transferida al Estado.

La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, promulgada el doce de julio de mil ochocientos cincuenta y nueve y publicada hasta el veintiocho de diciembre de mil ochocientos sesenta, constituye el

comienzo de un marco legislativo importante, ya que las instituciones de beneficencia existentes, que pertenecían a la iglesia, pasan a ser propiedad del Estado. La desconfianza que esta medida provoca en los particulares retrae en gran medida las aportaciones a los fondos de beneficencia, dando como resultado la emisión de una serie de disposiciones tendientes a procurar la captación de capitales.

El dos de febrero de mil ochocientos sesenta y uno se expide un decreto que seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia, el cual constituye el antecedente legal más significativo pues ordena que el Gobierno de la Unión se encargue del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos de beneficencia existentes en el Distrito Federal y que aquellos que se encuentren en los Estados queden a cargo de sus respectivos gobiernos.

El citado decreto señalaba lo siguiente:

"Número 5188. Febrero 2 de 1861. Decreto del gobierno.— Quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.— El Excmo. Sr. Presidente Interino Constitucional se ha servido dirigirme el decreto que sigue: El C. Benito Juárez Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, hago saber: 1) Que en uso de las facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente: Art. 1o. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas.— 2) El Gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglando su administración como le parezca conveniente.— 3) Las fincas, capitales y rentas de cualquiera clase que les corresponden, les quedarán afectos de la misma manera que hoy lo están.— 4) No se altera respecto de dichos establecimientos nada de lo que esté dispuesto y se haya practicado legalmente sobre desamortización de sus fincas.— 5) Los capitales que se reconozcan a los referidos establecimientos, ya sea sobre fincas de particulares, ya por fincas adjudicadas, seguirán reconociéndose, sin que haya obligación de redimirlos.— 6) Si alguna persona quisiere redimir voluntariamente los que reconozca, no podrá hacerlo sino por conducto de los directores o encargados de los establecimientos, con aprobación del Gobierno de la Unión, y con la obligación de que los capitales así redimidos se impongan a censo en otras fincas.— 7) Los establecimientos de esta especie que hay en los Estados, quedarán bajo la inspección de los gobiernos respectivos, y con entera sujeción a las prevenciones que contiene la presente

ley.— Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el Palacio Nacional de México, a 2 de febrero de 1861. Benito Juárez. Al C. Francisco Zarco, encargado del despacho del Ministerio de Gobernación.— Y lo comunico a Ud. para su conocimiento y fines consiguientes.— México, &c (sic).— Zarco."

El dos de marzo del mismo año se crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia que previene que todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia fundados y que se funden en el Distrito Federal, queden sujetos a la protección y amparo del Gobierno de la Unión, este decreto es derogado por el del treinta de agosto de mil ochocientos sesenta y dos que manda que los establecimientos de beneficencia queden a cargo del Ayuntamiento (de México), el cual estará obligado a administrar los fondos que anteriormente administraba la referida dirección, disposición reiterada por decreto del ocho de octubre de mil ochocientos sesenta y dos. Sin embargo, los resultados de esta medida fueron poco satisfactorios; los vaivenes políticos, la inestabilidad y, en ocasiones, la dudosa honorabilidad del presidente municipal hicieron fracasar esta iniciativa; así, por circular del veintitrés de enero de mil ochocientos setenta y siete se crea la Dirección de Beneficencia Pública para administrar los fondos de los establecimientos de beneficencia a cargo del Ayuntamiento y promover la fundación, reunión o supresión de los mismos, iniciando ante el gobierno sus reformas y mejoras y rindiendo informe del estado en que se encuentren.

La circular en cita señalaba: (En lo que interesa).

"Número 7569. Enero 23 de 1877. Circular del Ministerio de Gobernación. Sobre organización de la beneficencia pública.— Secretaría de Gobernación. Sección 1 P.— Circular.— Teniendo en cuenta que la práctica ha demostrado que resultan males de consideración para los establecimientos de beneficencia pública si los fondos a ellos destinados está a cargo de los Ayuntamientos, porque la frecuencia con que estas corporaciones son renovadas, conforme a la ley y a su propia índole, es causa de que no pueda continuarse por mucho tiempo un sistema de uniforme administración, que seguramente daría buenos resultados tratándose de instituciones perpetuas o por lo menos de indefinida duración; considerando por otra parte, que la diversidad de los ramos que están a cargo de los Ayuntamientos, hace que éstos no puedan atender con la debida eficacia ese género de establecimientos, que más que ningunos, requieren una esmerada y cuidadosa dedicación; atendiendo, además, a

que la confusión de los fondos destinados a la beneficencia con los que están consagrados a objetos diversos, es perjudicial a la humanidad doliente o miserable, porque retrae a los particulares de hacer donativos para objetos de caridad, temerosos de que sus fondos sean distraídos, aun con rectas intenciones, de su primitivo objeto; y considerando, en fin, que uno de los más sagrados deberes de los gobiernos ilustrados es consagrar a la beneficencia pública una atención especial, y la mayor protección que fuere posible, el ciudadano general segundo en jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, ha tenido a bien acordar que desde el día 1o. del próximo mes de febrero, se observen las prevenciones siguientes: 1) Todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia que actualmente están a cargo del Ayuntamiento de esta capital y los que en adelante se fundaren, serán administrados por una junta que se denominará: Dirección de Beneficencia Pública, y que se compondrá de las personas a cuyo cargo esté la dirección de cada establecimiento.— 2) Estas personas serán nombradas en la forma siguiente:...— 3) El ministro de Gobernación es el presidente nato de la Dirección de Beneficencia Pública, y el presidente del Ayuntamiento es el vicepresidente.— 4) Forman los fondos de beneficencia pública: I. Las fincas, capitales, rentas y cualesquiera otros fondos pertenecientes hoy a los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de caridad de cualquiera clase. II. La parte que a la beneficencia pública ceda de sus rentas el Ayuntamiento de México, la que en ningún caso podrá ser menor que la que cedió en el último año de 1876. III. La parte que destina a establecimientos de caridad, la segunda de las prevenciones contenidas en la circular del Ministerio de Hacienda de 30 de noviembre último. IV. La parte de los impuestos que cualquiera ley señale actualmente o en adelante, a objetos de beneficencia pública. V. Los donativos que para beneficencia en general, o para determinado establecimiento, hagan las autoridades o los particulares. VI. Las multas que se impongan por cualquiera autoridad y que la ley destine a objetos de beneficencia.— 5) La dirección de beneficencia pública, que dependerá del Ministerio de Gobernación, ejercerá con sujeción al mismo ministerio, las siguientes atribuciones: I. Administrar los fondos de beneficencia, cuidando de que las donaciones hechas con objeto especial o para establecimiento determinado, no sean distraídas en otras atenciones. II. Promover la fundación, reunión o supresión de establecimientos de beneficencia y caridad. III. Vigilar el buen orden y administración de cada establecimiento; practicando por medio de comisiones especiales las visitas que creyere convenientes. IV. Rendir los informes que le pida el gobierno y resolver las consultas que le dirija. V. Recaudar donativos en

caso de epidemia o de grandes calamidades públicas. VI. Hacer observaciones por una sola vez a las órdenes del gobierno. VII. Promover la organización de juntas de caridad o de protección a determinados establecimientos. VIII. Nombrar a los empleados de cada establecimiento a propuesta en terna del respectivo director. Se exceptúa de esta prevención a los empleados facultativos, que serán nombrados por oposición, conforme a las disposiciones vigentes. IX. Remover a los empleados de los establecimientos, por causa bastante, sometiéndolos a los tribunales en caso de delito.— Los directores de los establecimientos, que tendrán a su cargo la vigilancia e inmediata dirección de éstos, sólo pueden ser removidos por causas graves y con aprobación del gobierno; y los empleados que hubieren obtenido sus plazas por oposición, sólo con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la dirección que estuvieren presentes. X. Dar instrucciones al abogado de que habla la prevención siguiente, en los negocios que se le encomienden.— 6)...— 7) La Dirección de Beneficencia tendrá las obligaciones siguientes, además de las ya especificadas: I. Rendir al Ministerio de Gobernación y al Ayuntamiento en los ocho primeros días de cada mes, un informe pormenorizado sobre el estado que guarde cada establecimiento, especificando las sumas invertidas en cada uno y su distribución. II. Elevar cada año, en el mes de enero, al mismo ministerio y al Ayuntamiento, una memoria sobre el estado de la beneficencia pública, iniciando las medidas que creyere oportunas.— 8)...— 9)... La planta de empleados de la Dirección de Beneficencia será la siguiente: ... Los empleados a que cada planta se refiere serán nombrados por el gobierno a propuesta en terna de la dirección, sin que por esta vez sea necesaria la propuesta.— 10)...— 11) El Ayuntamiento en México deberá nombrar una comisión de beneficencia compuesta de una o más personas, que se ocuparán de visitar y vigilar los establecimientos de caridad, informando mensualmente al gobierno, por los conductos respectivos, del resultado de sus labores...— 12) Dentro de un mes de su instalación, formará la Dirección de Beneficencia Pública su reglamento interior y el particular de cada establecimiento. Todos serán elevados al gobierno para su revisión y aprobación.— 13) El Ayuntamiento de México entregará, con las formalidades debidas, a la Dirección de Beneficencia, los libros, cuentas, escrituras, fondos, objetos y demás concernientes a la beneficencia...— 14) Quedan sujetos a la Dirección de Beneficencia, el Consejo Superior de Salubridad Pública y el Servicio de la Vacuna, que serán especialmente reglamentados dentro de dos meses por la expresada dirección. Los reglamentos se someterán a la aprobación del gobierno.— 15)...— 16)... Y lo comunico a Ud. para su inteligencia y fines consiguientes.— Libertad en la Constitución. México, enero 23 de 1877.— P. Tagle.— C ..."

Posteriormente, los establecimientos dependientes de la Dirección de Beneficencia Pública pasaron a depender de la Secretaría de Gobernación a través de una sección especial que fue creada, para tal efecto, según lo estableció el Reglamento de Beneficencia Pública en el Distrito Federal de fecha primero de agosto de mil ochocientos ochenta y uno.

En mil ochocientos noventa y uno se expidió el primer Código Sanitario que omitió regulaciones específicas sobre beneficencia.

Las instituciones de beneficencia privada, ubicadas en el Distrito Federal, hasta entonces en reglamentación especial, se vieron sujetas a partir del siete de noviembre de mil ochocientos noventa y nueve a la Ley sobre Beneficencia Privada del Distrito y Territorios Federales, que por primera vez les reconoce personalidad jurídica:

La citada ley señalaba:

"Artículo 6o. Tanto las asociaciones como las fundaciones son susceptibles de derechos y obligaciones y, por lo mismo, constituyen una persona moral."

(Diario Oficial de fecha del siete de noviembre de mil ochocientos noventa y nueve).

En la misma ley se estableció la forma de constitución, la integración y funcionamiento de los organismos a que se refiere dicho ordenamiento.

En mil novecientos dos se expidió el segundo Código Sanitario, y al igual que su antecesor, no reguló a la beneficencia. Más tarde, en el año de mil novecientos cuatro, se publica en el Diario Oficial del veintitrés de agosto la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales.

Los artículos 1o., 55 y 56 de dicha ley, señalaban: (En lo que interesa).

"Artículo 1o. Se entiende por actos de beneficencia privada, para los efectos de esta ley, todos los que se sujeten con fondos particulares y con un fin filantrópico o de instrucción laica.— Se equiparan a los actos de beneficencia, las fundaciones para la concesión de premios por estudios, descubrimientos, o actos que tengan por objeto un adelanto en las ciencias o en las artes, o un beneficio a la humanidad o a las clases desvalidas.— No se reputan actos de beneficencia los que no tienen un

objeto de utilidad pública o son contrarios a la ley, a la moral o a las buenas costumbres."

"Artículo 55. La Junta de Beneficencia Privada se compondrá de siete personas de las más acreditadas por su honorabilidad y sentimientos filantrópicos, nombrados por el Ejecutivo y que no disfrutarán remuneración alguna."

"Artículo 56. Son atribuciones de la Junta de Beneficencia Privada: I. Promover la fundación y fomento de los establecimientos de beneficencia privada; II ... III. Promover la organización de las juntas de caridad o de protección a determinados establecimientos de beneficencia privada; IV a XII ... XIII. Promover ante los tribunales el pronto despacho de los asuntos en que tenga interés la beneficencia privada; XIV... XV. Las demás que señalen esta ley y su reglamento." (Diario Oficial de fecha del 23 de agosto de 1904).

Con anterioridad a mil novecientos cinco, la beneficencia pública gozó de independencia casi absoluta, únicamente vigilada por la Secretaría de Gobernación; manejó sus fondos y contó con una tesorería y recursos propios; sin embargo, a partir de este año, con la publicación de la Ley de Beneficencia Pública, pierde su autonomía y pasa a ser una dependencia de la Secretaría de Gobernación mediante la creación de la dirección relativa; asimismo, se crea una Junta Inspectoral de los Establecimientos de Beneficencia dependiente de la misma secretaría (Diario Oficial de fecha del doce de julio de mil novecientos trece).

Con el triunfo de la Revolución Mexicana, se da un gran impulso a la beneficencia; la legislación que surge, aunque no se puede considerar abundante, ataca problemas medulares y produce giros insospechados en su reglamentación. La evolución y desarrollo de la beneficencia a partir de entonces va a ser vertiginosa.

En la exposición de motivos del proyecto de reformas a la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de mil novecientos diecisiete, respecto del artículo 27 se señalaba lo siguiente:

"... El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer

y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales, impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años ... Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso ... Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata ..."

De esta exposición de motivos, se advierte que ya en ese entonces se identificaba perfectamente que las instituciones de beneficencia pública y beneficencia privada, perseguían un objeto común que en esencia se señalaba como auxilio a los necesitados.

El tres de mayo de mil novecientos diecinueve, la Secretaría de Gobernación expidió el documento denominado: "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", que, en lo que al caso interesa, señala:

"Por constituir los precedentes legislativos y administrativos de la Ley de Beneficencia Privada de 7 de noviembre de 1899 y de la de 4 de agosto de 1904, publicamos los documentos siguientes, que seguramente son de gran utilidad para la interpretación de las leyes vigentes, ya que en ellos se fija el derecho del poder público para cuidar de la recta administración de los bienes de las instituciones de beneficencia privada, y por el estricto cumplimiento de la voluntad de los benefactores; y esto, 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 del bien general."

Por acuerdo de fecha diez de agosto de mil novecientos veinte, se transformó fundamentalmente la organización de la beneficencia pública. Mediante este acuerdo quedó a cargo de una junta, que contaba con bienes propios e ingresos de la Lotería Nacional, la cual sería autónoma en su administración y su director acordaría directamente con el Presidente de la República.

Posteriormente el dieciséis de julio de mil novecientos veinticuatro se expidió un acuerdo que modifica el de diez de agosto de mil novecientos veinte, y establece lo siguiente:

"Acuerdo modificando el de 10 de agosto de 1920, relativo a la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal.— Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación. Sección de Justicia.— Estados Unidos Mexicanos. El Escudo Nacional. Presidencia de la República.— Acuerdo a la Secretaría de Gobernación: Teniendo en cuenta que, por razón de materia y de similitud de funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la indicada para conocer del manejo de los capitales y fondos encomendados por las leyes al Gobierno Federal; que el artículo 4o., inciso VII de la Ley de 25 de diciembre de 1917, asigna a dicha secretaría la administración de los bienes nacionales y nacionalizados, entre los cuales se encuentran los de la beneficencia pública, y finalmente que los bienes de la misma institución forman parte de los propios de la hacienda federal, conforme a los artículos 16, fracción I y 17, fracción III de la Ley de 18 de diciembre de 1902, el Ejecutivo de mi cargo, en uso de la facultad que le otorga el artículo 14 de la citada Ley de 25 de diciembre de 1917, para determinar la competencia de los diversos departamentos de Estado y con apoyo, además, en el artículo 31 de la Ley de 18 de diciembre de 1902, también ya invocada, ha tenido a bien modificar el acuerdo presidencial de 10 de agosto de 1920, en los términos siguientes: Primero. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal.— Segundo. Estarán a cargo de la Secretaría de Gobernación las demás atribuciones del Gobierno Federal, respecto de los establecimientos de beneficencia pública, que no se encuentren comprendidas en el punto anterior.— México, a 16 de julio de 1924. El Presidente de la República.— A. Obregón."

El seis de marzo de mil novecientos veintiséis se publica en el Diario Oficial el tercer Código Sanitario, que regula diversas materias de salu-

bridad general pero no contiene disposiciones sobre la asistencia o beneficencia (Diario Oficial de fecha del seis de marzo de mil novecientos veintiséis).

Posteriormente, por acuerdo del veintiuno de agosto de mil novecientos veintiséis, publicado en el Diario Oficial el dieciocho de septiembre del mismo año se dispuso que quedarían a cargo del Gobierno del Distrito todas las atribuciones que no estuvieran a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a los establecimientos de beneficencia pública.

El acuerdo en cita señala:

"Acuerdo por el cual se pone a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal.— Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación.— Acuerdo a la Secretaría de Gobernación: Considerando: Que por acuerdo de 16 de julio de 1924, este Ejecutivo encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por razón de materia y de similitud de funciones, la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal, dejando a cargo de la Secretaría de Gobernación las demás atribuciones sobre los establecimientos de beneficencia; Que siendo la beneficencia pública del Distrito Federal, el órgano del Estado destinado a prevenir y remediar las necesidades de las clases desvalidas del Distrito, debe, para llenar sus fines, estar íntimamente ligada con las autoridades administrativas del propio Distrito Federal, que por sus funciones legales y por su contacto íntimo con la sociedad de su jurisdicción, son las mejor capacitadas para conocer esas necesidades y las directamente obligadas a acudir a remediarlas; en uso de la facultad que me concede el artículo 14 de la citada Ley de Secretarías de Estado, he tenido a bien expedir el siguiente: Acuerdo: Primero. De conformidad con lo dispuesto en el acuerdo presidencial de 16 de julio de 1924 y en el decreto de la misma fecha, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la beneficencia pública del Distrito Federal.— Segundo. Estarán a cargo del Gobierno del Distrito Federal las demás atribuciones del gobierno que no se encuentren comprendidas en el punto anterior, respecto a los establecimientos de beneficencia pública.— Tercero. La Junta Directiva de la Beneficencia Pública modificará sus reglamentos en los términos del presente acuerdo, con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del

Gobierno del Distrito Federal.— México, D.F., 21 de agosto de 1926.— El Presidente de la República, P. Elías Calles, rúbrica."

Con escasas modificaciones que no alteran esencialmente su contenido, limitándose a precisar conceptos, la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, se modifica en mil novecientos veintiséis (Diario Oficial de fecha del veintiocho de enero de mil novecientos veintiséis), y después en mil novecientos treinta y tres (Diario Oficial de fecha del treinta y uno de mayo de mil novecientos treinta y tres), dando inusitada intervención al Estado con base, precisamente, en el principio del derecho a la asistencia.

Al efecto, el artículo 1o. de la citada ley, señalaba:

"Artículo 1o. Las instituciones de beneficencia privada estarán sujetas a la vigilancia y al control del Estado.— Los órganos del Estado encargados de realizar este control y esta vigilancia son: la Junta de Beneficencia Privada y el Departamento del Distrito Federal, en los casos y términos establecidos por esta ley.— Por beneficencia privada en general, se entenderá en esta ley la situación jurídica transitoria en que se encuentran los bienes que, ya sea por voluntad de los particulares o por disposición de la misma ley, deben destinarse a los fines que este ordenamiento regula, en tanto que los propios bienes no se entreguen por el Estado a la administración de un sujeto de derecho preexistente o a la persona moral que con esa afectación se cree.— Estará a cargo del Estado, por conducto de la Junta de Beneficencia Privada, la defensa de los referidos bienes y el ejercicio de todas las acciones que con respecto a ellos deriven de las leyes o de la ya citada voluntad de los particulares."

En mil novecientos treinta y cuatro se publica el cuarto Código Sanitario, que elimina algunas materias e incorpora otras nuevas respecto al código anterior; tampoco establece ninguna disposición sobre asistencia social (Diario Oficial de fecha del treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y cuatro).

El primero de enero de mil novecientos treinta y cinco, se estableció que la Junta de Beneficencia Privada depende del Departamento del Distrito Federal.

El decreto en cita disponía:

"Decreto por el cual se previene que las instituciones de beneficencia privada estarán sujetas a la vigilancia y control del Estado.— Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente: Decreto: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Art. 1o. Las instituciones de beneficencia privada estarán sujetas a la vigilancia y al control del Estado.— Los órganos del Estado encargados de realizar este control y esta vigilancia, son: el Departamento del Distrito Federal y la Junta de Beneficencia Privada, que dependerá de aquél.— Art. 2o. El presidente de la junta y los vocales, serán nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal.— Art. 3o. El presidente de la junta acordará con el jefe del Departamento del Distrito Federal, para informarle de las determinaciones dictadas por la junta en los negocios de la competencia de ésta, y para recabar los acuerdos que este último funcionario dicte para la mayor eficiencia del servicio.— Art. 4o. Se requerirá la aprobación expresa del jefe del Departamento del Distrito Federal para que la Junta de Beneficencia Privada pueda dictar cualquier determinación relativa a: I. Constitución o extinción de las fundaciones o asociaciones y aprobación o reforma de los estatutos de éstas; II. Designación o solicitud de remoción de patronos; III. Autorizaciones para enajenar o gravar los bienes que pertenezcan a las instituciones, para cancelar las hipotecas constituidas a favor de las mismas cuando no hayan vencido los plazos estipulados o para pagar deudas ilíquidas o no vencidas; IV. Pagos con cargo al fondo de distribución de riesgos; V. Presupuestos de las instituciones; y, VI. Responsabilidades de los patronos.— Art. 5o. Fuera de los casos enumerados en el artículo anterior, el Departamento del Distrito Federal, de oficio o a instancia de parte interesada que se formule dentro de los cinco días siguientes a la notificación respectiva, podrá revocar cualquiera determinación de la Junta de Beneficencia Privada, cuando encuentre que se ha violado la ley o que la determinación es perjudicial a los intereses del servicio.— Art. 6o. Las facultades que esta ley concede al jefe del Departamento del Distrito Federal respecto de la Junta de Beneficencia Privada, las tendrán los gobernadores de los Territorios respecto de los delegados cuando éstos se nombren.— Antes de esta designación, los propios gobernadores ejercerán, respecto de las instituciones de beneficencia privada, todas las facultades que la ley concede en el Distrito Federal a la junta y al Departamento del Distrito.— Transitorios: Art. 1o. Se derogan los artículos 1o., párrafo primero y segundo, 23, párrafo cuarto, 68, fracción XVIII, párrafo 2o. y 3o., 113, 117, fracciones III y IV, 161, párrafo 3o., 163, párrafo 2o., 168, párrafo 1o., 175 y 176, párrafo 2o., de la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Fede-

rales de 23 de mayo de 1933, así como cualesquiera otras disposiciones legales que se opongan a la presente ley.— Art. 2o. Esta ley entrará en vigor el día 1o. de enero de 1935.— Donaciano Carreón, D.P. David Ayala, S.P. R. Ponce de León, D.S. E. Soto Reyes, S.S. Rúbrica.— En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., el primer día del mes de enero de mil novecientos treinta y cinco.— Lázaro Cárdenas. Rúbrica. El jefe del Departamento del Distrito Federal, Aarón Sáenz. Rúbrica. Al C. Secretario de Gobernación. Presente." D.O. No. 1-1/ene/935.

Meses antes de la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública, se crea el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil para tratar todo lo referente a la creación, establecimiento, vigilancia y control de servicios de asistencia social a la maternidad y a la infancia (Diario Oficial de fecha del treinta de junio de mil novecientos treinta y siete).

Es decisiva la disposición que enmarca el decreto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y siete, que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dado que fusiona la beneficencia pública y privada del Distrito Federal y el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil, crea la Secretaría de Asistencia Pública y adscribe a esta última la Junta de Beneficencia Privada; esto durante el régimen del presidente Cárdenas.

La parte fundamental del citado decreto, dispone: (En lo que interesa).

"Artículo 2o. Se adiciona la mencionada ley con el siguiente artículo: Artículo 15-D. Serán atribuciones de la Secretaría de la Asistencia Pública: I. La organización de la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales; II. La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas; III. La creación de establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional; IV. La administración directa o por medio de bancos de fideicomiso o de otras instituciones de crédito, de los bienes que constituyen el patrimonio de la beneficencia pública, de la Lotería Nacional y de todos los fondos y productos destinados al sostenimiento de la misma; V. La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de los fundadores; VI. La integración de los patronatos de las institu-

ciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores; VII. La administración de los fondos ministrados por el erario federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como la de los bienes que, en lo futuro, se asignen para tales fines, con intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con las facultades legales; VIII. La administración y sostenimiento de: a) Los hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares que actualmente atiende la beneficencia pública y los que, la secretaría establezca en lo sucesivo, dentro y fuera del Distrito Federal; b) Las escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación actualmente sostenidos por la beneficencia pública del Distrito y Territorios Federales, y los que se establezcan en lo sucesivo por la propia secretaría, sujetándose a las orientaciones técnicas generales dictadas sobre la materia por la Secretaría de Educación Pública; c) ... d) ... IX. La supresión de la mendicidad en todas sus formas y la cooperación para combatir otros vicios sociales; X. Prevenir y atender la miseria y la desocupación; y, XI. Todas aquellas que el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, de fecha 22 de junio del corriente año, señaló al Departamento de Asistencia Social Infantil."

"Artículo 3o. Las actividades, instituciones, atenciones y servicios que habían venido siendo realizados por la beneficencia pública del Distrito y Territorios Federales y por el Departamento de Asistencia Social Infantil, quedarán a cargo de la Secretaría de Asistencia Pública."

"Artículo 4o. Cualquiera actividad de asistencia pública, aun cuando sea ejecutada por particulares, agrupaciones o instituciones oficiales, así como las instituciones, actividades o servicios que con la finalidad apuntada funcionen dentro del territorio nacional, por virtud de convenios internacionales o concesiones o autorizaciones oficiales, quedarán sujetas al control, coordinación o vigilancia de la Secretaría de Asistencia Pública."

"Artículo 5o. Los bienes, productos, fondos, instituciones, establecimientos y actividades dedicadas directamente o destinadas al sostenimiento de servicios de asistencia pública, nunca serán gravados con impuestos federales, ni locales o municipales, en el Distrito y Territorios Federales."

"Artículo 6o. Las concesiones para el establecimiento de bancos de fideicomiso que manejan bienes o fondos destinados a la asistencia pública y las concesiones que se otorguen para el establecimiento de insti-

tuciones de crédito necesarias para el desarrollo de las finalidades de la dependencia federal de que se trata, se otorgarán precisamente a nombre de la Secretaría de la Asistencia Pública."

"Artículo 7o. Para la conservación del patrimonio que actualmente pertenece a la beneficencia pública en el Distrito Federal, así como para la vigilancia del de la beneficencia privada, se creará una dirección general dentro de la misma secretaría, con las funciones que al efecto le señale el reglamento que se expida."

"Artículo 8o. Los patronatos de las fundaciones de la beneficencia privada seguirán funcionando con sujeción al reglamento que se formulará."

"Artículo 9o. Las beneficencias pública y privada del Distrito y Territorios Federales, continuarán gozando de los derechos que en materia de sucesiones o por cualquier otro concepto les reconozca la legislación federal."

"Transitorios: Artículo 1o. La presente ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.— Artículo 2o. Queda abrogado el capítulo relativo a la beneficencia pública de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; el decreto que adicionó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil; y derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley que reglamenten materias que a la misma correspondan.— Artículo 3o. Todos los bienes, presupuestos, personal y atribuciones que corresponden al Departamento de Asistencia Social Infantil, pasan a la Secretaría de la Asistencia Pública, para su administración, servicio y aprovechamiento."

Del artículo 15-D, de la norma en cita, se advierte que las instituciones de beneficencia privada prestan al igual que las de beneficencia pública un servicio social.

El dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres, se publica la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales y el día tres del mismo mes y año se publica la Ley del Seguro Social, reglamentaria del artículo 123 constitucional.

La primera de las leyes señaladas, ya utiliza el concepto de asistencia en sustitución del de beneficencia que empleaba la ley anterior, y con la segunda ley se da un enorme paso en la evolución de los servicios sociales.

Los artículos 1o., 2o., 91 y 94 de la citada Ley de Asistencia Privada, disponían:

"Artículo 1o. Las instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiados."

"Artículo 2o. El Estado reconoce, en los términos de esta ley, personalidad moral a las instituciones de asistencia privada y, en consecuencia, capacidad para tener un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines."

"Artículo 91. Serán facultades y deberes de la Junta de Asistencia Privada: I. Formar su reglamento interior y de inspección que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Asistencia Pública; II. Establecer las normas necesarias para la aplicación de esta ley y de los reglamentos que para su ejecución se dicten; III. Hacer los estudios y formular los informes que le encomiende la Secretaría de la Asistencia Pública, así como presentar las sugerencias que estime convenientes para la asistencia privada; IV. Presentar anualmente a la Secretaría de la Asistencia Pública, un informe general de los trabajos realizados durante el año; V. Opinar sobre la interpretación de esta ley y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación, resolviendo las consultas que las autoridades del ramo o las instituciones le propongan en relación con la asistencia privada; VI ... VII ... VIII. Ayudar a los patronatos, tanto a la buena administración de los bienes de las instituciones como a que éstas, de acuerdo con sus estatutos, presten el mayor y mejor servicio de asistencia privada; IX ... X ... XI ... XII. Las demás que le estén atribuidas por esta ley y por otras leyes relativas a la asistencia privada."

"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."

En la exposición de motivos de la reforma de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y tres a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales se señaló lo siguiente:

"... Considerando que es un deber del Estado prestar los servicios de asistencia pública, y por ello, cuando éstos estén a cargo de instituciones creadas al amparo de la ley, por la iniciativa privada, el propio Estado está obligado a ayudarlas, siendo una de las formas de hacerlo, la de concederles exención de contribuciones; que para que ésta se justifique, no debe causar perjuicio a otros servicios públicos tan importantes como el de asistencia y, por lo mismo, debe limitarse a aquellos casos en que no se cause tal perjuicio ... Por esa razón es pertinente modificar el artículo 7o. de la Ley de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con las anteriores consideraciones, concediendo al presidente de la República la autorización necesaria para conceder la exención mediante acuerdos especiales ..."

De lo transcrito, se advierte que el legislador consideró que la labor asistencial es un deber del Estado, sin embargo la iniciativa privada también colabora en su instrumentación.

Como otro factor de organización y progreso asistencial, el decreto del quince de octubre de mil novecientos cuarenta y tres da lugar al nacimiento de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que integra los servicios que impartía la Secretaría de la Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad.

En esta época se crean varios institutos que tienen como finalidad impartir atención médica a los enfermos indigentes y realizar estudios de investigación científica, tales como el Instituto Nacional de Cardiología (Diario Oficial de fecha del veintitrés de junio de mil novecientos cuarenta y tres), el Hospital de Enfermedades de la Nutrición (Diario Oficial de fecha del treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro), los Institutos de Cancerología, Oftalmología, Gastroenterología y Urología (Diario Oficial de fecha del treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta) y el Instituto Nacional de Endocrinología (Diario Oficial de fecha del dos de abril de mil novecientos cincuenta y uno), así como el Hospital Infantil de México (Diario Oficial de fecha del veintitrés de junio de mil novecientos cuarenta y tres), el Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho", y el Sanatorio-Hospital "Dr. Manuel Gea González", transformado en Hospital General en mil novecientos setenta y dos.

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 y, en ese mismo año, se encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia la administración del patrimonio de la beneficencia pública.

El ocho de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho, se reforma la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales.

En la exposición de motivos de la citada reforma se señaló, lo siguiente:

"... Las fundaciones y asociaciones de asistencia privada son organismos formados al impulso de la iniciativa privada y que colaboran con el poder público en la prestación de uno de los servicios más trascendentales que la administración presta a la sociedad.— La organización de la humanitaria labor asistencial de las instituciones de asistencia privada obedece en nuestro derecho a dos principios básicos que es indispensable conservar y hacer respetar con la mayor dedicación. Por una parte los servicios asistenciales prestados por las instituciones de iniciativa privada deben de ser vigilados por el Estado y cuidados con todo esmero para que redunden en el beneficio social y utilidad colectiva a que están dedicados. Por otra parte debe no sólo respetarse la iniciativa de los particulares para establecer obras asistenciales, sino más aún alentar esa iniciativa por los grandes beneficios sociales que de ella se derivan. En tal virtud la legislación tiene que procurar esos dos propósitos armonizándolos en lo posible ..."

Con claridad se señala que las instituciones (fundaciones y asociaciones) de asistencia privada, colaboran con el poder público (instituciones de asistencia pública), en la prestación de un servicio de "beneficio social y utilidad colectiva", así como la necesidad de que el Estado las vigile para que cumplan con su finalidad.

El veinticinco de enero de mil novecientos cincuenta se expide el quinto Código Sanitario, que norma la salubridad general e higiene pública del país; tampoco reguló la materia asistencial (Diario Oficial de fecha del veinticinco de enero de mil novecientos cincuenta).

El sexto Código Sanitario, expedido en mil novecientos cincuenta y cinco, modifica en forma importante el contenido, la temática y la estructura de las disposiciones sanitarias; establece por primera vez el listado de materias de salubridad general; sin embargo, tampoco contiene referencias a la materia asistencial (Diario Oficial de fecha del primero de marzo de mil novecientos cincuenta y cinco).

El nueve de febrero de mil novecientos cincuenta y nueve, la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de cuatro votos, el amparo en revisión número 1292/58, promovido por la Asociación Mexicana de la Cruz Blanca Neutral, en el que se reclamó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, emitió la siguiente tesis:

"ASISTENCIA PRIVADA. LEY DE INSTITUCIONES DE.— Es aplicable únicamente en el Distrito y Territorios Federales; no es verdad que la exención concedida por el Código Fiscal que es ley federal, deba estar limitada por lo que determine una ley de aplicación local, ni que deba subordinarse a las condiciones que esta última establece." (Tesis visible a fojas 24, Volumen XX, Tercera Parte, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*).

Del criterio en cita, se advierte que la entonces Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el ámbito territorial de validez de la referida Ley de Instituciones de Asistencia Privada se circunscribía únicamente al Distrito y Territorios Federales.

El cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, con la adición del apartado B del artículo 123 constitucional, se establecieron las bases del régimen de salud y seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado; un año después entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la finalidad de garantizar el acceso de los trabajadores del Estado a los servicios de seguridad social.

Por decreto publicado el primero de febrero de mil novecientos sesenta y uno se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia que constituyó el organismo más importante de asistencia del Gobierno Federal.

Por decreto de diecinueve de agosto de mil novecientos sesenta y ocho se organiza la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, destinada a resolver problemas de salud y protección de los menores.

En mil novecientos setenta y tres la nueva Ley del Seguro Social establece un sistema de seguridad social con criterios de universalidad y mediante programas de solidaridad social por cooperación comunitaria, extiende sus beneficios a grupos marginados en labores de carácter asistencial.

El séptimo Código Sanitario que se expidió el trece de marzo de mil novecientos setenta y tres, derivado de una nueva concepción en la salud, estableció importantes innovaciones: dividió la acción sanitaria en cuatro etapas: promoción y mejoramiento de la salud; prevención y control de enfermedades y accidentes; curación de enfermedades; y rehabilitación de los inválidos; esta última, relacionada con la materia asistencial, es recogida por vez primera en una norma sanitaria. En la exposición de motivos se señaló que la invalidez era ya un problema de salud pública; la posibilidad de prevenir la invalidez y de rehabilitar a los inválidos requiere "que las autoridades sanitarias cuenten con un marco jurídico que les permita programar su acción con criterios científicos y técnicos uniformes y realizarlos en el territorio nacional a través de una coordinación que incluya a todas las autoridades aplicativas en esta materia", para tal efecto se facultó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para promover la creación de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional para las personas que sufren cualquier tipo de invalidez, así como dictar normas técnicas generales para su prevención y tratamiento, y coordinar las acciones de las instituciones públicas y privadas que persigan los mismos fines; se consideró la necesidad de llevar a cabo tareas de educación higiénica, la orientación técnica y de investigación científica y de prestación de atención oportuna e integral a los inválidos, incluyendo la adaptación de aparatos de rehabilitación cuyo precio se establecería por la dependencia competente, previa opinión de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A este respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa del citado Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos setenta y tres, se dijo lo siguiente:

"A este respecto conviene señalar que una buena política sanitaria requiere que los medios para prevenir y controlar las enfermedades, así como los que se emplean para rehabilitar a los inválidos, se encuentren al alcance de los diversos sectores de la población."

Por reforma publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, y con motivo de la desaparición de los Territorios Federales, se modifica la denominación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales para establecerse como Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

El trece de enero de mil novecientos setenta y siete, mediante el decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se fusionan el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, para reorganizar la estructura administrativa de la asistencia social, este organismo se encargó de los programas de asistencia social y atención médica a menores de edad y personas de escasos recursos.

En el marco de la reforma administrativa, en mil novecientos setenta y siete, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la figura de la sectorización administrativa por la cual se establece el sector salud para asegurar la coordinación operativa y el control de las entidades correspondientes; sin embargo, no se agruparon el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ni el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en tanto instituciones encargadas de la prestación de servicios sociales.

En mil novecientos setenta y ocho se crea el Gabinete de Salud que funcionó irregularmente; un año después se crearon el Instituto Nacional de la Senectud, el Instituto Mexicano de Psiquiatría y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, la cual convino con el Instituto Mexicano del Seguro Social para el establecimiento del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria IMSS-COPLAMAR, para prestar servicios médicos a la población de escasos recursos en zonas rurales marginadas, es decir con la finalidad de realizar labores asistenciales.

El quince de mayo de mil novecientos setenta y ocho, se reforma y adiciona la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la citada reforma se dispuso, lo siguiente:

"... El Ejecutivo a mi cargo considera que tiene entre sus principales obligaciones la de crear los órganos que sirvan para satisfacer los servicios asistenciales que demanda toda la población mexicana. Cabe hacer hincapié, desde luego, que la asistencia que se imparte oficialmente, no obstante su actual aplicación, no basta para entender los requerimientos de las mayorías y, por ello, sería altamente positivo y

benéfico que existiera una mejor participación de quienes, con vocación y voluntad, dentro del sector privado, deseen coadyuvar a la resolución de este problema social ... Entre las reformas que someto a la consideración de esa H. Representación nacional, señalo que el Estado sólo tiene la facultad de vigilar e inspeccionar la administración de las instituciones de asistencia privada en cuanto sea necesario para impedir la distracción de los bienes de alguna de ellas, el manejo de sus inversiones fuera de lo previsto en los estatutos correspondientes o a la inejecución de la voluntad manifestada por los fundadores ..."

En la exposición en cita, se reitera que la asistencia que presta el Estado (asistencia pública) es insuficiente para atender los requerimientos de las mayorías y, por ende, se busca que el sector privado (asistencia privada), coadyuve en la solución de ese problema social.

El veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y uno se expide el acuerdo por el que se crea la Coordinación de los Servicios de Salud, adscrita a la Presidencia de la República, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal encargada de establecer las bases para la integración de un sistema nacional de salud, dentro del cual la justicia social, el bienestar de todos los integrantes de la sociedad y los criterios de beneficio social formarían parte de sus componentes.

El decreto en cita señala:

"Acuerdo por el que se crea la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la Presidencia de la República, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.— Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.— José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y Considerando: Que ha sido preocupación constante de los gobiernos de la revolución, la prestación y ampliación de los servicios de salud pública y que por ello se han creado en forma continuada diversas instituciones, a la vez que se han emprendido programas de salud pública, cuya finalidad es dar atención eficiente a esta necesidad social; Que el imperativo de justicia social debe orientar permanentemente el esfuerzo para lograr que la sociedad proporcione mínimos de bienestar a todos sus integrantes, y entre ellos ocupa lugar preeminente el acceso a los servicios de salud;

Que el Ejecutivo Federal considera indispensable imprimir un decidido impulso a los estudios de los servicios de salud pública de las distintas dependencias y entidades de la administración pública que los tienen encomendados, a fin de examinar opciones tendientes a la integración de dichos servicios ... con el propósito fundamental de promover el establecimiento de un sistema nacional de salud; dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación; he tenido a bien expedir el siguiente: Acuerdo: Primero. Se crea la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la Presidencia de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.— Segundo. La Coordinación de los Servicios de Salud estará a cargo de un coordinador que será designado y ejercerá sus funciones por acuerdo del presidente de la República.— Tercero. La Coordinación de los Servicios de Salud propondrá al Ejecutivo Federal las bases que permitan establecer un sistema nacional de salud y al efecto podrá solicitar la colaboración y el apoyo de las dependencias y entidades de la administración pública para los fines siguientes: I. Determinar los elementos normativos, administrativos, financieros y técnicos necesarios para coordinar e integrar en forma eficiente las acciones y recursos relativos a la prestación de los servicios públicos de salud; II. Definir las estrategias y acciones que coadyuven a la consecución de los propósitos enunciados en la fracción anterior; y III. Fijar las bases que permitan proponer a la consideración del Ejecutivo Federal, en su oportunidad, y para su aprobación, la integración de los servicios de salud pública a un sistema nacional, a fin de procurar la atención de la salud de toda la población."

En mil novecientos ochenta y dos los Centros de Integración Juvenil, asociaciones civiles privadas, modifican su estatuto legal y se integran al sector salud (Diario Oficial de fecha del tres de septiembre de mil novecientos ochenta y dos).

En diciembre de mil novecientos ochenta y dos se publica el acuerdo que incorpora el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia al sector salud (Diario Oficial de fecha del veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos), y el veintiuno de diciembre del mismo año se expide un decreto mediante el cual el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia asume la prestación de servicios de asistencia social y sus establecimientos hospitalarios se convierten en organismos públicos descentralizados, con lo cual se crean los Institutos Nacionales de Pediatría y Perinatología.

El decreto en cita señala:

"Decreto por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creado por decreto de 10 de enero de 1977, se sujetará a las disposiciones que se indican ... Considerando: Que por diverso del 10 de enero de 1977, publicado en el Diario Oficial de dicho mes y año, fue creado el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como organismo público descentralizado, con objeto de actuar en el campo del bienestar familiar y social, el cual se subrogó en los derechos y obligaciones que correspondían a los organismos públicos descentralizados Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez e Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia; Que el sistema ha llevado a cabo notables esfuerzos y realizado programas de trascendencia en beneficio de la población en general y de la familia, los menores y minusválidos en particular; Que es propósito del Gobierno de la República acelerar el proceso de establecimiento de un sistema nacional de salud, conducido por la autoridad sanitaria, que permita un uso más productivo de los recursos que destina la sociedad a esa actividad; Que es conveniente que los programas de asistencia social del Gobierno de la República se racionalicen encomendándoselos a una entidad eficiente como lo es el sistema, bajo la orientación normativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; Que la capacidad técnica y administrativa del sistema permitiría que, junto con la mencionada dependencia, se proporcione a las instituciones de asistencia privada el apoyo necesario para que multipliquen los beneficios de su actividad altruista; y, Que para que el sistema pueda hacer frente cabalmente a sus nuevas responsabilidades es necesario consolidar su estructura orgánica, he tenido a bien expedir el siguiente: Decreto: Artículo 1o. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del 10 de enero de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de dicho mes y año, se sujetará a las disposiciones de este decreto.— Artículo 2o. El sistema tendrá por objeto: I. Promover el bienestar social y prestar al efecto servicios de asistencia social, conforme a las normas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; II. Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad; III ... IV ... V. Proponer a la dependencia que administre el patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen; VI. Atender las funciones de auxilio a las instituciones de asistencia privada que le confíe la dependencia competente, con sujeción a lo que disponga la ley relativa; VII. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos sin recursos; VIII ... IX. Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los

menores, ancianos y minusválidos sin recursos; X. Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva; XI ... XII. Los demás que les encomienden las leyes.— Artículo 3o. El patrimonio del sistema se integrará con: I. Los derechos y bienes muebles e inmuebles que actualmente posee; II. Los subsidios, subvenciones, aportaciones, bienes y demás ingresos que el Gobierno Federal y las entidades paraestatales le otorguen o destinen; III. Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas o morales; IV. Los rendimientos, recuperaciones, bienes, derechos y demás ingresos que le generen sus inversiones, bienes y operaciones; V. Las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que se le otorguen conforme a la ley; y, VI. En general, los demás bienes, derechos e ingresos que obtengan por cualquier título legal.— Artículo 4o. Son órganos superiores del sistema, el patronato, la Junta de Gobierno, la Dirección General y el comisario.— Artículo 5o. ... Artículo 6o. El patronato contará con las siguientes facultades: I ... II ... III ... IV ... y, V. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores.— Artículo 7o. ... Artículo 8o. La Junta de Gobierno estará integrada por los titulares de las Secretarías de Salubridad y Asistencia, quien lo presidirá, de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, por el jefe del Departamento del Distrito Federal, por el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y del propio sistema ... Artículo 9o. La Junta de Gobierno contará con las siguientes facultades: ... Artículo 10. ... Artículo 11. El director general será ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 30 años de edad y con experiencia en la materia administrativa y de asistencia social.— El presidente de la República designará y removerá libremente al director general.— Artículo 12. El director general contará con las siguientes facultades: ... Artículo 13. ... Artículo 14. ... Artículo 15. ... Artículo 16. El Gobierno Federal podrá solicitar al sistema opinión sobre el otorgamiento de subsidios a instituciones públicas o privadas que actúen en el campo de la asistencia social.— Artículo 17. ... Artículo 18. ... Transitorios: Primero. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.— Segundo. Se abroga el decreto que crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la

Familia publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1977.— Tercero. En un plazo de 90 días, conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables y con la debida intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Comercio y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, y cuidándose de no afectar los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se pondrán a disposición del sistema los bienes muebles e inmuebles y los recursos que la misma destina a servicios de asistencia social, así como los de rehabilitación vinculados a ésta, que no sean de carácter hospitalario ... Cuarto. En un plazo de 90 días y con sujeción a los requisitos y procedimientos a los que se refiere el artículo anterior, los bienes muebles e inmuebles y los recursos que el sistema destina a las actividades, programas y funciones que tendrán a su cargo los Institutos Nacionales de Pediatría y Perinatología, serán puestos a disposición de éstos por el propio sistema, una vez que se constituyan como organismos públicos descentralizados. Quinto ... Sexto ..."

Este decreto señala que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; sus órganos superiores son el patronato, la Junta de Gobierno, el director general y el comisario; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se responsabiliza de los programas de asistencia social del Gobierno de la República, bajo la orientación normativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y, tiene por objeto:

- Promover el bienestar social y prestar al efecto servicios de asistencia social conforme a las normas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- Fomentar la educación para la integración social;
- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez;
- Proponer a la dependencia que administre el patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- Atender las funciones de auxilio a las instituciones de asistencia privada que le confíe la dependencia competente, con sujeción a lo que disponga la ley relativa;

- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos sin recursos;
- Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la familia, de los menores, de los ancianos y de los minusválidos;
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos;
- Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva;
- Auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con la ley; y,
- Los demás que les encomienden las leyes.

Debe destacarse que en el artículo 16 del decreto en análisis se reconoce que las instituciones públicas y privadas actúan en el campo de la asistencia social.

En mil novecientos ochenta y dos se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de las cuales, el sector salud se integró por entidades agrupadas administrativamente y por los programas, funciones y servicios de salud de la administración pública federal (Diario Oficial de fecha del veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y dos). De esta manera, el sector salud se integró por la modalidad administrativa y la modalidad programático-funcional.

En este sentido, por acuerdo del secretario del ramo, el sector salud se organizó en dos subsectores administrativos: el subsector de asistencia social coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el subsector de institutos nacionales de salud, coordinado por una unidad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Diario Oficial de fecha del treinta de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro).

Así, los componentes del sector salud quedaron de la siguiente manera:

- Sectorización administrativa;

- Subsector de institutos nacionales de salud; integrado por los Institutos Nacionales de Cancerología, Cardiología, Enfermedades Respiratorias, Neurología y Neurocirugía, Nutrición, Pediatría, Perinatología, el Instituto Mexicano de Psiquiatría y el Hospital Infantil de México;
- Subsector de asistencia social; integrado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Centros de Integración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud;
- Hospital General Dr. Manuel Gea González, el Patronato para la formación del patrimonio de la Fundación Permanente de Asistencia Privada Dr. José María Álvarez y el Patronato de la Clínica de Ortopedia Beatriz Velasco de Alemán;
- Sectorización programática;
- Las funciones y programas de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (es un agrupamiento por funciones y programas).

El diecisiete de enero de mil novecientos ochenta y tres se reformó el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, cuyas atribuciones y su composición lo convirtieron en una de las más importantes instancias de coordinación sectorial en el campo de la salud, este consejo dependía directamente del presidente de la República, era presidido por el secretario de salud y participaban las instituciones de salud, las instituciones educativas y las personalidades más destacadas en el campo de la medicina (Diario Oficial de fecha del diecisiete de enero de mil novecientos ochenta y tres).

En mil novecientos ochenta y tres se instaló el Gabinete de Salud integrado por los titulares de Salubridad y Asistencia, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como por los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Diario Oficial de fecha del diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y tres); así por conducto de este último, la materia de asistencia social queda integrada al Gabinete de Salud.

El tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres se publicó la adición del párrafo tercero del artículo 4o. constitucional que consagra el

derecho a la protección de la salud, distribuye la concurrencia en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas y señala que las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud se establecerían en la ley reglamentaria (Diario Oficial de fecha del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres).

Es importante destacar este punto, pues como se verá más adelante el servicio de asistencia social se hace derivar de la materia de salud.

El veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y tres se establecieron los grupos interinstitucionales del sector salud, los cuales se dividieron en básicos y específicos; los grupos básicos son los de programación sectorial, información y evaluación, en los que participan la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; asimismo se creó un grupo específico de asistencia social.

En mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos ochenta y cuatro se expidieron diversos instrumentos jurídicos para regular el proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta, por medio del cual los Gobiernos Estatales asumen la dirección operativa de los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del programa IMSS-COPLAMAR.

En el mes de mayo de mil novecientos ochenta y tres, el Ejecutivo Federal aprobó el Plan Nacional de Desarrollo mil novecientos ochenta y tres-mil novecientos ochenta y ocho, en el cual la política social comprendió la materia de salud y planteó como lineamientos estratégicos una nueva concepción y un esquema básico de coordinación de los servicios de asistencia social.

El Plan Nacional de Desarrollo en lo conducente señalaba:

"... Capítulo quinto: Estrategia económica y social ... 5. Estrategia económica y social ... El cambio estructural propuesto, da prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social, transporte colectivo, recreación y calidad de la vida; modernizar y avanzar en la reorientación sectorial y regional del aparato productivo y distributivo, para que éstos respondan más eficazmente a dichas necesidades, generen un número mayor de

empleos de mejor calidad y reduzcan su dependencia y consiguiente vulnerabilidad respecto al exterior; preservar, movilizar y ampliar el potencial de desarrollo nacional y adoptar nuevas modalidades para financiarlo, a partir del esfuerzo interno; finalmente bajo la rectoría del Estado, alentar al sector privado y fortalecer el sector social, a fin de que cada uno de los sectores asuma su responsabilidad en los procesos económicos y políticos que genera el desarrollo ... Capítulo séptimo. Política social. Sumario ... La orientación estratégica que al respecto se adoptará, se sustenta en cinco grandes áreas: acciones preventivas; reorganización y modernización de los servicios; consolidación del sistema; reorganización de la asistencia social; y formación, capacitación e investigación ... 7. La política social ... 7.4. Salud ... Con el propósito de avanzar hacia la justicia social, la revolución mexicana emprendió la tarea de brindar a cada mexicano mejores condiciones de existencia, desembocando en materia de salud en dos tipos de regímenes: el de seguridad social que ampara a los trabajadores que cuentan con una relación laboral formal y el de asistencia pública y social dirigido a toda la población. 7.4.1. Diagnóstico ... Las carencias en la prestación de servicios de asistencia social se reflejan fundamentalmente en los menores de 15 años, ancianos y minusválidos, grupos en los que la desnutrición, la falta de oportunidad educativa y de recreación se manifiestan con mayor severidad ... 7.4.4. Líneas generales de acción: ... Para mejorar la asistencia social, la acción estará encaminada a: Impulsar la protección social de los menores y ancianos en estado total o parcial de abandono, de los menores en edad escolar, de los minusválidos y de la familia en general; implantar los mecanismos que permitan a la Federación convenir con los gobiernos de los Estados y concertar con los sectores privados y social la población a proteger, los servicios a proporcionar y los recursos que aportarán las diversas partes para el sostenimiento de los mismos ... 7.4.4. Líneas generales de acción: ... La acción coordinada de las instituciones del sector salud repercutirá, en lo inmediato, en un manejo más eficiente de los recursos disponibles y hará posible avanzar en el propósito de ampliar la cobertura de los servicios a la población con un mínimo razonable de calidad para todos los individuos, línea que se inserta en la estrategia de reordenación económica y concreta el cambio estructural en materia de salud. La estrategia definida comprende el desarrollo de líneas generales de acción dirigidas a la prevención de enfermedades, atención a la salud y asistencia social ... 7.4.3.4. Reorganización de la asistencia social. La cuarta área está constituida por la reorganización de los servicios de asistencia social. Implica reorientar su concepción y definir esquemas básicos que permitan coordinar los servicios de este tipo que presta el sector

público, y concertar los que realizan los sectores privado y social ... Capítulo noveno ... 9. Política regional ... 9.5.1. Diagnóstico ... A pesar de los esfuerzos realizados en materia de salud y asistencia social, aún prevalecen condiciones de insuficiencia y desigualdad ..."

El veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, se expidió la nueva Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en un avance más de la política social.

El siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, en la cual se definieron las bases y modalidades de acceso a los servicios, se distribuyó la competencia sanitaria entre la Federación y los Estados y se definieron los elementos básicos de la asistencia social (Diario Oficial de fecha del siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro).

En la exposición de motivos de la citada norma se señalaba, lo siguiente:

"... La iniciativa que se presenta a consideración de la representación nacional, responde al mandato que contiene el nuevo párrafo tercero del artículo 4o. constitucional: define la naturaleza y alcance del derecho a la protección de la salud, así como las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y distribuye la competencia en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas.— Igualmente, y a fin de dar impulso a la efectividad de la nueva garantía social, se sistematizan las bases legales del Sistema Nacional de Salud, se clarifica la distribución de competencias federales que inciden, así sea indirectamente, en el ámbito de la salud; 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 ... El título segundo desarrolla las bases fundamentales del Sistema Nacional de Salud, constituido por las distintas dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado, y que se concibe como un conjunto de mecanismos de coordinación tendente a dar cumplimiento al nuevo derecho social.— Al Sistema Nacional de Salud así concebido, se le señalan siete objetivos prioritarios: prestar servicios de salud a toda persona; contribuir al desarrollo demográfico; coadyuvar al bienestar social mediante la asistencia social a grupos vulnerables; impulsar el desarrollo de la familia y la comunidad; mejorar las condiciones sanitarias del ambiente; promover un sistema nacional de

recursos humanos para la salud y participar en el cambio de patrones culturales en el ámbito de la salud ... El título tercero señala que, atendiendo a la naturaleza de los servicios de salud, éstos se clasifican como sigue: de atención médica, de salud pública y de asistencia social, y contiene el lineamiento de que se extiendan cuantitativa y cualitativamente esos servicios en beneficio de los grupos vulnerables ... La asistencia social es recogida por primera vez por la legislación sanitaria. El título décimo reconoce la importancia estratégica de la asistencia social y la señala como una de las finalidades básicas del Sistema Nacional de Salud. Es por ello que la iniciativa también reglamenta el párrafo quinto del artículo 4o. constitucional ... El Gobierno Federal, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo, ha resuelto dar prioridad a la asistencia social y confiar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público integrado al sector salud, la coordinación del subsector de asistencia social y el impulso de los programas que los poderes públicos lleven a cabo en ese ámbito.— Por lo que se refiere a la asistencia social, la iniciativa contiene los elementos básicos que podría desarrollarse sistemáticamente en una iniciativa que en su momento podría presentarse a consideración de la representación nacional ..."

Los artículos 3o. y 5o. de la citada Ley General de Salud de mil novecientos ochenta y cuatro, señalaban:

"Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: ... XVIII. La asistencia social ..."

"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, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

Esta norma, partiendo de la nueva garantía individual del derecho a la salud, establecida por el Poder Constituyente Permanente en el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional, establece a la asistencia social como parte de los servicios de salud, y así por primera vez, la asistencia social es regulada en la legislación sanitaria.

De igual forma, partiendo de este concepto, no sólo se involucra a los sectores público y privado sino que adiciona al denominado sector social.

Al citado sector social no lo define la Ley General de Salud, sin embargo el párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Federal sí lo hace al señalar:

"Artículo 25. (séptimo párrafo) La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios ..."

Lo anterior, se corrobora de lo señalado por el Glosario de términos más usuales en la administración pública federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al disponer:

"Sector social: Conjunto de organizaciones que no dependen del sector público y que son ajenas al sector privado: ejidatario, comunidades agrícolas, pequeños propietarios, asociaciones de artesanos, cooperativas, empresas sindicales, sindicatos, partidos políticos, etc."

Así pues, en la Ley General de Salud se reconoce la participación de los sectores público, social y privado en la prestación del servicio de asistencia social.

El día nueve de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro el Ejecutivo Federal aprobó el Programa Nacional de Salud mil novecientos ochenta y cuatro — mil novecientos ochenta y ocho, con el propósito de racionalizar las estrategias y acciones en materia de salud a cargo de la administración pública federal, coordinándolas con los Gobiernos Estatales e incorporando a los sectores social y privado mediante las vertientes de concertación e inducción; este instrumento programático estableció los objetivos, metas y líneas de acción en materia de salud, a través de trece programas de acción y cuatro programas de apoyo, que giran alrededor de seis objetivos generales; el sexto objetivo general, se refiere al Programa de Asistencia Social.

El plan en cita en lo conducente señala:

"... Objetivo sexto. Contribuir al bienestar social de la población, por medio de la asistencia social a los grupos más vulnerables a fin de incorporarlos en una vida más equilibrada en lo económico y en lo social,

y propiciar el desarrollo de la familia a la comunidad y su integración social: Programa de Asistencia Social. Los programas de apoyo que abarcan a los 13 programas de acción son: Programa de Investigación para la Salud.— Programa de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos para la Salud.— Programa de Información.— Programa de Insumos para la Salud ... Es de señalar, por otra parte, que algunos de los programas de acción, como el de asistencia social habrán de dar lugar a un número muy vasto de programas específicos que se articularán en el programa institucional respectivo ... Los proyectos estratégicos se ubican en los tres campos definidos por la Ley General de Salud (atención médica, salud pública y asistencia social), cuya realización permitirá incidir en el mejoramiento del nivel de salud de la población ... Parte I. Diagnóstico general. Capítulo 1. Antecedentes y estructura del Sistema Nacional de Salud. 1.1. Antecedentes institucionales del sector salud ... Primera etapa. Esta fase histórica se caracteriza por la participación marginal del Gobierno Federal en los servicios de atención médica, en correspondencia con la ideología liberal que privaba en la segunda parte del siglo XIX. No se concibe la articulación de un Sistema Nacional de Salud ni se encomienda al Estado la responsabilidad de prestar atención médica conforme a un criterio de universalidad.— La salubridad, según la Constitución de 1857, no era competencia de la Federación y, por ende, recaía en la jurisdicción de los Estados y, en su caso, de los Municipios, reservándose al Estado la función primordial de garantizar los derechos individuales, por lo que no se concibió un sistema público de prestación del servicio de salud. La Federación se limitó a llevar a cabo acciones de control epidemiológico en puertos y fronteras. La asistencia social quedaba circunscrita a acciones de caridad y coyunturales del Estado ... Segunda etapa ... En relación a la asistencia social, en 1961 se estructura el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, y en 1968 se organiza la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, que al fusionarse en 1977, dan lugar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. En este mismo año se establece el sector salud con base en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual no quedan agrupados el IMSS, el ISSSTE y el DIF... Tercera etapa ... Asimismo, en diciembre de 1982 el Presidente de la República acordó que el DIF quedara agrupado al sector salud, encargándosele a ese organismo la asistencia social. En enero de 1983 procedió a instalar el Gabinete de Salud, y en febrero de 1984, se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Salud, quedando establecidas las facultades que se atribuyen a la SSA como coordinadora del Sistema Nacional de Salud. Esa ley, por otro lado, redistribuye con ánimo descentralizador, la com-

petencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, y define la naturaleza del derecho a la protección de la salud. En 1984 entró en vigor la nueva Ley del ISSSTE ... Por último, la concepción de la salud se ha ampliado al incorporarse formalmente la asistencia social, la que se ha convertido en un conjunto de actividades prioritarias e integrado por un programa gubernamental.— 1.2. Servicios de salud. El derecho a la protección de la salud conlleva a que el Estado, la sociedad y los individuos compartan responsabilidades. El Estado ha venido concretando estas responsabilidades en instituciones, facultades de autoridad, recursos, acciones y programas que en una concepción moderna han formado servicios de salud que, por su naturaleza, se clasifican en: atención médica, salud pública y asistencia social. El objeto de esos servicios es proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad ... Estos servicios se pueden clasificar conforme a los prestadores y usuarios de los mismos en: públicos para la población abierta, los de seguridad social, los privados y los del sector social.— La salud pública atiende problemas que rebasan el nivel individual y requieren para su solución acciones organizadas de carácter colectivo ... Por consiguiente, sus servicios no son el resultado de la demanda individual de atención a la salud, sino el reconocimiento de la obligación del Estado de actuar para la protección sanitaria de la población contra fenómenos de diverso orden, fundamentalmente ambientales ... Por asistencia social se entiende el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección y desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Las actividades de la asistencia social son, entre otras: atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono; promoción del bienestar del senescente; el ejercicio de la tutela de menores; la prestación de servicios de alimentación complementaria; y, la promoción de la participación consciente y organizada de la comunidad en acciones de asistencia y desarrollo social.— Los servicios de asistencia social han sido integrados a un subsector, estando a cargo del Sistema Integral de la Familia la coordinación y el control de la operación de acciones que llevan a cabo las instituciones públicas en esta materia. Por su parte a la SSA corresponde promover y fomentar estos programas, así como emitir las normas técnicas para su funcionamiento.— 1.3. Elementos orgánicos del Sistema Nacional de Salud. Conforme a la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federales como locales y por las personas físicas o morales

de los sectores social y privado que prestan servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones. Su objetivo es dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.— A nivel federal, se forma el sector salud con dos modalidades: la administrativa y la programática. Dentro del sector administrativo se han constituido dos subsectores básicos: asistencia social e institutos nacionales de salud ... Los Estados y Municipios desarrollan también acciones de salud, orientadas fundamentalmente a la prestación de servicios médicos a población abierta y a la creación de infraestructura que contribuya a la modificación de factores ambientales que inciden directamente en las condiciones de salud de la población (agua potable y alcantarillado).— Este complejo orgánico y las personas físicas y morales de los sectores social y privado, son elementos constitutivos del Sistema Nacional de Salud. Aun cuando la participación de estos últimos se da predominantemente en el campo de los servicios médicos, llevan a cabo también acciones de salud pública y de asistencia social ... Capítulo 3. Inventario de recursos del sector salud. 3.1. Cobertura ... Por su parte, en 1983 las instituciones que conforman el subsector de asistencia social prestaron servicios a aproximadamente 10 millones de personas comprendidas dentro de la población abierta ... 3.4. Recursos del sector privado. De acuerdo a los datos proporcionados por la Cámara Nacional de Hospitales, existen en México alrededor de mil hospitales privados ... Capítulo 4. Problemas por campo de actividad ... 4.3. Problemas en materia de asistencia social. No obstante los esfuerzos desarrollados por las últimas administraciones en este campo, subsisten todavía una diversidad de problemas, entre otros, los siguientes: No existe una normatividad idónea en lo jurídico, operativo, organizativo y de funcionamiento que permita, tanto en el sector público como en el social y el privado, tener una instrumentación eficiente de la política de asistencia social.— Los servicios y la infraestructura de asistencia social son insuficientes debido a la escasez de recursos de toda índole, para dar respuesta efectiva a la protección de los grupos de población prioritarios.— El énfasis de las acciones asistenciales tiende a dar respuesta a los problemas resultantes de la marginación, más que a sus factores casuales.— Existen diferencias significativas entre las instituciones en cuanto a la cantidad y calidad de los recursos y servicios asistenciales, así como respecto a los criterios para administrarlos.— La deficiente vigilancia y apoyo técnico a las acciones de asistencia social que realizan los particulares ha generado un bajo aprovechamiento de importantes recursos sociales ... Capítulo 5. Objetivos generales. 5.1. Propósito básico ... 6. De asistencia social. Contribuir al bienestar social de la población al proporcionar asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desam-

parados, minusválidos, madres gestantes de escasos recursos, así como a indigentes, para proporcionar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social, y apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, fomentando la educación para la integración social. Capítulo 6. Metas de resultados y algunas metas operativas seleccionadas ... 6.7. Metas de asistencia social ... Capítulo 7. Estrategia general ... 7.2. Lineamientos estratégicos (sustantivos) ... Ampliar y modernizar la disponibilidad de la infraestructura para la asistencia social, como casas cuna, hogar, albergues, centros de asistencia, de rehabilitación y educación especial, entre otros. Capítulo 8. Estrategias instrumentales ... 8.3. Modernización administrativa ... Revisar y adecuar la apertura programática del sector en función de la Ley General de Salud, la nueva Ley del ISSSTE y la legislación que en su caso se expida en materia de asistencia social. 8.4. Coordinación intersectorial ... Se tiene por propósito lograr la vinculación de las acciones del sector salud con las que llevan a cabo otros sectores cuando incidan estas últimas en los niveles de salud, preferentemente las relacionadas con ambiente, nutrición, formación de recursos humanos, investigación, asistencia social, control sanitario y producción, distribución y comercialización de los insumos esenciales para la salud. Para ello se han establecido las siguientes líneas programáticas de vinculación por sector ... Departamento del Distrito Federal: Atención médica; saneamiento básico; control sanitario; y, asistencia social ... Capítulo 13. Programa de acción para contribuir al desarrollo demográfico armónico. 13.1. Programa de planificación familiar ... Capítulo 14. Programa de acción para fortalecer la asistencia social ... 14.1. Programa de asistencia social. La asistencia social tiene 2 áreas básicas: la atención al individuo y, el desarrollo de la familia y la comunidad. En el subsector de asistencia social serán materia de programas específicos.— En la presente administración se otorga prioridad a la reorganización de los servicios de asistencia social, reorientando su concepción a efecto de superar el paternalismo que los caracteriza.— En la Ley General de Salud se define a la asistencia social como ‘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.’ ... Objetivos específicos. Contribuir al bienestar social de la población al proporcionar asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados, minusválidos, madres gestantes de escasos recursos, así como a indigentes, a fin de propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social, y apoyar el desarrollo de la familia y

de la comunidad, fomentando la educación para la integración social ... Capítulo 15. Programas de apoyo ... Capítulo 16. Proyectos estratégicos. Los proyectos estratégicos se orientan a coadyuvar al disfrute progresivo del derecho a la protección de la salud, y avanzar hacia una sociedad cada vez más igualitaria ... Los proyectos se ubican en los tres campos definidos por la Ley General de Salud: atención médica, salud pública y asistencia social, su realización permitirá incidir en el mejoramiento del nivel de salud de la población, particularmente en áreas rurales y urbanas rezagadas; tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, fundamentalmente del primer nivel de atención; impulsar las acciones preventivas; racionalizar el uso de la capacidad instalada, fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica y control sanitario, y promover las acciones de educación para la salud ... Asistencia social. En materia de asistencia social, los proyectos de inversión se orientan a adecuar las instalaciones a la más eficiente y ágil prestación de los servicios asistenciales y rehabilitatorios, así como a proporcionar los servicios rehabilitatorios y de educación especial a los minusválidos, en las entidades federativas que no cuenten con estos servicios ..."

En este punto cabe destacar que en el plan de desarrollo en cita se precisa que las personas físicas y morales de los sectores social y privado son elementos constitutivos del Sistema Nacional de Salud dentro del cual se incorpora la materia de asistencia social.

El veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el cual se modificaron los artículos 26 y 39 para cambiar la denominación y conciliar las competencias que corresponden a la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de este ramo, de manera que se ajuste "más a la concepción y cobertura de la nueva garantía social y de los diversos servicios públicos, sociales y privados que componen al Sistema Nacional de Salud".

Con estas reformas la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió su denominación a Secretaría de Salud y se ampliaron sus facultades en el ramo de salubridad general, especialmente en materia de asistencia social.

La reforma en cita dispone:

"Se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.— Artículo primero: Se reforma el artículo 26 de la Ley Orgáni-

ca de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue: 'Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Salud.'— Artículo segundo. Se reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos: 'Artículo 39. A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I y II ... III. Aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la beneficencia pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud; IV y V ... VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.— Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes; VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud; VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento; IX a XX ... XXI. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general. XXII y XXIII.' ..."

Así, la competencia de la citada secretaría establecida en dicha ley, en lo relativo a asistencia social quedó de la siguiente manera:

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

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

- Abonar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y administrar el patrimonio de la beneficencia pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.
- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.
- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.
- Plantear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.
- Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.
- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud.
- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado y verificar su cumplimiento.
- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.
- Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento; y,
- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Este conjunto de competencias "significa la conformación de una nueva secretaría que ha replanteado un concepto de salud y que se inspira por una doctrina de servicio".

De esta reforma, destaca la disposición en que expresamente se señala que tanto el sector público como privado y el social prestan el servicio de asistencia social.

El nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis, se expidió la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; este hecho no constituye la simple expedición de una nueva norma jurídica; más bien se trata de un evento de alta significación puesto que, por primera vez en la historia de México, se cuenta con una legislación especial y del más alto nivel que regula de manera integral, la materia de asistencia social.

La exposición de motivos de la citada ley, en lo que al caso interesa, señala:

"El Ejecutivo Federal a mi cargo, en uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, envía a esa representación nacional la iniciativa de Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, que tiene la finalidad de regular, en lo relativo a la asistencia social, el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional ... El desarrollo desigual que caracteriza a los países en proceso de crecimiento como el nuestro, provoca la formación de grupos sociales con mayor grado de vulnerabilidad y menores posibilidades de ingreso y mantenimiento autónomo en el concierto social ... Para dar cumplimiento a dicha obligación, esa soberanía aprobó el 26 de diciembre de 1983, la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, en la cual se dispuso claramente que el bienestar físico y mental del hombre que contribuya al ejercicio pleno de sus capacidades es una de las finalidades primordiales de la nueva garantía social que consagra el derecho a la protección de la salud.— En consecuencia, en ese ordenamiento legal se incluyó entre los objetivos del Sistema Nacional de Salud la colaboración en el bienestar social, de la población mediante servicios de asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social.— La asistencia social, adquirió relevancia a partir de la promulgación de la Ley General de Salud, recibiendo el carácter de servicio básico de salud, se reconoció como una de las

tareas de interés prioritario a cargo del Estado y la comunidad, y fue agrupada entre las materias de salubridad general por primera vez en la historia de la legislación sanitaria mexicana. Su regulación sustantiva recibió claridad y orden al sistematizarse en un solo cuerpo normativo de aplicación en todo el territorio nacional.— De tal suerte, se transforma radicalmente el perfil de la asistencia social en nuestro país ... El Estado queda comprometido a proporcionar en forma sistemática servicios de asistencia social y a normar, 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 1861, 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 atingencia. Sin embargo, las obligaciones asistenciales del Estado se reducían a una simple labor de vigilancia administrativa de los establecimientos fundados por particulares ... 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 4o. constitucional y su reglamentación en la Ley General de Salud, que permite precisar un concepto renovado e integral de protección asistencial sustentado por la interrelación sistemática de los esfuerzos de los sectores social y privado, bajo la rectoría del Estado ... Por tanto, estamos en presencia de un cambio de valoración de la asistencia social en lo jurídico y en lo político. La asistencia social es ahora una de las responsabilidades prioritarias del Estado y la sociedad y constituye uno de los tres tipos básicos de servicios de salud que contempla la Ley General de Salud ... Se señala como objeto del ordenamiento, establecer las bases y procedimientos para promover la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud y coordinar el acceso a los mismos, así como promover y coordinar la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado en su prestación, previniéndose así el necesario enlace normativo con la legislación reglamentaria del

artículo 4o., párrafo tercero constitucional ... Por otra parte, se hace la separación de los servicios de asistencia social que se prestan en el ámbito federal, por distintas dependencias y entidades públicas, dentro de la esfera de sus respectivas responsabilidades, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y ejercicio de acciones encontradas. Con lo anterior se pretende que la ley coordine y complemente el accionar público en lo relativo a asistencia social ... Se circunscriben los servicios de salud en materia de asistencia social dentro del marco del Sistema Nacional de Salud, pero con respeto a las respectivas competencias de las instituciones públicas de seguridad social y demás prestadores sociales y privados, nacientes de los ordenamientos específicos en que apoyen ... Dentro del anterior marco de participación de los sectores público, social y privado, el capítulo tercero de la iniciativa que propongo, desarrolla las dos vertientes básicas de la planeación democrática y que radican en la coordinación y la concentración en todos los niveles.— De esta manera, además de asegurarse la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, es cometido primordial favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, para lo cual se ordena la celebración de acuerdos y la concertación de acciones con los distintos sectores de la vida nacional. Igualmente y en afinidad a uno de los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Salud, especial comentario merecen las disposiciones de esta iniciativa en la promoción de convenios entre los distintos niveles de gobierno, con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud en materia de asistencia social en las entidades federativas y los Municipios ..."

Los artículos 1o., 3o. y 5o. de la citada Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, señalan:

"Artículo 1o. La presente ley regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un sistema nacional de asistencia social que promueve la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud y coordina el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado."

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo

integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

"Artículo 5o. 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, cada una según la esfera de sus atribuciones, 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."

Así pues, con esta ley se persigue el bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, que el Estado debe proveer por sí (asistencia pública), así como el sector privado (asistencia privada) y el sector social a nivel tanto federal como local de conformidad con lo que señalen las leyes respectivas.

El primero de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se reformó y adicionó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

La exposición de motivos señala lo siguiente:

"... La nueva garantía social elevada a rango constitucional mediante la adición del párrafo tercero del artículo 4o. de la Ley Fundamental, consagra el reconocimiento de que la salud es un bien social en cuya protección deben participar el Estado, la sociedad y los diversos sectores que organizadamente la componen ... Es así que la Secretaría de Salud tiene la responsabilidad, como instancia coordinadora del sector salud, de planear y evaluar acciones que lleven a cabo los subsectores de la asistencia social y la asistencia privada ... Así, la asistencia social es recogida por primera vez por la legislación sanitaria. El título décimo de la Ley General de Salud reconoce la importancia estratégica de la asistencia social, recibiendo el carácter básico de salud y reconociéndola como una de las tareas de interés prioritario a cargo del Estado y la comunidad. De esta suerte se transforma radicalmente la concepción de la asistencia social en nuestro país.— El Plan Nacional de Desarrollo señala, entre los propósitos que se persiguen en materia de salud, el promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, enfocando una de sus estrategias prioritarias a la reorganización de los servicios de asistencia, para lo cual

deben reorientarse los objetivos asistenciales y sociales de las instituciones de asistencia privada para contribuir, con mayor contundencia, a la consecución de los fines del propio Plan Nacional de Desarrollo.— La realización de las acciones asistenciales adquiere, desde el punto de vista constitucional y legal, una dimensión programática como obligación del Estado de establecer las condiciones mínimas para que los grupos más necesitados de la población gocen progresivamente de los satisfactores que aseguren el pleno ejercicio de su derecho a la protección de la salud. El Estado queda comprometido a proporcionar, en forma sistemática, servicios de asistencia social y a normar, promover y coordinar los que brinden los sectores social y privado ... Fue así que ese honorable Congreso aprobó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986, que reestructura el organismo público descentralizado encargado de la asistencia social, denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuya tarea está orientada a proporcionar los servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia y a apoyar en su formación y subsistencia a individuos con carencias familiares ... De esta manera, las instituciones de asistencia privada, al desarrollar sus acciones en favor de las clases necesitadas, colaboran con el Estado de una manera decisiva a la solución de la carga asistencial, de ahí que el poder público debe esforzarse en su atención e impulso.— Planteado el marco jurídico para la regulación de la asistencia social a cargo del sector público, se hace imperativo modernizar y adecuar el contexto legal de la actividad que en este campo realizan los particulares.— El esfuerzo conjunto y coordinado de los sectores público y privado solidariamente involucrados en la mecánica asistencial, harán posible la rehabilitación y desarrollo de la población necesitada ... Por tanto, para complementar el proceso de regulación jurídica dentro del marco del rubro asistencial, resulta ahora necesario, a juicio del Ejecutivo a mi cargo, la actualización de conceptos y la unificación de procedimientos y lineamientos que faciliten y propicien el fomento de acciones de asistencia, que realicen los particulares.— La iniciativa que se eleva a la consideración de esa honorable representación nacional, refuerza jurídicamente los lineamientos existentes y tiene por objeto establecer las bases jurídicas para garantizar a los particulares el efectivo cumplimiento de su voluntad al constituir instituciones de asistencia privada, de tal forma que la participación solidaria y decidida de los particulares contribuya a la consolidación del Sistema Nacional de Asistencia Social y, por lo tanto, al efectivo cumplimiento del derecho a la protección de la salud que consagra nuestra Carta Primordial ..."

De la citada exposición de motivos, destaca en primer término, que a la asistencia privada se le reconoce un objetivo social, y una colaboración con el Estado en la tarea asistencial para la consolidación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

El día diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la cual, como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a la cual se le dotó de las siguientes facultades:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: ... 3a. ... Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes: A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; ... I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; y J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ..."

Acorde a lo anterior, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal desde mil novecientos ochenta y siete, contaba con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno entre otras materias en asistencia social, que si bien es cierto en esa época dichos ordenamientos no podían contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, también lo es que la citada facultad ya se refería a la materia de asistencia social que es lo relevante para el objeto del presente estudio.

El treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, se publica el Plan Nacional de Desarrollo mil novecientos ochenta y nueve-mil novecientos noventa y cuatro, en el cual respecto del rubro de asistencia social, se señaló lo siguiente:

"Presentación (51 párrafo) ... El plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el bienestar de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de

servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento. Capítulo especial merece la erradicación de la pobreza extrema ... Capítulo 5. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios ... 5.3. Modernización económica ... 5.3.1. Modernización del campo ... es preciso fortalecer la asistencia social en el medio rural, sobre todo para no descuidar el bienestar de los campesinos con menores dotaciones o carentes de tierras ... Capítulo 6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida ... 6.2. Atención a las demandas prioritarias del bienestar social ... 6.2.3. Salud, asistencia y seguridad social. Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos.— La salud no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos ... La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende al bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación ..."

En diversa reforma del siete de enero de mil novecientos noventa y uno, se reformó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, para el Distrito Federal cuya exposición de motivos señaló:

"El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que el objetivo principal de la asistencia social es incorporar a las personas que lo requieran a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente a menores en estado de abandono y en general a personas desamparadas y minusválidas. Asimismo, señala que el objetivo general de la política asistencial es impulsar la protección a todos los mexicanos brindándoles servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones

de bienestar social ... La asistencia social que por muchos años han venido ofreciendo organizadamente los particulares, ha representado una aportación importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de dichos grupos sociales. El Estado ha reconocido esta acción asistencial y ha procurado que ésta se realice con la mayor libertad y con los apoyos necesarios para hacerla más eficaz ... En primer término, esta iniciativa propone incluir a las instituciones privadas cuyas actividades constituyen verdaderos actos de promoción, desarrollo y solidaridad sociales. De ahí que se sugiera el reconocimiento y regulación de las actividades de instituciones que tienen como finalidad la solidaridad y el desarrollo sociales ... Por lo que se refiere al órgano a través del cual el Estado ejerce el control y vigilancia de las instituciones asistenciales privadas –el cual actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y tomando en cuenta que el nuevo marco jurídico que regula el Sistema Nacional de Salud, dentro del cual se ubica la asistencia social, establece que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, la organización, operación, supervisión y evaluación de los servicios de asistencia social–, la iniciativa plantea que la Junta de Asistencia Privada pase a formar parte del Departamento del Distrito Federal, para lo cual se propone modificar diversos artículos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal ..."

La reforma en cita, todavía en ese entonces correspondió al Congreso de la Unión y de su exposición de motivos destaca que el órgano legislativo federal estableció que los particulares por muchos años han ofrecido el servicio de asistencia social y que ésta constituye verdaderos actos de promoción, desarrollo y solidaridad sociales y, que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas los servicios de asistencia social, entre los que se encuentra la asistencia privada.

El veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó el artículo 27 de la Constitución Federal.

En la exposición de motivos en lo que al caso interesa, se señaló lo siguiente:

"... En la fracción III del artículo 27 constitucional en vigor, se prohíbe a las instituciones de beneficencia, pública o privada, estar bajo el patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o de ministros de los cultos. Se considera que esta prohibición debe suprimirse, pues en los tiempos actuales no se estima que subsistan las razones que motivaron tal restricción. En efecto, no parece justificado impedir a los

ministros de los cultos o a las corporaciones religiosas formar parte de instituciones de beneficencia que tengan por objeto el auxilio de los necesitados o cualquier otro objeto lícito, siempre y cuando se ajusten a los objetivos asistenciales que les dan origen.— Adicionalmente, la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia, expresamente se sujeta a lo que establezca la ley, para que sea ésta la que disponga las medidas tendientes a evitar que estas instituciones tengan en propiedad inmuebles ajenos a su objeto ... También se propone suprimir de esta fracción III del artículo 27 la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, cuando los plazos de imposición excedan de diez años, ya que dicha prevención tenía razón de existir en otra época, en la que a través del contrato de anticresis, el deudor entregaba al acreedor un inmueble para que éste lo disfrutara hasta en tanto se cubriera la deuda. Al no contemplarse ya esta figura en la legislación civil federal en vigor, la consistencia jurídica determina la consiguiente derogación de la referida prohibición ..."

Del citado texto, se advierte que el Constituyente Permanente al reformar el texto del artículo 27 de la Constitución Federal, consideró que tanto las instituciones de beneficencia pública como las de beneficencia privada tienen por objeto el auxilio de los necesitados como una finalidad asistencial común.

Por reforma de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se reforman entre otros los artículos 73 y 122 de la Constitución Federal y, en consecuencia, en el último precepto, se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en los siguientes términos:

"Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución. ... IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación ... Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal ... d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal; e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ... f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; g) Legislar en el ámbito

local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución ..."

Con la reforma en cita, se modifican sustancialmente las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues mientras que anteriormente (mil novecientos ochenta y siete) tenía atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no podían contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, con la reforma en cita se le da competencia para legislar y no sólo reglamentar lo relativo al Distrito Federal entre otras materias en lo referente a la asistencia social, únicamente acotada dicha atribución a lo establecido en el Estatuto de Gobierno que continua expidiendo el Congreso de la Unión.

Por reforma al artículo 122 de la Norma Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se sustituye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa de la misma entidad y se le faculta expresamente en los siguientes términos:

"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 ... Base primera. Respecto a la

Asamblea Legislativa: ...V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación ... d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal; e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional; 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; 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; 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; k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución; m) Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos; n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución ..."

Así, en esta reforma, además de que se modifica la denominación del órgano legislativo del Distrito Federal, se amplía su ámbito competencial, sin embargo, se reitera la facultad de dicho órgano para normar la materia de asistencia social en el Distrito Federal.

De lo expuesto, conforme a un análisis histórico del concepto de asistencia privada, podemos, en general, señalar lo siguiente:

- a) La labor asistencial en nuestro país, inicia con la actividad de las órdenes religiosas que se apoyaban en el principio de la caridad.
- b) Apoyadas en el cristianismo, las instituciones asistenciales pasaron a depender completamente de la iglesia.
- c) El concepto de la caridad es superado y entonces la labor asistencial se basa en la diversa figura de la beneficencia.
- d) En una posterior etapa, con la suspensión de las órdenes religiosas, se merma el servicio hospitalario asistencial prestado por la iglesia.
- e) Durante el gobierno del presidente Juárez se secularizan las fundaciones de beneficencia y, en consecuencia, la asistencia prestada por las órdenes religiosas es transferida al Estado.
- f) Es hasta mil ochocientos noventa y nueve, que se les reconoce personalidad jurídica a las instituciones de beneficencia privada.
- g) En la Ley sobre Beneficencia Privada del Distrito y Territorios Federales de mil ochocientos noventa y nueve, se precisan como actos de beneficencia privada "todos los que se sujeten con fondos particulares".
- h) En mil novecientos diecinueve, se precisa el "derecho del poder público para cuidar la recta administración de los bienes de beneficencia privada".
- i) En el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se fusiona la beneficencia pública y privada del Distrito Federal y se distingue entre asistencia o beneficencia pública y beneficencia privada.
- j) En la reforma de ocho de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territo-

rios Federales, se reconoce que las asociaciones de asistencia privada colaboran con el poder público en la prestación de los servicios sociales.

k) Es hasta la Ley General de Salud de mil novecientos ochenta y cuatro cuando se definen los elementos básicos de la asistencia social, y la participación de los sectores público, social y privado en su prestación.

l) En la exposición de motivos de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (mil novecientos ochenta y seis), ya se precisa con claridad la obligación del Estado para prestar servicios de asistencia social y su facultad para normar, promover y coordinar los que brinde el sector privado.

m) En la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal (mil novecientos ochenta y seis), se establece con claridad que la participación de los particulares, contribuye a la consolidación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

n) En la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal de siete de enero de mil novecientos noventa y uno, se establece que conforme al nuevo marco jurídico que regula el Sistema Nacional de Salud dentro del cual se ubica la asistencia social, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, la organización, operación, supervisión y evaluación de los servicios de asistencia social, por lo que el órgano a través del cual el Estado ejerce control y vigilancia de las instituciones asistenciales privadas que hasta esa fecha era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, debería pasar al Gobierno del Distrito Federal; la iniciativa plantea que la Junta de Asistencia Privada pase a formar parte del Departamento del Distrito Federal.

Del análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legales que dieron lugar a la 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.

En efecto, aunque como se ha visto a lo largo de la historia de nuestro país se han diferenciado perfectamente la asistencia pública y la privada, lo cierto es que actualmente la labor asistencial tanto del sector público como privado persigue un fin social, lo que ha traído como consecuencia que la finalidad de la asistencia sea social, con indepen-

dencia de la naturaleza de los recursos (públicos o privados) de los entes que la prestan.

III. Conforme a la interpretación sistemática del concepto de asistencia, es decir a la luz del tratamiento que a dicha figura le da el texto constitucional en su integridad, y las leyes respectivas podemos señalar lo siguiente:

A) Respetto de la Constitución Federal.

En este punto, se hace necesario realizar un análisis integral del texto de la Norma Fundamental para detectar, en cuáles de sus preceptos regula el vocablo asistencia para posteriormente determinar si dichos preceptos nos ofrecen datos para establecer el concepto de asistencia social.

El término de asistencia es utilizado por el texto constitucional en los siguientes preceptos:

"Artículo 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías: ... II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio ..."

"Artículo 27. ... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones: ... XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo ... C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base

primera. Respecto a la Asamblea Legislativa: ...V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ... i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social ..."

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley ... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ... XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: ... c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.— d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley ..."

De lo anterior, podemos advertir que los artículos 20, 27 y 123 de la Constitución Federal, si bien es cierto hacen referencia al concepto de asistencia, también lo es que el mismo no se refiere al conjunto de acciones tendientes a modificar o mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, y su integración al grupo social que según lo ya visto, es el contenido que para el presente asunto interesa de la labor asistencial.

En efecto, el artículo 20 se refiere a la asistencia legal que el indiciado en toda causa penal deberá tener al momento de declarar.

El artículo 27 precisa la obligación del Estado para fomentar la actividad agropecuaria y forestal entre otros factores mediante la asistencia técnica.

Por último, el artículo 123 se refiere a la organización de la seguridad social de los trabajadores del Estado y en particular a la asistencia médica a que tienen derecho tanto éstos como sus familiares.

Respecto del artículo 122 de la Constitución Federal, dicho precepto es el único que contiene el concepto de asistencia que para el presente estudio interesa, al facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social.

En este punto debe reiterarse que como se precisó en el análisis histórico anteriormente desarrollado, a la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal desde mil novecientos ochenta y siete en que fue instituida como Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se le facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, entre otras materias, en asistencia social.

Por lo anterior, toda vez que el concepto de asistencia social que utiliza la Constitución Federal es relativamente reciente (mil novecientos ochenta y siete) y atendiendo a que según se ha visto el concepto de asistencia es una evolución del diverso de beneficencia, y que la Constitución Federal que nos rige data de mil novecientos diecisiete, se hace necesario analizar íntegramente el texto constitucional a fin de determinar si en alguno de sus preceptos regula el aspecto de la beneficencia, y que éste, concatenado con el de asistencia social, pueda clarificarlo.

Los artículos de la Norma Fundamental que contienen la palabra beneficencia, son los siguientes:

"Artículo 27. ... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones: ... III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro 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 ..."

"Artículo 28. (párrafo séptimo) No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el pre-

sidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución ..."

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.— La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ... III. (párrafo cuarto) El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..."

"Artículo 101. (primer párrafo) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia ..."

Ahora bien, los artículos 28, 41 y 101, no ofrecen dato alguno para determinar si la asistencia o beneficencia privada está contenida en el concepto de asistencia social, pues solamente contienen la prohibición para que el gobernador del banco central, el consejero presidente y consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y los Ministros de

la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito así como sus respectivos secretarios, los consejeros de la Judicatura Federal y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, puedan desempeñar empleo o cargo en el sector público o privado salvo aquellos no remunerados, entre otros, en asociaciones de beneficencia.

En cambio, el artículo 27, fracción III de la Norma Fundamental, nos da los siguientes elementos:

a) Asume la división doctrinal e histórica de asistencia social en instituciones de beneficencia o asistencia pública y privada.

b) Atribuye el mismo objeto a ambas instituciones.

c) Dentro de su objeto, destaca el auxilio a los necesitados, que según se ha visto es la esencia de la asistencia social.

d) Prohíbe que ambos tipos de instituciones adquieran más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él.

e) Dicha prohibición, deberá sujetarse a la que determine la ley reglamentaria.

Aunado a lo anterior, toda vez que como se ha señalado anteriormente, conforme al artículo 122 constitucional, el órgano legislativo del Distrito Federal está obligado a ejercer sus facultades constitucionales en los términos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se hace necesario analizar la forma en que dicha facultad para normar la asistencia social se encuentra acotada en el estatuto referido.

Los artículos 24, fracción I, 36 y 42, fracción XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalan lo siguiente:

"Artículo 24. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

"Artículo 36. La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ... XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social."

Así pues, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reitera la facultad que la Constitución Federal concede a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la materia de asistencia social.

B) Legislación federal.

En este punto, se procederá al análisis de las disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, pues la primera reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Federal, y la segunda establece las bases y procedimientos de un sistema nacional de asistencia social como servicio de salud previsto en la citada Ley General de Salud.

a) Por lo que hace a la Ley General de Salud:

Los artículos 1o., 2o., fracción V, 3o., fracción XVIII, 4o., fracción IV, 5o., 13, fracción I, 24, fracción III, 27, fracción X y 167, señalan lo siguiente:

"Artículo 1o. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."

"Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades: ... V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población."

"Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: ... XVIII. La asistencia social."

"Artículo 4o. Son autoridades sanitarias: ... IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal."

"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, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

"Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento; II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud; III. Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto; IV. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia; V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general; VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento; VII. Coordinar el Sistema Nacional de Salud; VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional; IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.— B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables ..."

"Artículo 24. Los servicios de salud se clasifican en tres tipos: ... III. De asistencia social."

"Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a: ... X. La asistencia social a los grupos más vulnerables."

"Artículo 167. Para los efectos de esta ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

De los preceptos en cita podemos señalar lo siguiente:

1) Por asistencia social se entiende 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 (artículo 167).

2) Una de las finalidades del derecho a la salud que como se ha señalado resulta del párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Federal, es el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población (artículos 1o. y 2o., fracción V).

3) La asistencia social, es materia de salubridad general (artículo 3o., fracción XVIII).

4) Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al del Distrito Federal son autoridades sanitarias (artículo 4o., fracción IV).

5) El Sistema Nacional de Salud se integra por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local y por 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 (artículo 5o.).

6) Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general entre los que se encuentra la asistencia social (artículo 13, apartado B, fracción I).

7) La asistencia social constituye uno de los tres servicios de salud previstos en la ley (artículo 24, fracción III).

8) La asistencia social a los grupos más vulnerables se considera un servicio básico de salud (artículo 27, fracción X).

b) En lo relativo a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social:

Los artículos 1o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 11, fracciones V y VI, 13, 36, 37, 41, 42 y 43, disponen lo siguiente:

"Artículo 1o. La presente ley regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un sistema nacional de asistencia social que promueve la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud y coordina el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado."

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

"Artículo 4o. En los términos del artículo anterior de esta ley, son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los siguientes: I. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; II. Menores infractores; III. Alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia; IV. Mujeres en periodo de gestación o lactancia; V. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos al 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."

"Artículo 5o. 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, cada una según la esfera de sus atribuciones, 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."

"Artículo 6o. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Salud corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, con base en las normas técnicas que al efecto expida la Secretaría de Salud."

"Artículo 7o. 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.— Los que se presten en los Estados por los Gobiernos Locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local."

"Artículo 8o. En los términos del artículo anterior, los servicios de salud, en materia de asistencia social que se presten como servicios públicos a la población en general, por las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son aplicables y supletoriamente por la presente ley."

"Artículo 11. La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, directamente o a través del organismo, tendrá respecto de la asistencia social como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones: ... V. Coordinar a través de los acuerdos respectivos, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, con las entidades federati-

vas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social; VI. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades ..."

"Artículo 13. El organismo a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud se denomina Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene como objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 36. Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación y de la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud, a través del organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado de las entidades federativas."

"Artículo 37. Con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud en materia de asistencia social en las entidades federativas y los Municipios, la Secretaría de Salud, a través del organismo, promoverán la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, a fin de: I. Establecer programas conjuntos; II. Promover la conjunción de los niveles de gobierno en la aportación de recursos financieros; III. Distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa; IV. Procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada, y V. Consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas."

"Artículo 41. El Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en todo el país, 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.— En todo caso, la Secretaría de Salud emitirá las normas técnicas que dichas instituciones deberán observar en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social. El organismo les prestará la asesoría técnica necesaria y los apoyos conducentes."

"Artículo 42. A propuesta del organismo, la Secretaría de Salud promoverá ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los sectores social y privado en la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social."

"Artículo 43. El Gobierno Federal, directamente o a través del organismo y de las dependencias y entidades competentes, propiciará la concertación de acciones en materia de asistencia social, con los sectores social y privado, mediante la celebración de convenios y contratos, los que se ajustarán a las siguientes bases: I. Definición de las responsabilidades que asuman los integrantes de los sectores social y privado; II. Determinación de las acciones de orientación, estímulo y apoyo que llevará a cabo el Gobierno Federal; III. Fijación del objeto, materia y alcances jurídicos de los compromisos que asuman las partes con reserva de las funciones de autoridad que competan al Gobierno Federal, y IV. Expresión de las demás estipulaciones que de común acuerdo establezcan las partes."

De los preceptos transcritos, destaca lo siguiente:

1) La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social 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 además coordine el acceso a los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado (artículo 1o.).

2) Se reputa como 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 (artículo 3o.).

3) Los destinatarios de los servicios de asistencia social preferentemente serán: menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o suje-

tos al maltrato; menores infractores; alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia; mujeres en periodo de gestación o lactancia; ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos al maltrato; inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-musculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes; personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales; víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; familiares que dependen económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono; habitantes del medio rural o del urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y, personas afectadas por desastres (artículo 4o.).

4) Los servicios de asistencia social que sean de jurisdicción federal, se realizarán por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal así como por las instituciones que tengan entre sus objetivos, la prestación de esos servicios de conformidad con lo que disponen las leyes respectivas (artículo 5o.).

5) Conforme a la Ley General de Salud, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, con base en las normas técnicas que al efecto expida la Secretaría de Salud (artículo 6o.).

6) La Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado prestan servicios de salud en materia de asistencia social, los cuales forman parte del Sistema Nacional de Salud (artículo 7o., primer párrafo).

7) Los servicios de salud en materia de asistencia social que prestan los Estados por los Gobiernos Locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local (artículo 7o., segundo párrafo).

8) Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten las instituciones de seguridad social y los 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 (artículo 8o.).

9) La Secretaría de Salud en tanto autoridad sanitaria directamente o a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tendrá facultades entre otras, para coordinar a través de convenios en el marco del Convenio Único de Desarrollo, con las entidades federativas la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, así como concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades (artículo 11, fracciones V y VI).

10) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables (artículo 13).

11) La Secretaría de Salud, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado de las entidades federativas con el objeto de asegurar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social (artículo 36).

12) Con el objeto de ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud en materia de asistencia social en las entidades federativas y los Municipios, la Secretaría de Salud, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, promoverá la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, entre otros fines, para procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada y para consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas (artículo 37, fracciones IV y V).

13) El Estado con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, promoverá en todo el país la creación de asociaciones de asistencia privada, las que con sujeción a los ordenamientos que las rijan presten dichos servicios (artículo 41, primer párrafo).

14) La Secretaría de Salud, emitirá las normas técnicas que las instituciones de asistencia privada deberán observar en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social (artículo 41, segundo párrafo).

15) A propuesta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Salud promoverá ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los sectores social y privado en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social (artículo 42).

16) El Gobierno Federal, propiciará la concertación de acciones en materia de asistencia social, con los sectores social y privado, mediante la celebración de convenios y contratos (artículo 43).

Así, de las disposiciones federales ya precisadas, interpretadas sistemáticamente, podemos concluir lo siguiente:

I. Asistencia social, es 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 (artículo 167 de la Ley General de Salud y 3o. 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 4o., tercer párrafo de la Constitución Federal (artículos 1o., 3o., 24 y 27 de la Ley General de Salud y 1o., 8o., de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

III. La Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado concurren en la prestación de los servicios de asistencia social (artículo 1o. 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 6o. 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 8o. 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 registrarán 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).

c) Legislación estatal:

En este punto, es necesario precisar que en los Estados de la República existen diversos ordenamientos que regulan la materia de asistencia social y que enseguida se precisan:

1. Aguascalientes:

1.1. Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social.

2. Baja California:

2.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

2.2. Reglamento Interno de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

3. Baja California Sur:

3.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

3.2. Acuerdo que crea y reglamenta el Patronato para la Reincorporación Social.

4. Campeche:

4.1. Ley Orgánica de Asistencia Social.

4.2. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

4.3. Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

5. Chiapas:

5.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

6. Chihuahua:

6.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

7. Coahuila:

7.1. Reglamento del Patronato de Asistencia Postliberacional del Estado de Coahuila de Zaragoza.

8. Colima:

8.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

8.2. Reglamento de la Junta de Beneficencia Privada.

9. Distrito Federal:

9.1. Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

10. Durango:

10.1. Ley de Asistencia Social.

10.2. Ley sobre Fundaciones y Asociaciones de Beneficencia Privada.

11. Estado de México:

11.1. Ley de Asistencia Social.

11.2. Ley de Asistencia Privada.

11.3. Ley que crea los organismos públicos descentralizados, de asistencia social, de carácter municipal, denominados Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

12. Guanajuato:

12.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

13. Guerrero:

13.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

13.2. Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

14. Hidalgo:

14.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

15. Jalisco:

15.1. Código de Asistencia Social.

16. Michoacán:

16.1. Ley de Asistencia Social.

16.2. Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

17. Morelos:

17.1. Ley de Asistencia Social.

18. Nuevo León:

18.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

18.2. Ley de la Beneficencia Privada.

19. Oaxaca:

19.1. Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas.

20. Puebla:

20.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

20.2. Ley de Instituciones de Beneficencia Privada.

21. Querétaro:

21.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

21.2. Ley para el Fomento y Regulación de las Instituciones de Asistencia Privada.

22. Quintana Roo:

22.1. Ley de Asistencia Social.

23. San Luis Potosí:

23.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

24. Sinaloa:

24.1. Ley de Asistencia Social.

24.2. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

25. Sonora:

25.1. Ley de Asistencia Social.

25.2. Ley de Beneficencia Privada.

25.3. Reglamento de las Instituciones de Asistencia Privada.

26. Tabasco:

26.1. Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social.

27. Tamaulipas:

27.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

27.2. Ley de Instituciones de Asistencia Social.

28. Tlaxcala:

28.1. Ley de Asistencia Social.

28.2. Reglamento Interior para la operación del Comité para el Fondo de Aportaciones Múltiples en su apartado de asistencia social.

29. Veracruz:

29.1. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

29.2. Ley de Instituciones de Beneficencia Privada.

30. Yucatán:

30.1. Ley Orgánica de Asistencia Social.

30.2. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

31. Zacatecas:

31.1. Ley de Asistencia Social.

Debe destacarse que las disposiciones legales de Estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, fueron expedidas con base en las disposiciones de la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Privada.

Así, a guisa de ejemplo, la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Aguascalientes en sus artículos 1o., 3o., 5o., 6o., 7o., 9o., 15, 37 y 48, señala:

"Artículo 1o. Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social y tienen por objeto crear y establecer las bases y procedimientos de un sistema estatal de asistencia social, que promueva la prestación de los servicios de asistencia social, que establece la Ley General de Salud y coordine el acceso de los mismos, así como la concurrencia y colaboración del Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Municipal, y la participación de los sectores social y privado, según la competencia que establezca la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social."

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por asistencia social, al 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 o mental, tendiente a lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

"Artículo 5o. El Gobierno del Estado podrá participar en la prestación de servicios de asistencia social de competencia federal, siempre y cuando se convenga para ello."

"Artículo 6o. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Salud, corresponde al Gobierno del Estado, como autoridad local, en materia de salubridad general, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, dentro de la jurisdicción territorial y con base a las normas técnicas que al efecto establezca la Secretaría de Salud."

"Artículo 7o. El Sistema Estatal de Asistencia Social, que se comprende en el Sistema Estatal de Salud, estará constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto estatal como municipal, y por las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de asistencia social, así como por los mecanismos de coordinación de acciones de asistencia social en el Estado."

"Artículo 9o. En los términos del artículo 7o. de esta ley, los servicios de salud en materia de asistencia social que se prestan como servicios públicos a la población en general, a nivel estatal o municipal, por las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les sean aplicables y supletoriamente por la presente ley."

"Artículo 15. Las instituciones particulares podrán prestar los servicios de asistencia social debiendo observar el cumplimiento de los ordenamientos legales federales, locales y municipales que en su caso correspondan."

"Artículo 37. La beneficencia privada representa la actividad de los particulares encaminada a fomentar el sentido de apoyo y solidaridad en la comunidad hacia los débiles sociales. El Estado, estimulará tales actividades, evaluará las acciones y programas de las instituciones que esta ley rige, cuidará que los recursos empleados en estas funciones rindan los mejores resultados y que se cumplan las disposiciones o voluntad de los fundadores, expresados en los estatutos de las instituciones de beneficencia.— Para los efectos de esta ley, se consideran actos relativos a la beneficencia privada los siguientes: I. El establecimiento de

hospitales, orfanatorios, asilos, casas de maternidad, de expósitos, de salud y en general, toda obra que tenga por objeto socorrer a las clases necesitadas y desvalidas; II. La instalación y dotación de planteles educativos, bibliotecas, sistemas y de becas, escuelas de artes y oficios, estímulos, donativos y recompensas; III. Las acciones encaminadas a favorecer a la comunidad con la creación de instituciones de beneficencia que promuevan la cultura, el arte y la mejor formación al individuo; y IV. Las demás acciones que redunden en favorecer a la sociedad y en contribuir a mejorar el ámbito social."

"Artículo 48. Las instituciones de beneficencia privada son creadas por particulares, su finalidad se considera de utilidad pública, no lucrativa y el Estado las reconoce como auxiliares de la asistencia social con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos. Se entenderán por acciones no lucrativas y de utilidad pública, los actos ejecutados por las instituciones de beneficencia con fondos particulares, sin objeto de especulación y con un fin humanitario.— Las instituciones de beneficencia privada pueden ser fundaciones o asociaciones."

De los preceptos en cita, se advierte que ordenamientos como el del Estado de Aguascalientes, con apoyo en el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud y 6o. de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, regularon en su integridad la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social entre los que se encuentra la participación del sector privado por medio de instituciones de asistencia privada.

Por el contrario, Estados como Campeche, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, no han adecuado sus leyes a las disposiciones que reglamentan el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Federal, sin embargo, también regulan la materia de asistencia social y lo relativo a la participación de las instituciones de asistencia privada en esta materia.

Así, conforme a este análisis sistemático del concepto de asistencia podemos concluir lo siguiente:

a) La Constitución Federal únicamente se refiere al concepto de asistencia social, cuando faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social.

b) Por lo que hace al concepto de beneficencia que como se ha señalado es sinónimo del de asistencia, la Norma Fundamental en su artículo 27, fracción III, asume la división doctrinal e histórica de asistencia social en instituciones de beneficencia o asistencia pública y privada, y les atribuye el mismo objeto que fundamentalmente consiste en el auxilio a los necesitados.

c) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal conforme al cual se ejercen las facultades de la Asamblea Legislativa según lo dispone expresamente el artículo 122 de la Constitución Federal, reitera la atribución del órgano legislativo del Distrito Federal para normar la materia de asistencia social.

d) La Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, precisan el contenido del concepto de asistencia social, lo ubican como un servicio de salud derivado del derecho a la protección de la salud previsto en el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Federal y establecen la competencia de los gobiernos de las entidades federativas para operar todo lo relativo a los servicios de salud en materia de asistencia social, así como la sujeción de las asociaciones de asistencia privada a los ordenamientos que los rijan.

e) Los Estados de la Federación en su totalidad, han regulado la materia de asistencia social y, por ende, han expedido ordenamientos legales acerca de la reglamentación de las instituciones de asistencia privada como prestadoras del servicio de salud en materia de asistencia social.

En este punto, es necesario precisar que aun cuando el Distrito Federal es una entidad única con características muy peculiares que la distinguen de los Estados de la Federación y que su ámbito competencial a diferencia de dichos Estados es expreso, para los efectos del presente estudio es necesario asentar que no existe disposición constitucional alguna que faculte al Congreso Federal para legislar en materia de instituciones de asistencia privada y que, por el contrario, las leyes federales (Ley General de Salud y Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social), que reglamentan y regulan el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o., tercer párrafo, de la Constitución Federal, atribuyen dicha facultad a los gobiernos de las entidades federativas como servicio de salud en materia de asistencia social, razón por la cual dicha materia ha quedado reservada a los Estados. En este orden de ideas, si de la exposición de motivos de la reforma constitucional realizada en mil novecientos noventa y seis al artículo 122, que rige

todo lo concerniente al Distrito Federal, el Constituyente Permanente estimó necesario dotar a los órganos de gobierno de la citada entidad con facultades propias del ámbito local y entre éstas le atribuyó a la Asamblea Legislativa la facultad de legislar en materia de asistencia social, según lo ya expuesto, la interpretación sistemática del texto de la Norma Suprema, en relación con las leyes federales y locales que la reglamentan, debe ser en el sentido de que el órgano legislativo del Distrito Federal sí tiene atribuciones para expedir la ley impugnada.

IV. Por último, conforme a la interpretación teleológica del concepto de asistencia social, podemos señalar lo siguiente:

Si como se ha visto, conforme a la Ley General de Salud, Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y Leyes Estatales de los Sistemas de Asistencia Social:

a) Actualmente el concepto de asistencia social se integra por 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.

b) Los sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente son los menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato; menores infractores, alcohólicos, farmacodependientes y en general las personas en estado de necesidad, desprotección y desventaja.

c) Los sujetos activos en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social son la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado.

d) Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones ejercer todo lo relativo a la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social.

e) Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten las instituciones de carácter social y privado se regirán por los ordenamientos específicos que les son aplicables.

Entonces, conforme a esta interpretación podemos concluir que:

- 1) Los ordenamientos legales ya no realizan una clasificación entre servicios de asistencia pública y asistencia privada sino que se reconoce que la labor asistencial persigue un fin social al que concurren el sector público, privado y social.
- 2) La asistencia social está constituida por un conjunto de acciones dirigidas al conglomerado social con la finalidad de auxiliar a personas en estado de desventaja.
- 3) La asistencia pública, que como se ha señalado anteriormente se le consideraba el órgano del Estado destinado a prevenir y remediar las necesidades de las clases desvalidas (acuerdo de fecha veintiuno de agosto de mil novecientos veintiséis), y que por tanto prestaba sus servicios con recursos públicos, actualmente está constituida por las acciones que en materia de asistencia social realiza el Estado (Federación, Estados y Municipios), y al cual se le denomina sector público.
- 4) La asistencia privada, que se considera consistía en los servicios que prestaban entidades jurídicas con bienes de propiedad particular (Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y tres), conforme a los ordenamientos legales vigentes, está constituida por las acciones que en materia de asistencia social realizan las personas físicas o morales de carácter privado y al cual se le denomina sector privado.
- 5) Recientemente, también existen acciones en materia de asistencia social que realizan las instituciones de carácter social y al cual se le denomina sector social.

Ahora bien, en el caso particular, los artículos 1o. y 2o., fracción I, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna en el presente procedimiento, señalan:

"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."

Así, si la ley impugnada 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.

Atento a lo anterior, toda vez que la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para expedir la ley impugnada deriva del inciso i), fracción V, apartado C, del artículo 122 de la Constitución Federal, se hace innecesario analizar el alcance de la facultad que el inciso g) del precepto en cita otorga al citado órgano legislativo para legislar en materia de administración pública local.

SEXTO.— Por lo anterior, también resulta infundado el concepto de invalidez 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 criterio sustentado por el entonces Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 101, Volumen XXXV, Primera Parte, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación* que señala:

"LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD DE LA.— El 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."

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 promovente resulta infundado.

Respecto del argumento consistente en que con la expedición de la ley impugnada se contradice el artículo 89, fracción I de la Norma Fundamental, en relación a la facultad reglamentaria del presidente de la República respecto de las leyes aprobadas por el Congreso Federal, debe señalarse lo siguiente:

El artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Dicho precepto en su parte final se refiere a lo que la doctrina denomina "facultad reglamentaria del presidente", y precisamente se refiere a la facultad que posee el Ejecutivo Federal para formular los reglamentos necesarios para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En el mismo sentido el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), señala lo siguiente:

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo ... C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: ... Base segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal: ... II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: ... b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal."

De dicho precepto se advierte que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, también posee la "facultad reglamentaria", pero por lo que hace a las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora bien, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 71 de la ley reglamentaria de

la materia y después de un análisis integral de la demanda de acción de inconstitucionalidad, advierte que la parte promovente plantea que toda vez que desde su punto de vista la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal debió haberse expedido por el Congreso de la Unión y no por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tal y como aconteció, la expedición de la citada ley por el órgano legislativo del Distrito Federal, impide que el presidente de la República pueda ejercer su facultad reglamentaria sobre dicha ley.

Por lo anterior, resulta inexacto lo argumentado por el procurador general de la República en el sentido de que la parte promovente plantea una futura violación al artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, lo que no puede ser analizado en la presente acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, dicho concepto de invalidez resulta infundado, pues según lo ya analizado, la parte promovente parte de la premisa falsa de que la Asamblea Legislativa no tiene facultad para expedir la ley impugnada, y que por lo tanto en consecuencia no corresponde al jefe de Gobierno de dicha entidad reglamentarla, sino al presidente de la República expedir el reglamento respectivo.

Lo expuesto resulta inexacto, pues se reitera que el órgano legislativo del Distrito Federal sí está expresamente facultado para expedir la norma impugnada y, en consecuencia, corresponde al jefe de Gobierno reglamentarla en términos del artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Federal, sin que en modo alguno se restrinja la facultad reglamentaria que posee el presidente de la República conforme al artículo 89, fracción I de la Norma Fundamental, por no tratarse de una norma que debiera expedir el Congreso de la Unión.

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), señala:

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

res 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 no 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 este Tribunal Pleno la interpretación propuesta por la parte promovente, 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 social realizada por los sectores público, social y privado, 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.

Por lo que hace al argumento en el sentido de que del artículo 67, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se advierte que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley impugnada, pues de otra forma no habría razón para establecer la facultad para nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada en favor de un órgano del Distrito Federal, cabe precisar lo siguiente:

El artículo 67, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala:

"Artículo 67. Las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes: ... VI. Nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley."

Ahora bien, la circunstancia de que el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno estableciera la facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal para nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada en modo alguno implica o proporciona dato alguno que establezca la competencia del citado Congreso para expedir la ley impugnada.

En efecto, conforme al sistema de competencias que establece el artículo 122 de la Constitución Federal respecto del Distrito Federal, las auto-

ridades locales entre las que se encuentra el jefe de Gobierno deberán ejercer sus facultades en los términos establecidos por la propia Norma Fundamental y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Así pues, si en el Estatuto de Gobierno el Congreso de la Unión consideró oportuno establecer la facultad exclusiva del jefe de Gobierno para designar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, tal circunstancia no guarda relación alguna con la competencia de la Asamblea Legislativa de la citada entidad para expedir la ley impugnada.

Confirma lo anterior, el hecho de que en la fracción VII del citado precepto se faculta al jefe de Gobierno para nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal en los términos del propio estatuto, y la fracción IX, lo faculta para proponer al presidente de la República el nombramiento o revocación del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, es decir, la participación que el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno determina para el jefe de Gobierno del Distrito Federal en la designación o remoción de servidores públicos locales, no determina el ámbito competencial del órgano legislativo local o bien del federal.

Del mismo modo, la remisión que el citado artículo 67, fracción VI, del Estatuto de Gobierno hace al señalar: "con lo que disponga la ley", en modo alguno implica que dicha ley deba ser expedida por el Congreso de la Unión, pues como ejemplo, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción I de la Constitución Federal, dispone que: "Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley.", y sin embargo dicha ley no la expide el Congreso de la Unión, sino la Asamblea Legislativa en términos del inciso f) de la fracción V del citado precepto.

Respecto del artículo 39, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a juicio de la parte promovente da la pauta para concluir que le corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley impugnada, cabe señalar lo siguiente:

El artículo 39, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala lo siguiente:

"Artículo 39. A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... IV. Organizar y vigilar las instituciones de bene-

ficiencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores."

Ahora bien, el texto en cita data del veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y seis, fecha en que se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

No obstante lo anterior, por decreto de treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y siete, en el artículo 15-D, fracciones V y VI, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se facultó a la Secretaría de Asistencia Pública en los siguientes términos:

"Artículo 15-D. Serán atribuciones de la Secretaría de la Asistencia Pública: ... V. La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficacia la voluntad de sus fundadores; VI. La integración de los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores."

Ahora bien, dicha disposición al facultar a la Secretaría de Salud para integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada respetando la voluntad de sus fundadores, en modo alguno puede interpretarse en el sentido de que la citada secretaría forme parte de los patronatos, sino a procurar los actos necesarios para su integración.

En efecto, en la fecha que se expidió la disposición de la ley orgánica en cita (veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y nueve), se encontraba en vigor la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y tres.

La ley en cita en sus artículos 83 y 84 disponía lo siguiente:

"Artículo 83. La Junta de Asistencia Privada es el órgano por medio del cual el poder público ejerce el cuidado y vigilancia que le competen sobre las instituciones de asistencia privada. Dicha junta estará integrada por siete vocales, designados entre personas de reconocida honorabilidad, que deberán ser mexicanos por nacimiento."

"Artículo 84. El secretario de la Asistencia Pública designará cuatro vocales y entre ellos, al presidente de la Junta ..."

Por posterior reforma al citado artículo 83 se precisó lo siguiente:

"Artículo 83. La Junta de Asistencia Privada es un órgano administrativo desconcentrado por función, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Salud, por medio del cual el poder público ejerce la vigilancia y asesoría que le compete sobre las instituciones de asistencia privada."

Así pues, puede concluirse que la facultad que el artículo 39, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la ley de la Secretaría de Salud para organizar, vigilar e integrar patronatos de las instituciones de beneficencia privada, obedecía a la participación que dicha autoridad tenía en la Junta de Asistencia Privada; así es, la interpretación referida, también tiene su sustento en los artículos 9o., párrafo cuarto, 13, fracción V, 16, fracción VII, 46, 48, 51, fracción II y 91, fracciones XVII y XIX de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en comento, que señalan:

"Artículo 9o. (párrafo cuarto) El Estado sólo tiene facultad para vigilar e inspeccionar la administración de las instituciones de asistencia privada en cuanto sea necesario para impedir la distracción de sus bienes o su inversión en fines ajenos a su objeto o el incumplimiento de la voluntad del fundador."

"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: ... 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 representarlas y administrarlas, y la manera de sustituirlas."

"Artículo 16. Los estatutos contendrán: ... 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 contendrán el requisito que exige esta fracción, sino que la designación y sustitución de los patronos se regirá por las disposiciones de esta ley."

"Artículo 46. Son patronos las personas a quienes corresponde la representación legal y la administración de las instituciones de asistencia privada."

"Artículo 48. El cargo de patrono únicamente puede ser desempeñado por la persona designada por el fundador o por quien deba sustituirla

conforme a los estatutos y en su caso, por quien designe la Junta de Asistencia Privada. Los patronos podrán otorgar poderes generales para pleitos y cobranzas, conforme al artículo 2554 del Código Civil. Para ejecutar actos de dominio o de administración de bienes acordados por el patronato, el poder que se otorgue será siempre especial."

"Artículo 51. No podrán desempeñar el cargo de patrono de una institución: ... II. Las personas que desempeñen cargo de elección popular, los secretarios y subsecretarios de Estado, los oficiales mayores de las secretarías de Estado, el jefe, los secretarios generales y el oficial mayor del Departamento del Distrito Federal, los directores generales, gerentes generales o similares de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal; el presidente y los vocales de la Junta de Asistencia Privada representantes del sector público conforme a lo establecido por el artículo 84 de esta ley, los funcionarios y empleados de la misma."

"Artículo 91. Para el cumplimiento de sus fines, la junta tendrá las siguientes funciones: ... XVII. Vigilar que los patronatos cumplan con las disposiciones de esta ley y los estatutos ... XIX. Revisar los estatutos de las instituciones, a fin de que los mismos se ajusten estrictamente a esta ley, cuidando especialmente que en ellos no se contrarie la voluntad de los fundadores. La junta indicará, en su caso, al patronato de una institución, las reformas que fueren necesarias a sus estatutos y les señalará un término de sesenta días para llevar a cabo dichas reformas."

En efecto, de los dispositivos en cita, en esencia se advierte que la designación de patronos corresponde a los fundadores de las instituciones y en su defecto por la Junta de Asistencia Privada, el cargo de patrono no podrá ser desempeñado entre otros por los secretarios y subsecretarios de Estado, así como la injerencia de la Junta de Asistencia Privada en el desempeño de los patronatos de las instituciones.

Ahora bien, en fecha posterior (mil novecientos ochenta y cuatro), se expide la Ley General de Salud, la cual establece a la asistencia social como un servicio de salud (artículo 24, fracción III), determina que el servicio de asistencia social corresponde a los gobiernos de las entidades federativas como autoridades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales y de conformidad con las disposiciones aplicables (artículos 3o., fracción XVIII y 13, apartado B, fracción I).

Dichos preceptos que para mayor claridad del asunto se vuelven a transcribir disponen:

"Artículo 24. Los servicios de salud se clasifican en tres tipos: ... III. De asistencia social."

"Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: ... XVIII. La asistencia social."

"Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ... B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables."

Del mismo modo, el nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis, se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual busca promover la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud y coordine el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado (artículo 1o.), dicha norma precisa que los servicios de asistencia social que sean de jurisdicción federal se realizarán por las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, cada una según la esfera de sus atribuciones, 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 (artículo 5o.), y respecto a los servicios de asistencia social que prestan las instituciones de seguridad social y las de carácter social y privado, la norma en comento precisa que se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son aplicables y supletoriamente por la propia ley (artículo 8o.), y por último, se faculta a la Secretaría de Salud, para vigilar el cumplimiento de la ley sin perjuicio de las facultades que en la materia competan a otras dependencias y entidades de la administración pública federal y a los gobiernos y entidades de los Estados (artículo 10, fracción II).

Los preceptos en cita señalan:

"Artículo 1o. La presente ley regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social 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 de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado."

"Artículo 5o. 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, cada una según la esfera de sus atribuciones, 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."

"Artículo 8o. En los términos del artículo anterior, los servicios de salud, en materia de asistencia social que se presten como servicios públicos a la población en general, por las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son aplicables y supletoriamente por la presente ley."

"Artículo 10. La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, tendrá respecto de la asistencia social, como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones: ... II. Vigilar el estricto cumplimiento de esta ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella, sin perjuicio de las facultades que en la materia competan a otras dependencias y entidades de la administración pública federal y a los gobiernos y entidades de los Estados."

Del mismo modo, el capítulo tercero de la ley en cita denominado "De la coordinación y concertación" en sus artículos 36, 37, 38 y 41, disponen:

"Artículo 36. Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación y de la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud, a través del organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado de las entidades federativas."

"Artículo 37. Con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud en materia de asistencia social en las entidades federativas y los Municipios, la Secretaría de Salud, a través del organismo, promoverán la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, a fin de: I. Establecer programas conjuntos; II. Promover la conjunción de los niveles de gobierno en la aportación de recursos financieros; III. Distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa; IV. Procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada, y V. Consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas."

"Artículo 38. La Secretaría de Salud, a través del organismo, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, podrá pactar con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los Municipios, las acciones que tengan por objeto promover e impulsar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social."

"Artículo 41. El Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en todo el país, 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.— En todo caso, la Secretaría de Salud emitirá las normas técnicas que dichas instituciones deberán observar en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social. El organismo les prestará la asesoría técnica necesaria y los apoyos conducentes."

De lo expuesto se sigue que, por disposición de la Ley General de Salud y de la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social, cuya validez constitucional no es objeto de examen en este procedimiento, la materia de asistencia social en salud es concurrente y coordinada entre la Federación y las entidades federativas; y así el objeto de la ley es sentar las bases para la promoción de un sistema nacional de asistencia que coordine a los sectores social, público y privado e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia.

Así pues, la coordinación de las actividades asistenciales se llevará a efecto mediante acuerdos de coordinación entre la Secretaría de Salud, con los sectores público, social y privado de las entidades federativas.

Lo hasta aquí expuesto, se advierte con claridad de la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada

para el Distrito Federal de siete de enero de mil novecientos noventa y uno, que señala:

"... Por lo que se refiere al órgano a través del cual el Estado ejerce el control y vigilancia de las instituciones asistenciales privadas —el cual actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y tomando en cuenta que el nuevo marco jurídico que regula el Sistema Nacional de Salud, dentro del cual se ubica la asistencia social, establece que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas la organización, operación, supervisión y evaluación de los servicios de asistencia social—, la iniciativa plantea que la Junta de Asistencia Privada pase a formar parte del Departamento del Distrito Federal, para lo cual se propone modificar diversos artículos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal ..."

En conclusión, la facultad que el artículo 39, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Salud para organizar y vigilar a las instituciones de beneficencia privada, e integrar sus patronatos, debe analizarse a la luz de las demás disposiciones relativas como son la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, disposiciones de las cuales se advierte que la citada facultad que se le otorga a la Secretaría de Salud, es concurrente con las diversas que poseen las entidades federativas en el servicio de salud prestado por la asistencia social, y en su caso con las que realizan los sectores social y privado en los términos precisados anteriormente.

En el mismo orden de ideas, la parte accionante aduce que toda vez que en la integración de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal participan dependencias de la administración pública federal, resulta claro que la materia de asistencia privada es de competencia federal.

Los artículos 70, 73 y 74 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal impugnada, disponen:

"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."

"Artículo 73. Los órganos superiores de la junta son los siguientes: I. El consejo directivo, y II. El presidente."

"Artículo 74. El consejo directivo se integra por: I. El presidente de la Junta; II. El titular de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; III. El titular de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; IV. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; V. El titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal; VI. El titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, y VII. Cinco representantes de las instituciones de asistencia privada.— El consejo directivo invitará a las sesiones, a un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración pública federal quien, en caso de aceptar la invitación, participara con voz y voto. En este caso, se añadirá otro representante de las instituciones de asistencia privada a los previstos en la fracción séptima del presente artículo. Así mismo, se invitará a las sesiones a un representante de la Contraloría General del Distrito Federal quien, en caso de aceptar la invitación, participará con voz pero sin voto.— Por cada miembro titular habrá un suplente.— El presidente será suplido en sus ausencias por el titular de la secretaría, quien podrá delegar sus funciones operativas en tanto lo considere necesario.— La junta contará con un secretario ejecutivo designado en los términos de esta ley, quién fungirá como secretario del consejo, para lo cual participará en las sesiones con voz, pero sin voto."

De los preceptos señalados, para lo que al caso interesa se advierte, lo siguiente:

a) La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal.

b) Los órganos superiores de la junta son el consejo directivo y el presidente.

c) El consejo directivo se integra por:

- El presidente.
- El secretario de Gobierno del Distrito Federal.
- El secretario de Finanzas del Distrito Federal.
- El secretario de Salud del Distrito Federal.

- El titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

- Cinco representantes de las instituciones de asistencia privada.

- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración pública federal por invitación con derecho a voz y voto.

- Un representante de la Contraloría General del Distrito Federal por invitación con voz pero sin voto.

Ahora bien, es cierto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público eventualmente puede formar parte de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, cuando ésta hubiera aceptado la invitación respectiva, sin embargo tal aspecto es irrelevante para determinar si la expedición de la ley impugnada corresponde al Congreso de la Unión o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En efecto, el hecho de que la ley impugnada permita por invitación la participación de un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal en la conformación del consejo directivo de la junta, en nada afecta la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir el ordenamiento impugnado, pues aun cuando no se hubiera previsto tal disposición la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal se podría conformar y funcionar perfectamente, por lo que es inexacto que sea necesaria la participación del Congreso de la Unión para que pueda facultarse a la citada Secretaría de Hacienda para formar parte de la junta.

De igual forma, la circunstancia de que el Congreso de la Unión en la Ley del Impuesto sobre la Renta prevea un régimen fiscal específico para las instituciones de asistencia privada en nada afecta la facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en materia de asistencia privada.

En efecto, el artículo 70, fracción VI de la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone, lo siguiente:

"Artículo 70. Para los efectos de esta ley se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes: ... VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asocia-

ciones civiles autorizadas para recibir donativos en los términos de esta ley, que sin designar individualmente a los beneficiarios tengan como actividades las que a continuación se señalan: a) 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; b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos; c) La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos e inválidos; d) La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas; y, e) La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos."

Del texto transcrito se advierte que las instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por las leyes de la materia y que regulen las actividades descritas, no están obligadas al pago del impuesto sobre la renta.

Ahora bien, según se ha señalado, los artículos 1o. y 2o. de la ley impugnada señalan que ésta tiene por objeto regular a las instituciones de asistencia privada que ejecutan actos de asistencia social y que la asistencia social se integra con el 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.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que "las leyes de la materia" a que remite el precepto en cita pueden ser federales o bien locales como acontece en el caso del Distrito Federal, por ser precisamente estas normas las que regulan la materia de asistencia social, por lo que es inexacto que de la disposición en cita se infiera la competencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal que se impugna en el presente procedimiento.

En efecto, acorde con lo ya señalado, el artículo 4o. de la ley impugnada dispone lo siguiente:

"Artículo 4o. Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública y gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que les confieran las leyes."

Así pues, la norma cuestionada por lo que hace a exenciones, estímulos y subsidios remite a las disposiciones de las leyes respectivas como lo es la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, la ley impugnada no prevé en este aspecto ningún tipo de regulación que pudiese considerarse de competencia federal, sino que en las materias propias de este ámbito remite a las leyes regulatorias de la materia.

Confirma lo anterior, el texto del artículo 42 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social que dispone:

"Artículo 42. A propuesta del organismo, la Secretaría de Salud promoverá ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los sectores social y privado en la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social."

Así, el precepto en cita faculta a la Secretaría de Salud para que a propuesta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, promueva ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de estímulos fiscales, entre otros al sector privado.

Por lo que hace al argumento consistente en que del texto del artículo 27, fracción III, de la Constitución Federal no se desprende que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga competencia para expedir la ley impugnada, pues en dicho texto el Poder Constituyente distinguió entre la beneficencia privada y pública, es decir ambos rubros son perfectamente identificables, por lo que de haberse querido facultar al órgano legislativo del Distrito Federal para legislar en materia de asistencia privada así lo hubiera señalado expresamente, cabe señalar lo siguiente:

En líneas anteriores al realizar el estudio sistemático del concepto de asistencia privada, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que contrariamente a lo alegado por la parte promovente, el texto del artículo constitucional en cita, asume la división doctrinal e histórica de la asistencia social en instituciones de asistencia públicas y privadas, atribuye el mismo objeto a ambas instituciones y dentro de su objeto, destaca el auxilio a los necesitados que es la

esencia de la asistencia social, aunado a que dicha disposición se aprobó desde el Constituyente de mil novecientos diecisiete, época en la cual no existía el concepto moderno de asistencia social que prevé el sistema jurídico mexicano según se ha precisado anteriormente.

Por lo anterior, es inexacto que del precepto constitucional en cita se advierta la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la norma impugnada, pues por el contrario, la autoridad legislativa al expedir la ley cuestionada, sobre la materia de su regulación está obligada a acatar la disposición constitucional en comento, como efectivamente se hace en el artículo 61 de la ley impugnada que a la letra señala:

"Artículo 61. Las instituciones no podrán adquirir más bienes inmuebles que los indispensables para cumplir inmediata o directamente con su objeto. La junta vigilará que las instituciones mantengan únicamente los bienes que se destinen al objeto de la institución, procurando en su caso, que con las enajenaciones de los excedentes, el patrimonio de éstas no sufra disminución."

Por lo que hace al artículo 27, fracción VI, de la Constitución Federal, la parte accionante aduce que al señalar el artículo 4o. de la ley impugnada que las instituciones de asistencia privada son de "utilidad pública", está utilizando un término que conforme al artículo constitucional en cita se refiere a expropiación y que en tratándose del Distrito Federal sólo el Congreso de la Unión puede legislar en esa materia, por lo que entonces corresponde al citado Congreso y no a la Asamblea Legislativa expedir la ley impugnada.

El artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal ya transcrito, dispone que "Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública."

Ahora bien, Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho señala, lo siguiente:

"Utilidad pública. Recibe la calificación de pública la utilidad que, directa, o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral.— El concepto de utilidad pública es sumamente interesante para resolver los casos de expropiación forzosa."

Así pues, si bien es cierto que el concepto de utilidad pública suele identificarse con el carácter de requisito ineludible para que proceda la expropiación, también lo es que no necesariamente debe referirse a tal aspecto.

En efecto, ya el artículo 1o. de la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuatro, disponía:

"... No se reputan actos de beneficencia los que no tienen un objeto de utilidad pública o son contrarios a la ley, a la moral o a las buenas costumbres."

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y ocho, se hacía referencia a una utilidad colectiva.

Por lo anterior, podemos señalar que la utilidad será pública cuando beneficia en general a la colectividad y no limitativamente respecto de un ámbito material como acontece en materia de expropiación.

Así pues, si como se ha reiterado la ley impugnada persigue regular la prestación de un servicio socialmente necesario como lo es la asistencia social, es evidente que las instituciones que la prestan son de utilidad pública, sin que tal circunstancia implique de modo alguno que el Congreso de la Unión esté facultado para expedir la norma cuestionada.

A mayor abundamiento, debe señalarse que el Poder Constituyente en el artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución Federal acorde con lo ya señalado, consideró a la Ley del Seguro Social como de utilidad pública al establecer:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley ... A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ... XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Así pues, el precepto en cita corrobora que el concepto de utilidad pública se refiere a un bien o servicio, material o cultural, común a la población considerado de primordial importancia y no como materia propia del acto de expropiación.

Por lo que hace a que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos del apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) del artículo 122 de la Constitución estaba obligado a formular observaciones a la ley impugnada y como no lo hizo dicha norma resulta inconstitucional, debe señalarse lo siguiente:

El precepto en cita dispone:

"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 ... La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: ... C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: ... Base segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal: ... II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: ... b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal."

Del texto señalado se advierte que se otorga al jefe de Gobierno del Distrito Federal una potestad para que, si lo estima conveniente haga observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación.

Esta potestad, pero respecto del Presidente de la República, está prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, y en la doctrina se le denomina "veto".

Esta facultad de vetar una ley, según los autores, persigue una doble finalidad, primero asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la forma-

ción de la ley y en segundo lugar la de dotarlo de una defensa contra la invasión del Legislativo.

Así pues, el texto del artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Federal, prevé una prerrogativa y no una obligación para el jefe de Gobierno del Distrito Federal, para hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, y en consecuencia el hecho de que no las haya hecho respecto de la ley impugnada, en nada afecta la validez de la misma.

Lo mismo debe concluirse respecto del planteamiento en el sentido de que el jefe de Gobierno del Distrito Federal al promulgar la ley impugnada viola el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, toda vez que la citada ley la expidió una autoridad incompetente por lo que no se cumplió con el ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión.

La fracción II, inciso a) del precepto en cita, señala:

"II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias."

Ahora bien, según se ha desarrollado, las autoridades locales del Distrito Federal poseen las facultades que les otorga el artículo 122 de la Constitución Federal, las cuales deberán de ejercerse en los términos que se establezcan en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno precisado lo expide precisamente el Congreso de la Unión, y dicho ordenamiento legal en sus artículos 42, fracción XIII y 48, señalan lo siguiente:

"Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ... XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social."

"Artículo 48. Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones

y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la asamblea.— Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

De lo anterior, se advierte que el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno, facultó a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de asistencia social y al jefe de Gobierno del Distrito Federal para promulgar las leyes expedidas por la citada asamblea.

En consecuencia, estando facultada la Asamblea Legislativa para expedir la ley impugnada y el jefe de Gobierno para promulgarla en términos de la Constitución Federal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es evidente que este último cumplió con la obligación que le impone el inciso a), de la fracción II, base segunda, apartado C, del artículo 122 de la Constitución Federal para cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, como lo es el Estatuto de Gobierno, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo.

SÉPTIMO.— En el segundo concepto de invalidez, la parte promovente aduce que la ley impugnada viola el artículo 16 de la Constitución Federal por haberse expedido por una autoridad incompetente.

En este sentido, debe precisarse que toda vez que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar el primer concepto de invalidez concluyó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene facultad expresa conforme al artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal para expedir la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, entonces no existe violación alguna al artículo 16 de la propia Norma Fundamental por lo que hace a la incompetencia del órgano legislativo emisor de la ley impugnada.

En otro aspecto, la promovente plantea que si la Asamblea Legislativa pretendió regular la asistencia social, debió atender al ámbito especí-

fico de la misma que se deriva de la Ley General de Salud, y no a las instituciones de asistencia privada que no encuadran en ese contenido.

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 1o. 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 la 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 8o. 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 proporcionar en forma sistemática servicios de asistencia social y a normar, 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, 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 atingencia ..." 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 4o. 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 acom-

pañado de la regulación de las instituciones que prestan ese servicio como son las instituciones de asistencia privada.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que contrariamente a lo que aduce la parte promovente, la Ley General de Salud en su artículo 3o., fracción XVIII, señala como materia de salubridad general a la asistencia social y posteriormente en su artículo 5o. 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 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: ... XVIII. La asistencia social."

"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, 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 7o. de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, al disponer:

"Artículo 7o. 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 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la asistencia social, tal atribución implica la regulación de las instituciones de asistencia privada como acontece en la ley impugnada.

En un diverso argumento, se plantea que la ley impugnada es contraria al texto constitucional pues regula aspectos relacionados con la materia civil respecto de la cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuvo competencia para legislar hasta el primero de enero de mil novecientos noventa y nueve.

Al respecto debe señalarse que es inexacto lo aducido por la parte promovente toda vez que precisamente el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal establece una regulación especial para los actos que si bien son de naturaleza civil se refieren a las instituciones de asistencia privada, como se deriva de los siguientes preceptos:

"Artículo 1330. Las disposiciones testamentarias hechas en favor de los pobres en general o del alma, se regirán por lo dispuesto en los artículos del 75 al 87 de la Ley de Beneficencia Privada. Las hechas en favor de las iglesias, sectas o instituciones religiosas, se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 88 de la ya citada Ley de Beneficencia."

"Artículo 1668. Las personas morales capaces de adquirir pueden, por conducto de sus representantes legítimos, aceptar o repudiar herencias; pero tratándose de corporaciones de carácter oficial o de instituciones de beneficencia privada no pueden repudiar la herencia, las primeras, sin aprobación judicial, previa audiencia del Ministerio Público, y las segundas, sin sujetarse a las disposiciones relativas de la Ley de Beneficencia Privada.— Los establecimientos públicos no pueden aceptar ni repudiar herencias sin aprobación de la autoridad administrativa superior de quien dependan."

"Artículo 2687. Las asociaciones de beneficencia se regirán por las leyes especiales correspondientes."

"Artículo 2892. Respecto de los Montes de Piedad, que con autorización legal prestan dinero sobre prenda, se observarán las leyes y reglamentos que les conciernen, y supletoriamente las disposiciones de este título."

En consecuencia, si la ley civil respecto de los actos civiles relacionados con las instituciones de asistencia privada, remite a la ley que los regula, las disposiciones sobre testamentos, sucesiones, donativos, garantías hipotecarias, etcétera, que se refieran a estas instituciones, deben estar previstas en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal tal y como acontece en los capítulos II, III, IV y IX de la ley impugnada, sin que esto implique legislar en materia civil.

Lo anterior, en modo alguno implica una derogación o modificación de las disposiciones civiles comunes, pues precisamente el Código Civil, en lo referente a la asistencia privada, remite a la ley especial como en el caso lo es la ley impugnada.

En otro aspecto, la parte promovente aduce que la facultad que la Asamblea Legislativa posee para legislar en materia de asistencia social, no implica la de abrogar un ordenamiento dictado por el Congreso de la Unión como aconteció respecto de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

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, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el precepto en cita no exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una norma legal 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 número XCV/97, visible a fojas 393, Segunda Sala, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra señala:

"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."

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 lo 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, la tesis número IV/91, visible a fojas 48, Tomo VII-Febrero, Tercera Sala, Octava Época y la jurisprudencia número 2/92, visible a fojas 57, Tomo IX-Enero, Pleno, Octava Época, ambos documentos del *Semanario Judicial de la Federación*, que a la letra señalan:

"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."

"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 someta el ejercicio de la facultad legislativa a las bases que la propia fracción VI señala, en tanto que la enumeración de dichas bases es de carácter enunciativo y no limitativo. Además, las multicitadas bases son propiamente de carácter orgánico respecto del gobierno del propio Distrito Federal, pero no constituyen enunciado restrictivo alguno en cuanto al ejercicio de la facultad legislativa que es propia del Congreso de la Unión."

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 órga-

no anteriormente facultado para ello, aun y cuando el Poder Reformador no haya establecido en una disposición transitoria tal aspecto.

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.

OCTAVO.— En el tercer concepto de invalidez, la parte promovente aduce que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal es inconstitucional por existir vicios en el procedimiento legislativo y que por tanto se viola el artículo 16 de la Constitución Federal.

Los vicios que se alegan son los siguientes:

- a) Las comisiones que dictaminaron la ley impugnada conforme a la ley orgánica de la asamblea y su reglamento, no tenían competencia para ello.
- b) La convocatoria para las sesiones de las comisiones no fueron realizadas en los términos que señala la ley.

Es inatendible el referido planteamiento.

En efecto, si en el procedimiento legislativo que culminó con la norma impugnada, la iniciativa de ley fue dictaminada por las Comisiones de Desarrollo Social y Atención Especial a Grupos Vulnerables que a juicio de la parte promovente no tenían competencia para ello, y las convocatorias para las sesiones de las comisiones según se aduce no fueron realizadas en los términos que señala la ley, tales violaciones, aun de ser fundadas no provocan la invalidez o inconstitucionalidad de la norma, pues lo cierto es que tales aspectos no incidieron en la formulación del dictamen correspondiente ni en el conocimiento y aprobación que el Pleno de la asamblea realizó sobre la norma impugnada.

Así es, aun de haberse llevado el procedimiento legislativo en los términos que señala la parte promovente, lo cierto es que de cualquier forma se formuló el dictamen y el Pleno de la Asamblea Legislativa lo aprobó.

Conviene resaltar también que no se impugna el resultado de la votación y que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite llegar con un proyecto al Pleno de la Asamblea Legislativa para su votación.

Por último, la parte promovente aduce que la ley impugnada en su artículo segundo transitorio pretende abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, la cual es inexistente pues la norma que en su caso debió abrogarse es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Es infundado lo así manifestado.

En efecto, el artículo segundo transitorio de la ley impugnada, señala:

Transitorio "Segundo. 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 el Diario Oficial de la Federación, así como todas sus reformas."

Ahora bien, es inexacto que 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 el Diario Oficial de la Federación fuera inexistente.

En efecto, la ley en cita como ya se precisó, se publicó el dos de enero de mil novecientos cuarenta y tres, y fue modificada por reformas de diecisiete de julio del mismo año, veintiocho de febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro, ocho de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho, veintidós de abril del mismo año, veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, quince de mayo de mil novecientos setenta y ocho, primero de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y siete y siete de enero de mil novecientos noventa y uno.

De las citadas reformas para lo que al caso interesa, destaca la publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, pues por virtud de ésta se cambió la denominación de la norma para estable-

cerla como: "Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal".

Las circunstancias que se tomaron en cuenta para dicha reforma según la exposición de motivos son las siguientes:

"... Los Territorios Federales han desaparecido de nuestra realidad jurídico-política. La iniciativa para reconocer constitucionalmente el rango de entidades federativas a los antiguos territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo, fue aprobada por el Poder Constituyente Permanente y el artículo 43 de la Constitución General de la República que señala las partes integrantes de la Federación, fue complementando con el nombre de los nuevos Estados. Asimismo, aprobó las reformas constitucionales necesarias para remodelar las disposiciones vigentes para los Territorios Federales, contenidas en el cuerpo de nuestra Carta Fundamental. Ahora es necesario reformar la legislación del orden común que se ha mantenido vigente para el Distrito Federal y los Territorios ... En atención a las consideraciones expresadas, el Ejecutivo de la Unión ha juzgado pertinente iniciar ante esa Cámara, las reformas a la legislación de la que se deriva una regulación de los hechos y actos jurídicos que generan derechos y obligaciones para los habitantes y las autoridades de los antiguos territorios. De esta manera, la legislación secundaria en vigor simultáneamente para la Federación, el Distrito Federal y los Territorios, deben reformarse para, en uso de sus respectivas soberanías, los Constituyentes y las Legislaturas ordinarias Estatales, en materias que son propias del régimen local, fijen los alcances de las nuevas normas que adopten y regular su convivencia al interior, así como también para redefinir el ámbito espacial de validez de los supuestos normativos en el orden federal ... Proyecto de decreto.— De reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; Ley de Amparo; Ley Federal Electoral; Ley Federal del Trabajo; Ley del Seguro Social; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Ley Federal de Educación; Ley Reglamentaria de los Artículos 4o. y 5o. Constitucionales en Materia de Profesiones para el Distrito y Territorios Federales; Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías;

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales; Ley de Inspección de Adquisición; Ley de Inspección de Contratos y Obras; Ley Federal de Reforma Agraria; Ley Federal de Aguas; Ley Forestal; Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal; Ley de Educación Agrícola; Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; Ley Federal para el Fomento de la Pesca; Ley de la Propiedad Industrial; Ley Federal de Estadística; Ley de las Cámaras de Comercio y de las Industrias; Decreto que establece Bases para el Funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad; Código de Comercio; Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley General de Instituciones de Seguros; Código Fiscal de la Federación; Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles; Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley sobre las características y el uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Navegación y Comercio Marítimos; Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal; Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios; Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal; Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales; Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Distrito y Territorios Federales; Ley del Notariado para el Distrito Federal y Territorios; Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales; Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales; Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, y se abroga la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928 ..."

Así pues, de lo expresado se advierte que es inexacto que el artículo segundo transitorio de la ley impugnada al señalar que abroga la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, se refiera a una ley inexistente, pues como se vio aun cuando la

denominación correcta de la citada norma es la de Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal a partir del veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, la cita inexacta de su denominación no puede llegar al extremo de estimar que no se abrogó la ley respectiva.

En consecuencia y en atención a todo lo expuesto, al ser infundados los conceptos de invalidez propuestos, procede reconocer la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.— Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

SEGUNDO.— Se reconoce la validez de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

TERCERO.— Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Nota: Los rubros a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a las tesis P./J. 86/99, P./J. 83/99 y P./J. 88/99, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, páginas 613, 614 y 699, respectivamente. De la misma resolución también derivaron las tesis P./J. 85/99, P./J. 87/99, P./J. 84/99 y P./J. 89/99, de rubros: "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.", "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA

EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EXPIDIÓ LA LEY RELATIVA EN USO DE SUS FACULTADES EXPRESAS.", "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR LA LEY RELATIVA." e "INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. 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.", publicadas en las páginas 613, la primera; 699, la segunda; 700, la tercera, y 701, la última, de esta misma publicación.

Las tesis de rubros: "FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN." y "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.", citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 132, tesis P./J. 40/95 y Tomo VI, septiembre de 1997, página 393, tesis 2a. XCV/97, respectivamente.

Tesis

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 nove-

cientos 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 la prestan diversos sectores, lo que ha motivado particularmente la diferenciación entre la asistencia privada y la pública atendiendo a la naturaleza de los recursos económicos con que se presta y de los sujetos que la proporcionan (públicos o privados), pero que coinciden en un fin común que es la 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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 83/99, página 614.

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 Quiroz y Pedro Alberto Nava Malagón.

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

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 84/99, página 700.

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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 85/99, página 613.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. TIENE FACULTADES PARA ABROGAR LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.— La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de mil novecientos cuarenta y tres (Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, según reforma de mil novecientos noventa y cuatro), fue expedida por el Congreso de la Unión cuando la Constitución Federal lo facultaba para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales; sin embargo, con motivo de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y tres y mil novecientos noventa y seis, en términos del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Carta Fundamental, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de asistencia privada en su ámbito territorial, por lo que el nuevo órgano facultado para legislar al respecto puede abrogar el ordenamiento expedido por el órgano anteriormente facultado para ello pues, de sostener lo contrario, es decir, que el Congreso de la Unión es el facultado para abrogar la ley de mil novecientos cuarenta y tres, tal proceder sería contrario al texto constitucional, toda vez que el órgano legislativo federal actualmente carece de esa facultad y, además, sería

inaceptable que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estando actualmente facultada para legislar en materia de asistencia privada careciera de atribuciones para abrogar la ley anterior y que, por lo tanto, pudieran coexistir dos normas que regulen la misma materia en el mismo ámbito territorial.

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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 86/99, página 613

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.

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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 87/99, 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.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 88/99, página 699.

INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. 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.— De conformidad con los

artículos 70, 73 y 74 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública de esa localidad y los órganos superiores de ésta son el consejo directivo y el presidente. El consejo directivo se integra, entre otros, por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración pública federal quien, en caso de aceptar la invitación, participará con derecho a voz y voto. Ahora bien, la circunstancia de que la ley permita, por invitación, la participación de una autoridad federal en la conformación del consejo directivo de la junta es irrelevante para determinar la competencia del órgano legislativo encargado de emitir la ley de referencia y, por ende, en nada afecta la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que le confiere el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal para legislar en dicha materia.

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 89/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.— México, Distrito Federal, a dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Tomo X - Septiembre 1999, Tesis P./J. 89/99, página 701.

CONOZCA A LA CORTE POR INTERNET Y NAVEGUE EN UN MUNDO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Para beneficiarse con los servicios documentales que presta la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no tiene que acudir al centro de la Ciudad de México; el servidor **web** del Máximo Tribunal de la Nación le da la más cordial bienvenida para que usted obtenga acceso rápido y realice una fácil consulta de la información que genera la institución.

De especial importancia resulta la posibilidad de examinar **jurisprudencia** puesta al día y tesis aisladas registradas desde 1917; esta sección se encuentra en constante actualización a través del trabajo de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. De gran interés le resultará la consulta en línea correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 367 ordenamientos federales más, que compendia la Dirección de Compilación de Leyes.

Asimismo, puede estar pendiente de los asuntos que ingresan a la Suprema Corte, por medio del servicio **Módulo de Informes** donde se registra cotidianamente el estado procesal que guardan; igualmente encontrará el resumen de las sesiones del Pleno, que boletina mensualmente la Subsecretaría General de Acuerdos, con información desde el 2 de mayo de 1995 a la fecha.

Si se interesa en los **Comunicados de Prensa** que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede emplear el servicio de noticias que presta la Dirección General de Comunicación Social.

También es posible conocer la **Historia** de este Alto Tribunal en los **Orígenes** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus **Recintos** y sus **Presidentes**.

Entre los muchos servicios y la variada información que se ofrecen a través de INTERNET, se cuenta con conexiones internacionales a páginas jurídicas, por medio de las **Ligas a otros servidores**, para cuya consulta no es necesario salirse de la página de la Corte.

Nuestra dirección: **<http://www.scjn.gob.mx>**
Será un honor servirle.

Esta obra se terminó de editar
el 21 de junio de 2000, y se imprimió en
Talleres Gráficos de México
La edición consta de 7000 ejemplares.

