

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



ANALISIS SOBRE LA LEY DE INSTITUCIONES
DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO PEREZ ARREDONDO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página

INTRODUCCION.....	I
1.- Antecedentes.....	1
1.1.- Desarrollo histórico.....	1
1.2.- La beneficencia en el Derecho Mexicano.....	10
1.2.1.- La beneficencia pública.....	10
1.2.2.- La beneficencia privada.....	21
2.- Disposiciones generales.....	29
2.1.- Legislación aplicable.....	30
2.2.- Definición de las Instituciones de Asistencia Privada....	33
2.3.- Teorías sobre la personalidad jurídica de la fundación....	38
2.4.- La personalidad jurídica de las Instituciones de Asis- tencia Privada en la legislación mexicana.....	47
2.5.- Fundaciones, Asociaciones y Juntas de Socorro o de -- Asistencia.....	49
3.- Constitución, Modificación y Extinción de las Institucio- nes de Asistencia Privada.....	53
3.1.- Constitución.....	53
3.1.1.- Constitución en vida de los fundadores.....	53
3.1.2.- Constitución por testamento.....	57
3.2.- Modificación.....	61
3.3.- Extinción y liquidación.....	62

4.- Patrimonio y administración de las Instituciones de Asistencia Privada.....	68
4.1.- Del patrimonio de las Instituciones de Asistencia Privada.....	68
4.1.1.- Bienes que corresponden a la asistencia privada por disposición testamentaria o de la ley.....	68
4.1.2.- Donativos.....	70
4.1.3.- Obtención de ingresos.....	74
4.2.- De la administración de las Instituciones de Asistencia Privada.....	83
4.2.1.- Fundadores, Patronos, Juntas o Consejos que las administran.....	83
4.3.- Estimación de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Contabilidad.....	92
5.- La Junta de Asistencia Privada, Órgano de vigilancia y asesoría.....	97
5.1.- Historia de la Junta de Asistencia Privada.....	97
5.2.- Función de la Junta.....	101
5.3.- Integración de la Junta.....	105
5.3.1.- Vocales.....	106
5.3.2.- Facultades y Obligaciones del Presidente.....	107
5.3.3.- El Delegado Ejecutivo.....	109
5.4.- Sesiones de la Junta.....	110
5.5.- Personalidad de la Junta.....	111
5.6.- Facultades de la Junta.....	113
5.6.1.- Visitas e Inspecciones.....	116
5.7.- Intervención de la Junta ante los Tribunales.....	119
5.8.- Remoción de patronos por la Junta.....	120
5.9.- Acuerdos de coordinación.....	121
6.- Responsabilidades, Faltas y Recursos.....	123

6.1.- Responsabilidades.....	123
6.1.1.- De los Notarios.....	123
6.1.2.- De los Cónsules.....	125
6.1.3.- De los Jueces.....	125
6.1.4.- De las Sociedades Nacionales de Crédito.....	127
6.1.5.- De los Patronos.....	127
6.1.6.- De los miembros de la Junta de Asistencia Privada.....	129
6.2.- Faltas.....	130
6.3.- Recursos.....	132
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFIA.....	IV

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

Beneficencia, viene del latín benefacere, hacer - el bien, y comprendería cualquier actividad que pretendiera -- ese resultado si atendiéramos a tal origen.

Tradicionalmente, la beneficencia se ha dividido - en pública y privada. En el ámbito del derecho Administrativo, la beneficencia pública "es la actividad que desarrolla la -- Administración Pública para satisfacer el derecho de los desva - lidos, otorgándoles atención económica, social, médica o cual - quier otra que signifique su integración a la sociedad".

Fundamentalmente, es la pobreza la que determina - la necesidad de esta ayuda, y la beneficencia, es la acción -- conducente a hacerla efectiva. Actúa pues, sobre la pobreza, - pero no sobre todo el que sea pobre, sino quien lo sea en de - terminadas condiciones. Esta acción benéfica, supone la satis - facción gratuita de las necesidades presentes y vitales a quié - nes no las pueden satisfacer por sí mismos por su pobreza o -- indigencia.

Pero esta acción benéfica, no sólo es tarea del - Estado, sino problema que atañe a la Sociedad en su conjunto, - por lo que debe promoverse cualquier actividad voluntaria par - ticular, la cual, coordinada por la Administración Pública, -- ofrezca desinteresada y gratuitamente, sin ánimo de lucro, ayu - da y asistencia a otros particulares.

Es aquí donde ubicamos a la beneficencia privada-

y al presente trabajo, el cual, apasionante como tema, despertó en nosotros el interés, cuando tuvimos la oportunidad de participar en la elaboración de una escritura en la que se -- protocolizaba la declaratoria de la Junta de Asistencia Privada para crear una Institución de Asistencia Privada. Dicho -- interés, se acentuó al darnos cuenta de la falta de información sobre el particular, y de la carencia de publicaciones -- que sintetizaran la experiencia y evolución de estas instituciones en nuestro país. Pese a que se visitaron instituciones tan importantes como el Registro Público de la Propiedad, la Suprema Corte de Justicia, la Biblioteca y Hemeroteca Nacionales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la propia -- Junta de Asistencia Privada, entre otros, poca fué la bibliografía, la legislación y jurisprudencia que se localizó.

La Asistencia Privada no es, ni con mucho, un concepto totalmente reciente en México. Sus bases se remontan a la época de la Conquista y aún al período Prehispánico, teniendo sus cimientos más importantes durante la época de la Colonia. El presente trabajo incluye en su primer capítulo un breve recorrido histórico, para luego llevar a cabo -- el análisis concreto de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal vigente, buscando presentar al lector, un panorama más claro de lo que ha sido y de lo que es actualmente, la Asistencia Privada en México, principalmente en el aspecto legal, donde encontramos aciertos y deficiencias que repercuten, de una u otra forma, en el desarrollo de sus actividades.

Actualmente, la Asistencia Privada cobija

directamente a poco más de un millón de personas en el Distrito Federal, entre ancianos, niños, jóvenes y adultos necesitados, y no se da abasto, ya que en un país con más de 80 millones de habitantes (donde las acciones globales de asistencia social protegen solamente a cuatro millones), aún queda mucho por hacer.

Baste saber que existen en México más de ocho millones de personas que sufren invalidez física o social y, por ende, soledad y abandono... Menos de la mitad de ellas recibe algún tipo de atención. Y es que la falta generalizada de recursos, ha impedido el crecimiento sostenido de los servicios asistenciales para satisfacer a la creciente demanda de cobertura. Proporcionalmente hablando, dicha demanda crece en forma sostenida (duplicándose cada 20 años), mientras que los centros asistenciales, han venido sufriendo una clara tendencia decreciente en la cobertura de las grandes necesidades de nuestra población marginada.

El breve panorama que hemos apuntado, nos hace ver la necesidad de una legislación favorable, que promueva y fortalezca la creación y desarrollo de este tipo de instituciones, que cubren un papel de suma importancia en el crecimiento de nuestra sociedad.

1.- Antecedentes.

Históricamente la beneficencia se remonta a la infancia misma de los pueblos. Siempre ha existido un grupo en condiciones de inferioridad al que se ha llamado "pobre" o merecedor de ayuda por parte de los demás: Los niños abandonados, los locos, los enfermos crónicos, los ancianos, etc.

Los intentos por solucionar un problema de carácter sociológico tan antiguo como la humanidad, han provocado la creación de instituciones que por medio de su actuación --aminoran dicho problema. De ahí que sea importante comenzar este trabajo haciendo un breve recorrido por lo que ha sido -- a través de la historia, la creación de estas instituciones y sus implicaciones jurídicas.

1.1 Desarrollo Histórico de la Fundación.-

Hay que destacar como uno de los aspectos más dignos de admiración en la cultura Bizantina, el desarrollo alcanzado por la beneficencia, fundada en el cristianismo, alentada por la Iglesia y favorecida por los Emperadores, especialmente por Justiniano: El método de hospitalización e internamiento conseguido a través de los albergues (xenones), - los establecimientos generales de caridad (ptochia), los hospitales (nosokomeia), los hogares de niños (Orphanotropheia) - y de ancianos (gerontokomeia), constituyen el verdadero progreso social, que la época clásica desconocía. (1).

(1). Badenes Gasset, Ramón: "Las fundaciones de Derecho Privado"; Barcelona; Ed. Acervo; 1977; p. 17.

Las fundaciones en el Derecho Romano, son consideradas como liberalidades (actos en que una persona se desprende de algo a favor de otra, sin esperar una contraprestación) (2), bien en forma de disposición "mortis causa", sobre todo de fideicomiso, bien de donación, que no tienen un destinatario personal, sino que se encomienda a un fiduciario para beneficiar de manera permanente a personas indeterminadas. Desde el siglo V, el derecho cristiano fomentó este tipo de liberalidad para atender a fines benéficos (piae causae), como hospitales, orfanatos, asilos, etc.; o también culturales, como monasterios, oratorios, etc. De hecho, estas fundaciones se integraban en la personalidad jurídica de la Iglesia y en su patrimonio, que gozaba de privilegios, en atención precisamente a los fines de la pública utilidad a que servía; de este modo, a las mismas fundaciones se reconoció una cierta personalidad jurídica independiente de la del fiduciario a que se encomendaban, - actuada por sus propios representantes; sin embargo, no se alcanza en derecho romano una construcción jurídica clara (3).

Los precedentes de esta institución deben buscarse sobre todo en las fundaciones sepulcrales paganas: en el ius sepulchri, que consiste en la facultad de enterrar cadáveres o sus cenizas en una sepultura (ius inferendi). Desde aproximadamente el año 100 d. C., se generaliza la costumbre de constituir amplios recintos funerarios, en los que, aparte del mismo locus

(2). D'ors, Alvaro; "Derecho Privado Romano"; 4ª edición; Pamplona; EUNSA; 1981; p. 367.

(3). D'ors, Alvaro; Op. Cit. p. 396.

religiosus de la sepultura, se incluyen terrenos de cultivo -
circundantes (horti coharentes), cuyo rendimiento se destina -
al cuidado de la sepultura. Para evitar que estos recintos pa-
saran al poder de herederos extraños, el que constituía el se-
pulcro solía reservar el ius sepulchri a sus descendientes, li-
bertos y descendientes de sus libertos, haciéndoles fiducia---
rios perpetuos de los terrenos adjuntos con prohibición de ena-
jenarlos, a la vez que establecía sanciones (incluso el comiso)
para el caso de incumplimiento de la carga modal impuesta a la
liberalidad; aparecía ésta ya en forma de donación, ya de fi-
deicomiso.

Este tipo de fundaciones sepulcrales se hacían sin
mucho miramiento de las categorías jurídicas, pues no solía --
intervenir en ellas el consejo del jurista, sino que se presen-
tan como manifestaciones precoces de derecho vulgar. En ellas,
la traditio, la mancipatio fiduciaria, el legado, el fideicom-
iso, la carga modal, la prohibición de enajenar, las execracio-
nes sacrales, etc., aparecen combinadas con bastante incongrue-
ncia; en conjunto, la figura más acomodada era la de un fideico-
miso familiar, pero constituido muchas veces por acto inter --
vivos.

Estas fundaciones sepulcrales, se completaban a ve-
ces con legados de cantidades de dinero sujetas al fideicomiso
de distribuir alimentos o monedas en los aniversarios del nata-
licio del difunto, con lo que se esperaba perpetuar la memoria
popular. Otras fundaciones fueron surgiendo en formas varias,-
con independencia de la constitución de un recinto sepulcral.

Las fundaciones alimentarias de la época de Nerva-
y Trajano, tienen carácter público y consisten en créditos agrí

colas concedidos a propietarios particulares, con la carga de destinar los intereses de las sumas prestadas al mantenimiento de niños y niñas pobres de las ciudades. Otro tipo de fundación privada, consistía en dar un propietario su fundo a una ciudad y tomarlo de ella en arriendo para que la ciudad destinara la renta (vectigal), a un determinado fin asistencial (4).

En el derecho Germánico, surgen los Institutos -- Eclesiásticos, cuyos bienes son considerados como pertenecientes a Dios y a los santos. Toda Iglesia particular o capilla, era propiedad del santo a que la institución estaba consagrada y cuyas reliquias yacían bajo el altar. Como advierte Heusler, citado por Badenes Gasset, los germanos se figuraban concretamente la persona del santo como una persona física que vive en el cielo, pero que influye sobre el destino de los hombres en la tierra, ya premiando, ya intercediendo ante Dios, ya infligiendo castigos. Así se explican las donaciones y las disposiciones mortis causa dirigidas a Dios y a los santos, cuyos bienes, aunque en opinión de Galante, citado por el mismo autor, pasan a ser propiedad de la Iglesia o Basílica como persona jurídica, la mayoría de los autores, basándose en documentos de la Edad Media, entienden que la propiedad se dejaba al santo mismo. De este modo, los santos se convierten en propietarios, acreedores o deudores, y si bien estas personas celestiales tenían sus representantes terrenos (el Papa, los Obispos, los --

(4). D'ors, Alvaro, Op. Cit.; p. 396.

Abades, etc.), éstos eran considerados como administradores de bienes ajenos, siendo los religiosos que oficiaban en la Iglesia y se reunían en el claustro, servidores del santo, sin que llegaran a ser considerados como propietarios. (5).

Análoga concepción se aplica a las Fundaciones -- Pías, las cuales fueron consideradas como Instituciones Eclesiásticas.

Hospitales y Asilos fueron dedicados a un santo. -- Tenían un altar de él y estaban bajo la dirección de personas eclesiásticas. El santo es el sujeto propietario de los bienes.

El que quería fundar una institución comenzaba por la construcción material de la obra, luego la hacía funcionar albergando en ella a los pobres y enfermos y por último la dedicaba a un santo.

Estas instituciones se consideraban como cosas, -- fragmentos de un patrimonio que del fundador pasaban a la propiedad del santo. También aquí existen administradores y representantes de estos propietarios celestiales (previsores, procuradores, etc.), que obraban en nombre del santo del instituto (6).

También en el derecho Germánico, durante la Edad -- Media, dominó la concepción de considerar como sujetos de los bienes de los hospitales, a los enfermos mismos, los cuales -- nombraban una comisión para administrar la institución.

(5). Badenes Gasset, Ramón; Op. Cit.; p. 25.

(6). Badenes Gasset, Ramón; Op. Cit.; p. 26.

Hacia el siglo XII, las donaciones se hacían exclusivamente a las Órdenes de los religiosos que debían dirigir - el instituto. Esta forma de donación fiduciaria (7) sustituyó - la antigua dedicación a las divinidades, pero provocó usurpa- ciones por parte de los religiosos, ya que consideraban los -- bienes como cosa propia. A esto debemos añadir la destrucción - de los antiguos títulos de fundación por incendios y saqueos - frecuentes en la época, al grado de reclamar la atención del - Concilio de Trento.

Podemos concluir que el derecho Germánico no cono- ció el concepto espiritual de la Institución (ente ideal como- sujeto jurídico), no ve más que el lado material de las insti- tuciones: el edificio que pertenece al santo al cual ha sido - dedicado.

Para el derecho canónico, la Iglesia o Monasterio- deben ser tratados como sujetos de derecho. Si bien, como ya - apuntamos anteriormente, el concepto de instituto tuvo en prin- cipio un carácter materialista, el derecho canónico espiritua- lizó esta idea sustituyendo a la materialidad de la iglesia, - la fundación ideal, de tal forma que algunas veces también se- menciona al santo como sujeto de los bienes eclesiásticos, pe- ro ésto es simplemente una metáfora, a diferencia de la postu-

(7). Para aclarar este término, debemos hacer mención de que - estas donaciones se hacían submodo, es decir, con una car- ga a cumplir por parte del donatario. En un principio el - hospital era donado al santo et fratribus praedici ---- hospitalis. Con el transcurso del tiempo, hacia el siglo- XII, se hacía sólo a las Órdenes religiosas ad sustentamen- tum pauperum vel infirmorum.

ra señalada anteriormente. El santo pasa a ser sólo el patrono de la Iglesia, la propiedad corresponde a un sujeto --- ideal. Al igual que en la iglesia particular, en los hospitales o refugios, se reconoce como sujeto de patrimonio al instituto como tal. El santo aparece como simple protector de los órga--nos de administración y de los destinatarios. La facilidad de su fundación, es la razón de que su número crezca hasta el pun--to de que los particulares pueden hacer libremente fundaciones. Las donaciones de los fieles para los fines de caridad, hicieron que poco a poco surgieran numerosos ejemplos de las llamadas causae pie (Instituciones constituidas por masas patrimoniales que los fundadores destinan a alguna obra de misericordia).

A través de los Glosadores y los Canonistas, pasa el derecho antiguo a la civilización medieval, juntándose en un solo cauce el derecho romano y el derecho germánico. "Las - corrientes romanista y germánica - escribe Eijo Garay, citado por Badenes - , se confunden; las fórmulas jurídicas romanas - prevalecen y se adaptan a los hechos germánicos con dificultad y aún con contradicciones a veces; la adaptación tiene que hacerse sacrificando la exactitud primitiva; la figura jurídica de la persona colectiva se conserva, pero vaciada en molde más amplio, más rico y fecundo; y si bien en lo que mira al derecho Eclesiástico, conserva el carácter autoritario, no por inspiración del derecho romano, sino por la propia naturaleza de la Igle--sia, en lo que toca a la sociedad civil, conquista la libertad

y espontaneidad natural oprimida antes por el cesarismo pagano. Es la forma jurídica antigua con contenido nuevo".

Para los Glosadores como anteriormente para los juristas romanos, el problema no era el patrimonio de la universitas o collegium, sino su autonomía, es decir su capacidad -- normativa y jurisdiccional; se trataba de organizaciones humanas capaces de dotarse a sí mismas de su propio ordenamiento y conseguir, por sus propios medios, la realización de sus normas o estatutos.

Los Canonistas, haciendo propios los resultados de la jurisprudencia romanística, transforman el concepto de corporación plasmándose en un sello institucional. Conciben las corporaciones como unidades institucionales, como entes creados por una voluntad autoritaria que es base y origen de su personalidad. Este concepto institucional sirve para construir todas las fundaciones pías. Introduce el principio de un ente -- ideal implantado por un superior como sujeto jurídico, al cual se contraponen los miembros de la asociación o los investidos con cargos como representantes, pero no llegaron a considerar estos corpora como sujetos privados; su intento consistía en adscribir un patrimonio a una persona pública.

La teoría de los Canonistas fué aceptada por los escritores posteriores, que llegan a hacer combinaciones con la doctrina de los glosadores.

En los siglos posteriores la teoría va decayendo; --

el movimiento de los estudios se detiene y entramos en un período de estancamiento en el que la doctrina nada aporta ni construye.

La recepción de los derechos Romano y Canónico, produce una época de esplendor en la literatura jurídica española. Se construye una teoría de las disposiciones ad pias causas, -- afirmada en las bases canónicas, en normas romanas y en algunas leyes españolas tendentes a despertar los sentimientos de caridad, arraigados en la conciencia social.

Esta teoría, recogida por los juristas españoles de los siglos XVI y XVII, se aplica especialmente a las herencias-pro ánima, que son continuación de la práctica medieval.

Este antiguo derecho español, admitía que el testamento, además de las disposiciones a él inherentes (institución de herederos, legatarios, albaceas, sustituciones, etc.), podía contener instituciones de cualquier clase de fundaciones. La -- disposición testamentaria que erige la fundación, en lo que se relaciona a la asignación de bienes como dotación de la misma, -- no se encauza por la vía de la institución de heredero o legatario, sino que el testador manda u ordena que se cumpla su última voluntad, que se concreta a destinar directamente aquellos -- bienes, para que sus rentas se apliquen a la consecución del -- fin de la fundación que deja instituida. Lo mismo ocurre en el -- negocio fundacional inter vivos. El fundador, en el mismo acto, erige la fundación y dispone de los bienes que le asigna como -- dote (8).

(8). Badenes Gasset, Ramón: Op. Cit. p. 28-34.

1.2.- La Beneficencia en el Derecho Mexicano.-

Toca ahora hacer una reseña, de lo que ha sido la beneficencia en nuestro país a través de su historia. Ciertamente sería muy difícil hacer una historia de la beneficencia en México. Por lo tanto, nos vamos a concretar a una reseña relativa principalmente al Distrito Federal, haciendo una división fundamental: La beneficencia pública y la beneficencia privada.

1.2.1.- La Beneficencia Pública.-

La conquista arrojó a la masa indígena a una espantosa miseria; el campo era propicio para que los misioneros fundaran escuelas y se dedicaran a aliviar la miseria.

La beneficencia y la instrucción en la Nueva España fueron atendidas casi exclusivamente por la iniciativa de la Iglesia y de los particulares; las autoridades favorecían y fomentaban esta iniciativa, pero generalmente no intervenían en forma directa sino en casos especiales, como en los de calamidades públicas.

Las primeras instituciones benéficas fueron:

El Hospital de la Inmaculada Concepción y Jesús -- Nazareno, fundado por Cortés; el Hospital del Amor de Dios, para sífilíticos, creado por Zumárraga; el Hospital de la Santísima, para dementes; y el Hospital Real de los Naturales, único en su género y que fué suprimido por la Regencia de 1822 a cau

sa de la abolición de la diferencia de clases. Posteriormente, el doctor D. Pedro López fundó el Hospital de San Lázaro, para leprosos, y D. Bernardino Alvarez, la orden hospitalaria de San Hipólito, que dedicó a hacer el bien en todas sus formas.

Durante el siglo XVII se fundaron las siguientes - instituciones: el Hospital del Espíritu Santo, el de Beth---- Lemitas, el Colegio San Miguel de Belém y el Hospital del Divino Salvador, para mujeres dementes. El siglo XVIII fue fecundo en fundaciones, como resultado de la estabilidad que ya entonces tenía la sociedad. En la segunda mitad de este siglo fueron fundados además el Colegio de las Vizcaínas y el Hospital de Terceros, la Casa de Cuna, el Monte de Piedad, el Hospital de San Andrés y el Hospicio de los pobres. Estas instituciones constituyeron por sí mismas un plan general casi completo de - beneficencia. Podemos hablar de que la mayor parte de las instituciones de los siglos XVI, XVII y XVIII inspiradas en sentimientos de caridad y filantropía, fueron recibidas por el México Independiente y fueron su base para el importante servicio de la Asistencia Pública.

Deben agregarse algunas instituciones de menor importancia a las que se les daba cierto aspecto de caridad, -- siendo sujeto primordial la educación. Entre ellas el Colegio de Inditas y el Convento de la Enseñanza.

Carlos III y Carlos IV sostuvieron una serie de -- guerras muy costosas y como consecuencia de ello se vieron en la necesidad de pedir préstamos forzosos a la Iglesia, que en la Nueva España era la entidad más rica. Esta situación afectó directamente a la administración de la casi totalidad de los -

establecimientos benéficos, los cuales sufrieron fuertes pérdidas.

En 1820, las Cortes Españolas decretaron la extinción de las Órdenes hospitalarias y se acordó que el Ayuntamiento de la Ciudad de México tomara a su cargo todas las casas de beneficencia que esas Órdenes administraban. Hasta esa fecha, la autoridad no había tenido a su cargo sino la asistencia como servicio de policía.

Desde 1821, la situación iba a cambiar. La beneficencia comienza a ser considerada como una rama de la administración civil, aunque por lo pronto todavía quedasen establecimientos en manos eclesiásticas. Al hacerse cargo de los establecimientos de las Órdenes religiosas, el Ayuntamiento se encontraba en una aflictiva situación. Como no todos los establecimientos habían sido puestos inmediatamente bajo la vigilancia del Ayuntamiento, en Diciembre de 1821, la Junta Provisional Gubernativa ordenó que el Ayuntamiento fuera puesto en posesión de los bienes de los Hospitales; pero ni los recibió todos, ni su posesión fué duradera. Las ingentes necesidades de los gobiernos hicieron exigir a las instituciones benéficas préstamos forzosos, que muy pocas veces fueron pagados. En 1828 la Casa de Cuna se vió en la necesidad de ser clausurada al igual que otras instituciones.

En 1843, el Gobierno permitió el establecimiento de las Hermanas de la Caridad para encargarles las casas de beneficencia. En 1845, se les concedieron diversas franquicias y exenciones. Merced a varias donaciones, llegaron a poseer bienes de consideración. En virtud de las Leyes de Reforma (1859),

que prohibieron toda clase de Ordenes Monásticas, tuvieron que salir del país. Durante la administración de las Hermanas de la Caridad, las casas de Beneficencia estuvieron mejor atendidas que anteriormente. No había en aquella época unidad en la administración de la Beneficencia. El Gobierno ejercía la vigilancia sobre todas las instituciones por medio de la Secretaría de Gobernación, pero debido a los trastornos y luchas, no se le dió la importancia debida y estuvieron abandonadas, al -- igual que otras ramas de la administración (9).

Tal era la situación, cuando se llegó la época de la Reforma. El 25 de junio de 1856 se dictó la Ley de Desamortización, con el objeto de poner en circulación los bienes de "manos muertas", término con el que se aludía a los bienes pertenecientes a las corporaciones, en especial eclesiásticas. La desamortización quiso que las propiedades inmuebles que se encontraban en esta situación, se adjudicaran a los arrendatarios o en su caso a los denunciantes, los que debían reconocer su valor a las corporaciones propietarias, transformándose así, en capitales cuyos productos debían seguir destinados a los -- mismos fines que los inmuebles adjudicados.

Fue tradicional en la Nueva España durante la Colonia el que las instituciones de Beneficencia y enseñanza tuvieron un patrimonio propio que comprendía tanto los bienes destinados directamente al objeto de su servicio, como los necesari-

(9). Velasco, Gustavo, R: "Apuntes de Derecho Administrativo"; E.L.D.: Ed. Mimeográfica, spí.

rios para su sostenimiento.

Los bienes de la beneficencia estaban constituidos por fincas rústicas y urbanas, y capitales impuestos sobre -- unas y otras o sobre rentas públicas y privadas de diversas -- clases, y generalmente se confundían, indebidamente, con los - bienes de la Iglesia, por ser ésta la que administraba casi to das las fundaciones.

Lo anterior, explica lo mucho que se ha hablado de los cuantiosos bienes acumulados por la Iglesia en la época; - sin embargo, podemos afirmar que mientras más cuantiosos hayan sido, mayor será la honra de la Iglesia y la responsabilidad - de los autores de la desamortización primero y de la nacionalización de bienes eclesiásticos después, ya que la primera con sus bienes sostenía la beneficencia y la instrucción, proporcionaba habitaciones y tierras para el cultivo por rentas módicas y era el banco universal que refaccionaba al 5% a mineros, agricultores y comerciantes, mientras que los segundos dilapidaron toda esta riqueza en favor de unos cuantos políticos y - especuladores, acabando con la mayor parte de las instituciones de beneficencia e instrucción, y crearon, en buena parte, el - problema agrario de 1910, ocasionando el despojo de los pueblos de indios y la adjudicación de latifundios a propietarios sin escrúpulos que explotaban a sus peones.

La Ley de Desamortización generalizó sus efectos - a los bienes de la beneficencia e instrucción (que aunque administrados por la Iglesia eran distintos de los bienes propiamente eclesiásticos), a los Ayuntamientos y, en general, a los de "todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de

duración perpetua o indefinida" (Art. 3º) (10).

Es cierto que la desamortización sólo tendía a -- transformar en capitales los inmuebles desamortizados, dedican do dichos capitales a los mismos fines a que los inmuebles -- se destinaron, pero la sola transformación resultaba tan onero sa para los arrendatarios beneficiados, que por su falta de -- recursos económicos, y también por consideraciones morales, po cos se aprovecharon, beneficiándose sólo los denunciados, con perjuicio de las corporaciones propietarias, que en el mejor -- de los casos perdían buena parte del valor de sus fincas, aun- que de hecho se perdieron casi todas.

Tres años después de la Ley de Desamortización, el 12 de Julio de 1859, se decretó la de Nacionalización de Bie-- nes de Iglesia, Ley que declaró dentro del dominio de la Na-- ción todos los que venían administrando el Clero secular y re- gular, cualquiera que fuera su naturaleza y "la aplicación que hayan tenido", estando por consiguiente incluidos en la Nacio- nalización los bienes de beneficencia. Sin embargo, por circu- lar del 10 de Septiembre de 1859, y por decreto de 2 de Febre- ro de 1861, se dispuso que los establecimientos de beneficen-- cia deberían conservar los bienes de su propiedad desamortizán- dolos. Al mismo tiempo se secularizó la beneficencia, a cuyo - fin quedaron desde luego las instituciones relativas bajo la - dependencia del Gobierno de la Unión en la capital, y bajo la- de los Gobernadores en los Estados, quienes debían cuidar de su

(10). Landerreche Obregón, Juan; "La capacidad de las Institucio- nes de beneficencia y enseñanza para adquirir inmuebles": "JUS"; Tomo X, No. 57. Abr. B 53; p. 404.

conservación y mejoramiento; poco después, la Ley de 5 de Febrero de 1861, reiteró el principio de la Secularización, y ordenó, en su Artículo 78, que la mitad de los productos de los remates de los conventos de monjas suprimidos, se destinaría a la capitalización de pensiones de viudas y huérfanos y la otra mitad - al fomento de la instrucción pública y establecimientos de caridad. Como complemento, el 28 de Febrero de 1861, se estableció la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública (Conclusión de los establecimientos de instrucción) y el 3 de -- Abril del mismo año, se resolvió que los inmuebles de la Beneficencia no eran denunciables, ni redimibles los capitales que -- les pertenecían. Esta dirección de Beneficencia, dependía primeramente del Ministerio de Gobernación y después del Ayuntamiento, según decreto de 30 de Agosto de 1862. (11).

Como podemos observar, hasta la Reforma no podemos hablar propiamente de una beneficencia pública. Existían algunos establecimientos sostenidos por el poder público, pero se -- trataba de casos excepcionales y no existía una organización de conjunto en materia de asistencia, ya que no se pensaba que la imputación de ésta, fuera responsabilidad de un organismo especial. Incluso, tratándose de la beneficencia privada, no había un sistema organizado para vigilar su actividad, ésta sólo se -- hacía a través del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos. El primer paso que se dió para convertir en pública la beneficencia, fué el decreto de las Cortes Españolas en 1820 que -- ya mencionamos. Después vinieron las Leyes de Reforma que cam--

(11). Landerreche Obregón, Juan: Op. Cit. p. 406.

biaron profundamente la situación, aunque su acción en materia de beneficencia, fue más bien accidental que deliberada.

Esta situación podrá no haber sido la general de los establecimientos secularizados, pero lo que es un hecho indiscutible, es que al secularizarse, mucho perdió la beneficencia, no sólo en bienes, sino en organización y eficacia, en moralidad y en sentido espontáneo y verdaderamente humano de la caridad (12).

La guerra de intervención y el Imperio fueron un paréntesis. La obra imperial fue casi nula y no dejó más huellas que la fundación de algunos establecimientos; no obstante, se alcanzó un cierto orden, ya que el Imperio tenía dinero y pagaba a los empleados públicos con regularidad. Entre estos establecimientos fundados en ésta época, la emperatriz fundó una casa de maternidad.

Debemos mencionar que por decreto de 10 de Abril de 1865, fué creado el Consejo General de Beneficencia. Se compuso de unas 10 personas bajo la presidencia de la Emperatriz-Carlota, y como su nombre lo indica, se ocupó en proteger los establecimientos de beneficencia, cumpliendo con su deber en forma satisfactoria. (13).

Al restablecerse la República, no se introdujo ninguna innovación fundamental y se procuró que los bienes destina

(12). Landerreche Obregón, Juan: Op. Cit. p. 409.

(13). S.V. "Beneficencia", en Diccionario Porrúa Historia, Biografía y Geografía de México; 4° Edición, México, Ed. -- Porrúa, S.A., 1976.

dos a la beneficencia no fueran enajenados.

Al suprimirse la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública, la beneficencia quedó de nuevo en manos del Ayuntamiento desorganizándose por completo, ya que no se le prestaba la atención debida. Esta desorganización llegó a tal grado, que adquirió proporciones políticas y la Revolución de Tuxtepec prometió mejorar los establecimientos de beneficencia, cosa que el General Díaz buscó cumplir.

Uno de sus primeros actos, fué restablecer a la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública el 23 de Enero de 1877. Siendo Presidente de la misma el Ministro de Gobernación y el Vicepresidente era el Presidente del Ayuntamiento, los demás componentes eran los directores de los establecimientos benéficos. Dependía de La Secretaría de Gobernación, pero a los directores los nombraba el Ayuntamiento.

Por otra circular de 30 de Diciembre de 1879, se modificó la integración de la Junta, reduciéndose la intervención del Ayuntamiento. Ahora se compuso de un director general y 3 directores honorarios, además de los directores de los establecimientos. Los cuatro primeros los nombraba Gobernación, y los demás eran nombrados por el Ayuntamiento. La organización definitiva bajo el régimen del General Díaz, fué establecida por un nuevo reglamento de Beneficencia Pública en el Distrito Federal, de 1° de Agosto 1881. Por medio de éste, los establecimientos de beneficencia se pusieron al cuidado directo de la Secretaría de Gobernación, por conducto de una sección que se llamaba Beneficencia, haciéndose cesar toda intervención del Ayuntamiento.

Otra Ley de 3 de Mayo de 1905, referente a los gastos de la Beneficencia Pública y de la administración de sus bienes, puso a cargo de la Tesorería de la Federación el control de dichas instituciones, pero en vez de que recibiera instrucciones de la Secretaría de Hacienda, fué a la de Gobernación a la que le encomendó dictar los reglamentos y acuerdos bajo los cuales debía llevarse la administración. Elevó de categoría a la Sección de Asistencia al darle el nombre de Dirección General de Beneficencia. Esta Ley dispuso que los inmuebles que podía poseer la Beneficencia no podían ser vendidos, enajenados o destinados a otro objeto que no fuera benéfico, sino mediante los requisitos que señala la Ley para los Bienes de la Federación de 18 de Diciembre de 1902.

El reglamento de 1881, fué derogado por otro de -- 1914, cuya duración en vigor fué de unos cuantos días.

Durante la época de lucha revolucionaria que siguió, el ramo de la beneficencia no se atendió para nada. No se vuelve a encontrar otra disposición referente sino hasta la Ley de Organización Política para el Distrito Federal y Territorios del 13 de Abril de 1917. Dicha Ley encomienda la beneficencia al Gobierno del Distrito Federal directamente, ordenando que fuera atendida por una junta compuesta del Gobernador, el Director General de Beneficencia, el Abogado Consultor y los Directores de los establecimientos.

En cuanto a la organización de la beneficencia en los Territorios Federales, quedó a cargo de los establecimientos mismos. Se volvió pues, un tanto a la organización anterior a la Revolución de Tuxtepec. Otra vez esta medida no dió resul

tados, la beneficencia decayó en manos del Gobierno del Distrito Federal.

Para remediar lo anterior, se dictó un acuerdo presidencial el 10 de Agosto de 1920, por el cual se ordenó pasara la beneficencia a ser atendida por las Secretarías de Gobernación y de Hacienda.

Por otro decreto de 7 de Julio de 1920, se estableció la Lotería Nacional, suprimida por Carranza en 1915, y se ordenó que en adelante sería una fuente de ingresos para la Beneficencia Pública (antes sus ingresos eran del Erario Federal) (14).

Así, en forma más bien precaria, continúa la vida de la Beneficencia Pública, unas veces dependiente de la Secretaría de Gobernación y otras de las autoridades de la Ciudad de México, empeorando su situación por los trastornos revolucionarios.

Fué hasta la reorganización de la Lotería Nacional que se inició, como ya indicamos, hacia 1920, cuando se dió nuevo impulso a este importante servicio, aunque perdiendo generalmente el carácter de espontánea caridad y apoyo moral directo que constituye el más apreciable elemento de la Beneficencia o Asistencia.

(14). Velasco, Gustavo, R; Op. Cit.

1.2.2.- La Beneficencia Privada.-

Sí bien es cierto que la beneficencia es una de -- las actividades que desarrolla la Administración Pública para -- satisfacer el derecho de los desvalidos, otorgándoles atención -- económica, social, médica o cualquier otra que signifique su -- integración a la sociedad, también debemos afirmar que la bene -- ficencia, así como otras ramas de la Administración, requieren -- indispensablemente la colaboración de la iniciativa privada pa -- ra cumplimentar sus objetivos, dada la imposibilidad del Estado para atenderlas en toda su amplitud.

Según se desprende de la relación histórica que he -- mos hecho, podemos afirmar que la beneficencia comenzó por se -- privada, en cuanto que un número considerable de personas piado -- sas, encomendaron la administración de bienes destinados para -- la beneficencia a las diversas órdenes religiosas, hasta que -- con el paso del tiempo y debido a las leyes de Desamortización -- y Nacionalización de los bienes de la Iglesia, que mermaron con -- siderablemente su patrimonio, la beneficencia se convirtió, -- casi sin excepción, en pública.

De las obras de beneficencia privada, sólo unas -- cuantas subsistieron: El Hospital de Jesús Nazareno, fundado en 1521 por el conquistador Hernán Cortés; el Colegio de la Paz, -- conocido también por las Vizcafnas, que fundaron un grupo de -- vascos en 1766; el Nacional Monte de Piedad, fundado en 1775 -- por Don Pedro Romero de Terreros y las Escuelas Rico, institui -- das en 1837 por Don José María Rico. Sin embargo, si estos esta -- blecimientos estuvieron a salvo de las denuncias sobre sus capi -- tales y bienes, fueron los estudios que se hicieron para -- --

rechazar tales denuncias, los que pusieron de manifiesto la -- necesidad de organizar jurídicamente la beneficencia privada.

Por dos circulares, la primera de 22 de diciembre de 1884 y la segunda de 6 de abril de 1885, la Secretaría de Hacienda resolvió que eran inadmisibles las denuncias sobre -- legados piadosos de administración particular y fijó los únicos casos en que eran nacionalizables los bienes del Clero a una obra benéfica. Por otra circular de 1° de septiembre de 1885, se nombra a un abogado defensor de la beneficencia y se le -- encomienda la vigilancia y el exacto cumplimiento de las disposiciones testamentarias con fines filantrópicos.

Con estas medidas, apenas y se daban los primeros pasos para remover los obstáculos que impedían que de nuevo se mostrara la filantropía de los particulares. Podemos reducir, -- junto con el maestro Gustavo R. Velasco, a tres los principales obstáculos que se tenían que salvar:

1) La falta de personalidad jurídica de las fundaciones y asociaciones, lo que daba por consecuencia que los -- particulares no pudieran dejarles sus bienes.

2) La falta de organización para vigilar que se -- cumpliera la voluntad del fundador.

3) La falta de capacidad legal para adquirir y administrar los bienes raíces necesarios para su sostenimiento. -- (15).

El Congreso de la Unión, por decreto de 27 de Mayo

(15). Velasco, Gustavo R. ; Op. Cit.

de 1899, concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias para expedir una Ley de Beneficencia Privada, que fué promulgada el 7 de Noviembre del mismo año. La Comisión que se designó por el Jefe del Poder Ejecutivo, al elaborar el proyecto de ley, tuvo en consideración la experiencia ocurrida en Francia y en España, países en los cuales se había presentado antes el problema con caracteres similares al nuestro y en los que fué resuelto en forma satisfactoria.

Esta ley fué reglamentada el 25 del mismo mes y -- año, y junto con la Reforma Constitucional de 14 de Mayo de -- 1901, por la que se adicionó el artículo 29, permitiendo poseer y administrar bienes inmuebles a las asociaciones y fundaciones y declarándolas susceptibles de derechos y obligaciones, haciéndolas verdaderas personas morales, lograron hacer desaparecer los obstáculos mencionados anteriormente.

Para adquirir la personalidad moral, era necesario que se llenaran los requisitos prevenidos por la ley. En cuanto a la vigilancia, la ley, como primer paso que era y dentro de la finalidad de procurar que los particulares establecieran instituciones de beneficencia, fué muy cauta, dejando a los pa tronos particulares facultades administrativas muy amplias.

Esta ley establece la Junta de Beneficencia Privada, la cual estaría integrada por tres personas, quienes tendrían las facultades de inspección y revisión de la contabilidad de las diferentes instituciones.

La segunda Ley en materia de beneficencia privada, es de 23 de Agosto de 1904, la cual fué muy parecida a la ante rior. Se reglamentó hasta el 5 de Julio de 1918, por lo cual -

estuvo vigente el Reglamento de la Ley anterior hasta esa fecha.

La principal innovación, consistió en la necesidad del decreto para conferir a las asociaciones o fundaciones la personalidad jurídica (Art. 7); en el reconocimiento de capacidad para la administración de los edificios destinados directa o indirectamente a su objeto, y además de los bienes inmuebles y capitales necesarios para su sostenimiento (Art. 9); y en la obligación impuesta a los patrones de rendir anualmente a la Junta de Beneficencia Privada las noticias estadísticas establecidas por la misma ley (Art. 35).

Esta ley pareció adoptar un sistema distinto a la anterior. Optó por un sistema intervencionista de no permitir la existencia de Instituciones de Beneficencia Privada que no estuvieran sujetas a la vigilancia de la Junta, pero hizo inútil su propósito al omitir los medios de que ésta pudiera valerse para impedirlo.

La tercera Ley en materia de beneficencia privada, es de 26 de enero de 1926 y ha sido la más extensa, pues consta de 214 artículos (16). Esta ley fué redactada por el Ejecutivo Federal, en razón de que por decreto de 7 de enero de 1926, el Congreso de la Unión lo autorizó para que, dentro del término de dos meses, reformara la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de 23 de agosto de 1904.

(16). Las anteriores leyes habían tenido 63 y 64 artículos.

Esta ley conserva fundamentalmente el sistema de las anteriores; los cambios que introdujo son secundarios, con excepción de que las facultades de vigilancia de la Junta de Beneficencia se amplían considerablemente, y que en cuanto a los patrones que administran las instituciones benéficas, se exigen ciertos requisitos para serlo, y se señalan impedimentos, obligaciones y causas de remoción de los mismos.

En cuanto a la administración de las instituciones, se restringe considerablemente, previniendo que sólo se podía emplear los productos y rentas en los gastos ordinarios, y para hacer gastos extraordinarios, no basta la intervención de los patrones, sino que es necesaria la autorización de la Secretaría de Gobernación, asimismo se establecen otras restricciones a sus facultades administrativas.

Se amplían y precisan los elementos que debe contener el informe anual que deben rendir las diferentes instituciones por medio de sus patronatos y se establece la obligación de rendirlos también mensualmente, así como de enviar copias de los contratos que se celebren. Por otro lado se faculta a la Junta de Beneficencia para practicar inspecciones en cualquier momento y se reglamenta la forma en que debía llevarse la contabilidad.

Un aspecto importante, es que se precisa más el concepto de "actos de beneficencia", el cual era definido por las anteriores leyes como "aquellos que se ejecutan con un fin humanitario y con fondos particulares", agregándose en esta nueva ley que los beneficiarios sean indeterminados, es decir, --

que no debía de tomarse como un acto de beneficencia un legado que se deja a una persona indigente determinada.

La cuarta Ley, se dió el 23 de mayo de 1933, y en ella es todavía más notable que en la anterior el cambio fundamental que parece haber sufrido la finalidad de las disposiciones sobre beneficencia. En tanto que la ley de 1899 se proponía "fomentar por cuantos medios estén al alcance del Gobierno los sentimientos generosos de los particulares y hacerlos producir abundantes frutos bajo el amparo de una legislación providente y previsora", dando amplias facultades jurídicas, en la exposición de motivos de la Ley de 1933, la preocupación -- del Ejecutivo parece haber sido muy distinta. Las palabras que usa con más frecuencia, son las de "intervención", "vigilancia", "control", cambiando radicalmente en cuanto a las amplias facultades concedidas a las Instituciones Benéficas (17).

Esta ley considera a la beneficencia privada ya no como la práctica de una virtud colectiva en que la piedad sea el móvil, sino como la observación de una obligación social en que la previsión sea la fuente y en que la unidad general sea el fin; que la beneficencia debe organizarse en Servicio Público, debiendo ser destinados sus servicios a categorías de personas que las leyes y los reglamentos determinen, de modo que cualquiera que reúna los requisitos que estas leyes exijan, reciba del legislador un derecho a la asistencia; debiendo exis-

(17). Velasco, Gustavo, R. Op. Cit.

tir un organismo que funcione jurisdiccionalmente para sancionar en forma práctica ese derecho, a base de un control eficiente de los fondos donados por los benefactores. Las fundaciones creadas o por crear, debían funcionar con absoluta independencia, pero sujetas a una vigilancia eficaz, que asegurara un -- control efectivo del Estado, por medio de la Junta de Beneficencia Privada, sobre el gasto de los productos que aquéllas -- recibieran, en los fines para los cuales habían sido constituidas y sobre la administración eficiente de los capitales que -- los benefactores les hubieran donado (18).

La quinta Ley es de 2 de enero de 1943, y es la -- que actualmente rige todo lo relacionado con la Asistencia Privada en el Distrito Federal. Su nombre original fué "Ley de -- Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales", y fué reformada por el artículo 49 del Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974, -- para quedar como "Ley de Instituciones de Asistencia Privada -- para el Distrito Federal" (19).

(18). Tapia, José M.; "Memoria que contiene la actuación de la Junta de Asistencia Privada en el D.F.: México, Ed. Cultura, 1934; p. 32.

(19). A efecto de que el lector pueda ampliar lo relacionado -- al aspecto histórico podemos mencionar las siguientes -- obras:

cho privado"; Barcelona, Ed. Acervo; 1977.

- Lamas, Adolfo; "Seguridad Social en la Nueva España: Instituto de Investigaciones Sociales: -- UNAM: México: 1964.
- Alessio Robles, Miguel; "La Filantropía en México"; México; Botas; 1944.
- Peza, Juan de Dios; "La Beneficencia en México";- Francisco Díaz de León: México.
- Velasco, Gustavo R; "Apuntes de Derecho Administrativo"; Escuela Libre de Deracho; ed. mimeográfica, s.p.i.

2.- Disposiciones Generales.-

Para poder determinar la fisonomía de una Institución, se debe comenzar por estudiar sus antecedentes históricos y legislativos y de ahí pasar a estudiar el texto de la Ley (1).

En base a lo que hemos venido señalando durante el desarrollo del trabajo, podemos mencionar ya algunas ideas generales sobre las características del objeto que nos ocupa y luego comenzar a hacer su análisis.

Las Instituciones de Asistencia Privada deben regir su vida por sus propios reglamentos, así como satisfacer sus necesidades con sus propios recursos y funcionar bajo la dirección de sus fundadores, representantes o sostenedores. La acción del Poder Público sobre ellas, es necesaria y positiva, pero debe limitarse a velar por que en el desarrollo de sus actividades se observen las normas de policía y la realización de la voluntad de su fundador evitando que se desvíen sus recursos (2).

-
- (1). Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo" Doctrina, legislación y Jurisprudencia; Décimo Segunda Edición; -- Tomo I; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1983.
 - (2). Tapia, José M.; "Memoria que consigna la actuación de la Junta de Beneficencia Privada en el D.F."; México; Ed. - Cultura; 1934; p. 32-33.

2.1.- Legislación Aplicable.-

La legislación mexicana en materia de beneficencia, descansa sobre tres ideas generales que constituyen los trazos esenciales del régimen moderno de la asistencia pública: La solidaridad como principio; el derecho a los auxilios como base- (3), y el control efectivo de la Administración Pública de los bienes de la beneficencia privada como medio (4).

De lo anterior se desprende que la beneficencia -- privada debe organizarse en un verdadero servicio de utilidad-pública, auxiliar del servicio público de esa índole que sos- tiene el Estado, quedando prohibida la existencia de institu- ciones benéficas de carácter privado que funcionen fuera de la vigilancia y del Control del Gobierno (5).

De la afirmación anterior, cabe hacer los siguien- tes comentarios: La asistencia privada debe ser regulada por - el derecho privado (como veremos más adelante en este mismo ca- pítulo), sin embargo, es innegable que los servicios que presta, son de utilidad pública, lo cual no debe llevarnos a con- fundir los términos servicio público y servicio de utilidad pú- blica. Si bien, en los servicios que presta la asistencia pri-

(3). La beneficencia, en términos generales (Pública y Privada), debe organizarse en servicio público, debiendo ser destina- dos sus auxilios a categorías de personas que las leyes y- los reglamentos determinen, de modo que cualquiera que en- un momento dado, reúna los requisitos que esas disposicio- nes exijan, reciba un derecho a la asistencia.

(4). Tapia, José M.; Op. Cit.; p. 39.

(5). Tapia, José M.; Op. Cit.; p. 39.

vada, existe una utilidad pública, ésta no es un servicio público. Debemos entender por servicio público: "Una actividad-técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares, mediante concesión" (6). Y por utilidad pública -- "el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado" (7).

Si bien es un término utilizado sobre todo en materia de expropiación, podemos observar, de la definición enunciada, que estamos ante un bien general, y éste es el conjunto de los bienes (intereses) de todos los ciudadanos.

Por otro lado, en cuanto a la prohibición a que se hace mención, nos parece negativa, ya que existen instituciones que de hecho funcionan sin la autorización mencionada y que cumplen con una función de auxiliares del servicio público de asistencia, por lo cual, no se justifica dicha prohibición. En nuestra opinión, sería conveniente incluir a todas estas instituciones (que por lo general funcionan como Asociaciones Civiles), en el régimen de las Instituciones de Asis--

(6). Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo"; 4ª edición; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1982; p. 506.

(7). Serra Rojas, Andrés; Op. Cit; Tomo II; p. 311.

tencia Privada, olvidando el objeto fundamental de esa prohibición, que es que ninguna institución esté bajo el gobierno o administración de corporaciones o instituciones religiosas.

Con todo lo dicho hasta aquí, una vez vistos sus antecedentes y el espíritu que la motiva, no podemos comenzar el análisis concreto de la Ley vigente, sin antes determinar el "marco legal" en el que ésta se desenvuelve, señalando las -- disposiciones legales que rigen actualmente la asistencia privada en el Distrito Federal.

Para hacerlo en forma jerárquica, mencionaremos primero la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su Artículo 27 nos dice: "... 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 (debería decir de asistencia), 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; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales -- impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio; -- ...".

En segundo término, mencionaremos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su Artículo 39 nos dice: "A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada (debería decir de asistencia privada), en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores; ...".

En tercer lugar, el Código Civil, en su Artículo 2687 nos dice: "Las asociaciones de beneficencia (debería decir de asistencia), se regirán por las leyes especiales correspondientes", es decir, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada de 1943, la cual se compone de un título preliminar, que contiene disposiciones generales y cinco títulos más, que tratan respectivamente de la constitución de las Instituciones de Asistencia Privada, de su representación y de su administración, de la inspección y vigilancia que el Estado ejerce sobre ellas, de la forma de su modificación y su extinción y, por último, de las responsabilidades en que incurren las personas que de una u otra forma intervienen en la vida de estas instituciones. Consta de 155 artículos, aunque el último numeral es el 161, siendo la razón de lo anterior, que el título quinto, referente a las llamadas "Delegaciones de Asistencia Privada", fué derogado por el artículo 49 del Decreto publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1974.

2.2.- Definición de las Instituciones de Asistencia Privada.-

La Ley que nos ocupa habla sobre las Institucio--

nes de Asistencia Privada y las define como "entidades jurfdi cas que con bienes de propiedad particular, ejecutan actos -- con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios" (Art. 1º- LIAP). De lo anterior se desprende que no todo acto humanita rio está sujeto a la Ley, sino sólo los actos humanitarios de asistencia que revistan las formas establecidas expresamente por la misma para desarrollar estas actividades y que veremos más adelante (Fundación, Asociación y Juntas de Socorro o de Asistencia).

En caso de que la obra caritativa sea practicada por una sola persona, con fondos propios, ésta no estará suje ta a la ley, salvo que la Junta de Asistencia Privada conside re debidamente garantizados los intereses sociales (Art. 8 -- LIAP).

Pese a la definición establecida en los artículos mencionados, la Ley no es suricientemente clara al determinar a quiénes se va a aplicar (a que tipo de instituciones), --- situación que se hace más complicada al incluirse el segundo párrafo del Artículo 1º, el cual acoge a las personas físicas y morales (8) que pretendan crear instituciones cuyo objeto - sea alguno de los que menciona el Art. 27 Constitucional frac ción III, es decir: La investigación científica, la difusión-

(8). Debemos hacer mención de que las personas morales pueden crear una Institución de Asistencia Privada, más no fun gir como patronos de la misma (Art. 1 y 51 LIAP).

de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o CUALQUIER OTRO OBJETO LICITO (9).

De lo anterior, podemos concluir que dicha definición de las Instituciones de Asistencia Privada es muy vaga, ya que no queda claro el sentido de las palabras "fines humanitarios de asistencia", y muy amplia, porque el legislador utiliza expresiones genéricas e incluye en el segundo párrafo del artículo a cualquier tipo de institución, no sólo de asistencia, haciendo a un lado el objeto fundamental para el que fué creada la ley.

Las Instituciones de Asistencia Privada son personas morales de derecho privado, no de derecho público, por lo cual el régimen al que están sujetas es el del derecho privado, en tanto que la ley no establezca excepciones. Las personas cuyos servicios utilizan las Instituciones de Asistencia Privada no son empleados públicos; sus bienes son de propiedad particular, no forman parte del dominio público; los litigios en que intervienen se valen de las reglas ordinarias de competencia, sin embargo, persiguen un fin de interés general, por lo que se les ha considerado como intermediarios entre las personas públicas y las privadas (10). La ley las conside

(9). El segundo párrafo del Art. 1° de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, fué adicionado por Decreto de 12-
do Noviembre de 1986. Publicado en el Diario Oficial de
1° de Diciembre de 1986.

(10). Como ya habíamos mencionado, son personas de derecho --
privado, pero tienen una "utilidad pública".
En Francia se les ha llamado Establecimientos de Utili-
dad Pública.

ra como de utilidad pública (Art. 7 LIAP), teniendo como consecuencia de esta declaratoria algunos privilegios y ventajas -- para las Instituciones de Asistencia Privada:

a) Están exceptuadas del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos que establezcan las leyes del Distrito Federal; de los impuestos que correspondan a los productos fabricados en sus propios talleres, así como de impuestos federales cuando las leyes correspondientes lo determinen, pero sin que puedan utilizar tal privilegio para hacer competencia ilícita mediante la baja de los artículos que ofrezcan en el mercado. No gozarán de esa exención, cuando las leyes que establezcan los impuestos, así lo determinen expresamente. (Art. 7 LIAP) (11).

b) La afectación de los bienes destinados a la realización de su finalidad, tiene el carácter de irrevocable una vez que la Institución quede definitivamente constituida conforme al título primero de la Ley y que veremos más adelante, no pudiendo el Estado, bajo ningún pretexto, ocupar, administrar o disponer de dichos bienes, ya que la contravención a -- esta norma prohibitiva, dará derecho a los que constituyeron -- la asociación, para disponer libremente de los bienes de ésta -- o hará que pasen los bienes respectivos a los herederos del --

(11). Este artículo ha sido reformado por diversos decretos: de 31 de Marzo de 1943, en el sentido de que las Instituciones de Asistencia Privada se consideraban de utilidad pública y que podían ser exceptuadas, a título de subsidio, del pago de contribuciones federales y locales del Distrito y Territorios Federales, en los casos en que el Presidente lo estimase necesario y mediante acuerdo especial dictado por el funcionario; de 28 de febrero de 1944; 23 de diciembre de 1974 y la que es la redacción actual, de 15 de Mayo de 1978.

fundador, en el caso de estar hablando de una fundación. Sin embargo, "no se considerará ocupación por parte del Estado -- cuando la Junta de Asistencia Privada designe a la persona o personas que deban desempeñar un patronato, en uso de la facultad que le concede el artículo 50 fracción II" de la Ley. (Art. 9 LIAP).

c) "Nunca se declarará nula una disposición testamentaria hecha en favor de la asistencia privada por defectos de forma" (Art. 11 LIAP). Lo anterior, nos lleva a recordar -- que en nuestro derecho los actos jurídicos se clasifican en -- SOLEMNES, consensuales y formales. El testamento es un acto -- eminentemente solemne; por lo tanto, cualquier defecto u omisión en lo que toca a la forma, motiva la nulidad absoluta -- del testamento, con sus consecuencias: Que no puede convalidarse, ni prescribe; la acción puede ser ejercitada por cualquier interesado y aún cuando se producen efectos provisionales, éstos se destruyen retroactivamente al momento en que se otorgó el testamento y, por tanto, al momento de dictarse la -- sentencia este acto queda sin ningún efecto (Art. 2226 CC).

Además de lo anterior, podemos agregar que el -- artículo 8 del mismo Código Civil, establece que "los actos -- ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley -- ordene lo contrario". Y considerando que la legislación que -- regula la forma de los testamentos es de interés público, como el derecho hereditario en lo que toca a la facultad de testar y la forma en que se hacen los testamentos (12), podemos--

(12). Uribe, Luis F.; "Sucesiones en el Derecho Mexicano", primera edición; México, Editorial "JUS", S.A.; 1962; p. -- 209-211.

afirmar que estamos frente a una nulidad absoluta. Lo anterior se confirma con la lectura del artículo 1491 de nuestro Código Civil, que a la letra dice: "El testamento es nulo cuando se otorga en contravención a las formas prescritas por la ley". Como vemos, el artículo no determina si la nulidad es de carácter absoluto o relativo, pero con lo expuesto anteriormente -- en cuanto a la solemnidad del testamento, podemos concluir que la nulidad de que queda atacado el testamento, es absoluta.

No obstante lo anterior, la Ley ha querido establecer una excepción para el caso de las Instituciones de Asistencia Privada, pero esta excepción, en nuestra opinión, debe -- entenderse aplicable sólo a la disposición testamentaria hecha en favor de la asistencia privada, siendo nulo de acuerdo al Código Civil, el resto del testamento. De esta situación, surge una adquisición de bienes sui generis, ya que la Ley no señala a título de qué, adquiere la institución los bienes dejados en el testamento, en el caso de presentarse el supuesto de nulidad del mismo (podríamos hablar de un legado, de un fideicomiso o incluso de una expropiación) y por otro lado, tampoco señala con qué acción puede reclamar la institución dichos bienes o con qué excepción puede defenderlos.

d) "Se tendrá por no hecha la revocación o reducción de los donativos efectuados conforme a la ley" (Art. 10 - LIAP). Esta disposición como la anterior, es una excepción a -- la regla general, en favor de las Instituciones de Asistencia Privada, pero dejaremos su análisis para el capítulo correspondiente.

2.3.- Teorías sobre la personalidad jurídica de la fundación.-

El Estado reconoce personalidad moral a las Instituciones de Asistencia Privada, así como capacidad para ser titulares de un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines (Art. 2 LIAP), pero, ¿de dónde surge esta personalidad y qué opina la doctrina sobre ella?

Debemos recordar que pocos campos son tan fértiles en teorías como el de la personalidad moral. Como apunta Ferrara, citado por Badenes Gasset: "Toda la materia de la persona jurídica es un cúmulo de controversias... la multiplicación de las teorías, el choque de las polémicas, la disparidad de las concepciones, ha intrincado de tal modo el tema, que la visión del problema es dificultosa" (13).

Sin pretender abordar el problema general de la esencia o naturaleza de las personas jurídicas, ya que desviaríamos nuestra atención del objeto de este trabajo, se analizarán brevemente las principales teorías, en cuanto explican la estructura de las fundaciones. Haremos mención, primeramente, de las teorías con carácter predominantemente patrimonialista y posteriormente, a las que consideran como substrato de la fundación el fin, el Estado ó los destinatarios, la voluntad objetivada del fundador y la organización, para lo cual seguiré la magnífica obra de Ramón Badenes Gasset "Las fundaciones de derecho privado".

En cuanto a las teorías patrimonialistas, fué ---

(13). Badenes Gasset, Ramón. Op. Cit. p. 115.

Windscheid el primero que en un trabajo sobre la herencia yacente, afirmó la posibilidad de concebir derechos sin sujeto. Este concepto es tomado, sin salir del ámbito hereditario, por Koppen, Más tarde, otros autores como Dietzel y Fitting, sostienen que el derecho subjetivo es una simple relación que -- puede conectarse, no sólo con personas, sino también con cosas.

Brinz afirma que la esencia del patrimonio consiste en el tener o pertenecer, en una relación jurídica invisible entre bienes y personas. Esta relación puede existir también entre fines y bienes, subrogándose a la persona un cierto fin. Se concibe que el patrimonio pertenezca, no sólo a alguno, sino también a alguna cosa. Del hecho de que el patrimonio carezca de dueño, no se debe deducir que no es objeto de derecho, puesto que puede ser protegido por el orden jurídico del mismo modo que si perteneciese a alguien.

La razón de lo anterior, consiste en el fin para el cual subsiste el patrimonio. Como no hay una persona a la cual pertenezca el patrimonio, y sin embargo, debe haber alguna cosa a la cual pertenezca, pertenece a un fin: Existe un patrimonio impersonal a favor de un fin.

Otros autores como Schwabe, Mayer y Wieland afirman que la masa de los derechos y bienes, en cuanto están -- afectos a una finalidad determinada, viene a constituir el -- sustrato real y efectivo, frente al cual los individuos que -- ejercen la titularidad, no significan mas que meras corporizaciones orgánicas que actúan a su servicio. Según Pacchioni, -

dos son los elementos constitutivos de todas las personas jurídicas: un fin que alcanzar, que es por decirlo así, el alma, y medios, que constituyen el cuerpo. El fin consiste siempre "en la tutela o incremento de un interés colectivo" y los medios - están "constituidos o por personas, o por bienes".

Dos requisitos son necesarios para Unger para el nacimiento de las fundaciones:

1.- La existencia del substrato, es decir, la existencia de un patrimonio, que está destinado de una manera jurídicamente válida a la obtención autónoma de un bien general.

2.- Un precepto jurídico que atribuya personalidad jurídica a este patrimonio.

Para las teorías finalistas, encabezadas por ----- Savigny, "Algunas personas jurídicas presentan una visible aparición en un número de singulares miembros, que concebidos como un único todo, forman la persona jurídica; otras, al contrario, no presentan este substrato visible, sino que tienen una existencia más ideal que se basa sobre un fin general, que ha de alcanzarse por medio de ellas. Llamemos a las primeras, corporaciones,. las segundas, suelen designarse ordinariamente -- con la denominación general de fundaciones; y los fines principales de ellas consisten en el ejercicio del culto (a) al cual se refieren las variadísimas instituciones eclesiásticas), en la educación del espíritu en la beneficencia". "El verdadero sujeto de los derechos, es un concepto reconocido como persona, o sea el fin unitario que debe ser alcanzado en aquel lugar dado, de modo determinado y con medios determinados".

En cuanto al pensamiento de considerar como sujetos de la fundación a aquellos que reciben su beneficio, es bastante antiguo, pues se remonta, como ya apuntamos, a la época de los glosadores y los canonistas.

Precisa distinguir dos tendencias en esta corriente:

1) Las fundaciones son consideradas todas como de interés público, y como el Estado es el único representante de los intereses generales, de ahí que el Estado sea el sujeto de todas las fundaciones. Entre los autores que apoyan esta teoría, Mirabeau y otros, opinan que la fundación es una donación o legado al Estado para atender a cierto fin, y si se constituyen cuerpos para realizarlo, es sólo como delegados del Estado; el propietario es el Estado.

Esta tendencia, afirma que el fundador, para evitar la centralización, encabeza el patrimonio no en el Estado sino en el ente mismo; tal fundación es un servicio público separadamente organizado; el pueblo es el sujeto: es una donación al pueblo; por consiguiente, el Estado es el sujeto, pero éste desmenuza su personalidad jurídica entre varias instituciones a quienes la cede.

2) La segunda tendencia, si bien afirma que la fundación es un don hecho a la sociedad humana, se pregunta: ¿cuál es precisamente esa colectividad confusa en el pueblo que constituye el sujeto personal de la fundación? y se contesta: "es el completo de todas aquellas personas que potencialmente y también indirectamente se aprovechan de ella".

Según Michaud, quien entre otros autores apoyan -

esta tendencia, afirma que "no puede considerarse a los Asociados como propietarios de la fundación. Es solamente el conjunto de los destinatarios, considerado como una unidad jurídica independiente de la persona individual de cada uno de ellos, lo que debe considerarse como tal" (14).

Vareilles-sommieres, entiende que el sujeto de las fundaciones, lo constituyen los hombres a los que el fundador dirige su liberalidad.

Todas estas personas, son copropietarios de los bienes de la fundación, pero con diferentes cargos y condiciones, así: la obligación de usar dichos bienes sólo para el fin indicado, la condición de abandonar la parte ipsofacto al dejar de reunir las condiciones exigidas.

La teoría de la voluntad objetivada del fundador, es sustentada principalmente por Zitelman, quien toma una postura marcadamente idealista y metafísica. En las fundaciones, dice-, la voluntad no surge de la compenetración de voluntades, sino que es la misma voluntad de aquél que ha dado a los bienes un destino y que, objetivamente, se destaca de la persona que la tuvo y la manifestó, asumiendo el carácter de entidad independiente. El mismo autor afirma que la voluntad del fundador objetivada permanece viva y activa.

Meurer, por su parte, piensa que en el momento de la muerte del testador, sobreviene una cristalización, y este trazo cristalizado de querer, es el titular perpetuo de los -

(14). Debemos apuntar que no se requiere, para que haya personalidad, que exista un propietario de la institución.

derechos.

Para la teoría que considera como substrato de la fundación a la organización, encabezada por Enneccerus, el -- portador de la personalidad jurídica no es el patrimonio de - la fundación (éste es objeto jurídico, no sujeto jurídico), - sino simplemente la institución misma, con la cual se realiza un determinado fin duradero, por medio de fuerzas humanas.

La fundación no es un organismo (como afirma --- Gierke), sino una organización. La voluntad del fundador no - perdura, sino que sólo lo querido por él recibe validez dura- dera, en virtud de un precepto jurídico.

La fundación según Cosak, tiene por titular de -- los derechos que le corresponden al organismo institucional, - el cual comprende en sí a los hombres que han fundado la ins- titución, a los que la administran y a los que perciben su -- utilidad.

Holder observa sobre la teoría de Cosak, que para los fundadores el organismo de la institución es un producto, y para los destinatarios un medio de desarrollo de su vida. - El organismo institucional - afirma Holder-, no comprende el primer grupo que pertenece al pasado, ni el tercero que perte- nece al futuro. Por consiguiente - concluye-, la organización no puede contener otra cosa que los que administran la funda- ción.

Como crítica a las teorías anunciadas, podemos -- observar que el patrimonio denota el efecto de la personalidad

en la esfera patrimonial, pero no su causa. Es simplemente -- un medio de actuación del fin de la fundación. No se puede -- admitir que el derecho carezca de sujeto, pues un poder des-- provisto de sujeto que quiera, es un concepto vacío de sentido.

El fin es un momento subjetivo y relativo en el-- ánimo de los hombres, es la causa que determina la creación, - pero no la fundación misma.

La teoría del patrimonio destinado a un fin se - aferra al lado material de las personas jurídicas, sin tener- en cuenta que esa masa de bienes no se mueve por sí misma ha- cia un fin, sino que siempre son hombres los que se sirven -- del patrimonio como medio para la consecución de aquél.

En cuanto a la teoría del Estado como sujeto de - las fundaciones, si bien es cierto que éste ejerce como ente- político dotado de soberanía, facultades de vigilancia, refo ma y supresión, también es cierto que no tiene la cualidad - de propietario de los bienes de la fundación.

Las fundaciones no pueden identificarse con la -- Administración Pública, porque éstas son verdaderos sujetos - de derecho que, podríamos decir, se contraponen al Estado mis mo, con el cual pueden llevar a cabo relaciones y debates ju- diciales.

Las fundaciones tienen un patrimonio que adminis- tran para sus fines, que acrecen con liberalidades y que tam- bién pueden ver disminuido. La fundación puede extinguirse y- el Estado permanecer indiferente por tal situación.

En cuanto a los destinatarios, éstos tienen el goce, pero no la pertenencia del derecho. Se puede gozar de los beneficios de ciertos bienes sin ser propietarios, ni poder disponer de los mismos. Pueden existir fundaciones sin destinatarios o ser los habitantes del mundo entero.

La voluntad del fundador no puede desvincularse de las otras facultades del espíritu, ni separarla de la persona humana en que se produce y encarna, y fuera de la cual, no se concibe.

La teoría de la organización, eleva a sujeto jurídico un atributo, y no un sustantivo, el estado de ordenación y no el ente ordenado.

Una de las más modernas aportaciones de la doctrina, es el estudio de López Jacoiste, quien alude a la despersonalización de la propiedad. "Despersonalización en cuanto al fundador, que se desprende de los bienes para hacerlos objeto de la liberalidad; en cuanto a la persona fundacional y al patronato que la representa, pues son meros servidores del designio fundacional; en fin, respecto de los beneficiarios, quienes en su indeterminación serán eventuales favorecidos, pero sin ostentar una potestad real efectiva" (15).

Como podemos observar, en general las teorías se basan en el aspecto patrimonial para explicar la causa de la personalidad jurídica, sin embargo, no señalan la causa que la hace surgir, que es la disposición jurídica que se las a--

(15). Badenes Gasset, Ramón; Op. Cit; p. 116-129.

tribuye.

En la práctica, las cuestiones más relevantes que surgen a través de la vida de las Instituciones de Asistencia Privada, pueden resolverse independientemente de unas u otras teorías.

Para efectos de ampliar la información acerca de estas teorías nos remitimos a la obra citada.

2.4.- La personalidad jurídica de las Instituciones de Asistencia Privada en la legislación mexicana.-

En nuestro país, el Estado no reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia y nacionalizó, como ya lo apuntamos en el capítulo de antecedentes, los bienes cuya administración le habían sido encomendados por los filántropos para fines de beneficencia, negándosele capacidad para adquirir toda clase de derechos reales y de bienes inmuebles. Ante esta situación, los benefactores, al no encontrar personas a quienes encomendar la administración de los establecimientos benéficos fundados por ellos durante su vida o después de su muerte, se abstuvieron de hacerlo y dispusieron de sus bienes para otros fines.

La solución del problema, consistió en investir de personalidad jurídica a los establecimientos fundados o que se crearan en lo sucesivo, con sujeción a los requisitos que el Estado determinó. México no fué el iniciador de ese movimiento legislativo, porque las condiciones históricas hicie

ron que la misma situación se presentara en otros países con los mismos caracteres, mucho tiempo antes.

La Ley de 1899, concedió esa personalidad en sus artículos 6 a 8 inclusive, a las instituciones de beneficencia privada existentes o que se fundaran en lo futuro de acuerdo con sus prevenciones. La Ley de 1904, reprodujo fundamentalmente las disposiciones citadas de la Ley de 1899, pero en su artículo 7 condicionó la personalidad que concedía a las instituciones del ramo, a la previa expedición de un decreto por el Ejecutivo Federal, ajustado a los requisitos que ella dispuso (16). La Ley de 1926, amplió el sistema de las leyes anteriores sobre beneficencia privada, al otorgamiento de la personalidad moral, a las asociaciones transitorias que por su duración, o por cualquiera otra causa, ejercitaran derechos o cumplieran obligaciones, pero reservando esa gracia al criterio del Presidente de la República (17). En la Ley de 1933 se desechó ese sistema y se determinó que todas las instituciones de beneficencia privada, gozarían de personalidad jurídica y se les exigirían los mismos requisitos.

Este sistema es el mismo que contiene la Ley vigente y por el cual las Instituciones de Asistencia Privada adquieren la personalidad jurídica, por disposición de la ley.

El momento en que las Instituciones de Asistencia Privada adquieren la personalidad jurídica es, de acuerdo a -

(16). este requisito fué copiado de la ley francesa de 1° de Julio de 1901.

(17). Tapia, J. Manuel; Op. Cit.; p. 45-46.

la ley, el momento en que la Junta de Asistencia Privada dicta la declaratoria en el sentido de que se constituya la institución (Art. 15 y 18 LIAP), sin necesidad de que ésta se -- protocolice ante Notario Público y se inscriba en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Lo anterior se sale -- de la regla general que exige el registro, y constituye una -- excepción en cuanto a la adquisición de la personalidad.

2.5.- Fundaciones, Asociaciones y Juntas de Socorro o de Asistencia.-

De acuerdo a la Ley, tres son las Instituciones -- de Asistencia Privada que regula: LAS FUNDACIONES Y LAS ASOCIACIONES que son las principales (Art. 3 LIAP), y al lado de ellas, LAS JUNTAS DE SOCORRO O DE ASISTENCIA, que según el -- artículo 6° se organizan para satisfacer necesidades producidas por epidemias, guerras, terremotos, inundaciones, o por -- causas económicas, y tienen un carácter transitorio. Pero la Ley no vuelve a ocuparse más de ellas y no especifica si gozan de personalidad jurídica, o lo que es más interesante, no regula su forma de constitución. En nuestra opinión sí gozan de personalidad jurídica y deben obtener la autorización de -- la Junta de Asistencia Privada para poder actuar.

De acuerdo a la Ley, "son fundaciones las personas morales que se constituyen mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia" (Art. 4 LIAP). "Son asociaciones, las personas morales que por voluntad de los particulares se constituyan -- en los términos de la Ley y cuyos miembros aporten cuotas pe-

riódicas para el sostenimiento de la institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los asociados contribuyan además, con servicios personales". (Art. 5° LIAP) (18).

Aparentemente, la diferencia entre Asociaciones y Fundaciones es clara, pero en realidad resulta difícil de definir con precisión. Los diferentes elementos que dá la Ley, no es exacto que sean propios de la Asociación o de la Fundación. Tanto unas como otras tienen personalidad jurídica; la afectación de bienes existe en las dos; en el caso de las Asociaciones se dice que por voluntad de los particulares, lo cual también existe en las fundaciones. Por tanto, la única diferencia que en definitiva encontramos, es que en la Asociación hay miembros que aportan cuotas periódicas o contribuyen con servicios personales (Art. 5 y 44 LIAP), en tanto que en la fundación no es necesario que existan los asociados.

En la doctrina, la teoría que me parece más aceptable para distinguir entre asociación y fundación, es la expuesta por Michoud sobre la persona moral: La fundación se distferencia de la asociación, en que ésta, su finalidad y su organización, se determina por la voluntad de los miembros que la forman y en aquélla, la finalidad y la estructura están fi jadas por la voluntad del fundador o fundadores que, se puede decir, no es extraña a la fundación, y sí en cambio, es extra ña a la asociación o puede serlo (19).

(18). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(19). Velasco, Gustavo R. Op. Cít.

La Ley se acerca a esta distinción al hablar del caso en que sea necesario cambiar el objeto o las bases generales de administración de una Institución de Asistencia Privada, ya que se estará a lo dispuesto por el fundador o fundadores. En caso contrario, es decir, si no lo dispusieron, la Junta determinará el nuevo objetivo (Art. 119 y 121 LIAP).

En cuanto a la diferencia de las Instituciones de Asistencia Privada con las Asociaciones Civiles (20), es interesante la forma en que el maestro Sánchez Medal hace referencia a los tipos de Instituciones de Asistencia Privada, además de que es de los pocos autores mexicanos que abordan el tema. Se refiere a las Instituciones-Asociaciones y a las Instituciones-Fundaciones. Al hablar de las primeras, habla de uno de los efectos del contrato de Asociación Civil, que de acuerdo con la ley, es dar nacimiento a una persona moral distinta de las personas físicas de los socios (Art. 2670 CC). Dicha persona moral, tiene el carácter de Institución de Asistencia Privada, cuando reúne dos requisitos: 1) Que los bienes, cuotas o servicios que aporten los asociados, se destinen a fines de asistencia, sin propósito de lucro, ni designación individual de los beneficiarios (Art. 1, 3 y 5 LIAP) y 2) Que la Junta de Asistencia Privada apruebe la constitución y los estatutos de la asociación en cuestión (Art. 13 a 17 y 45 2° LIAP).

Al referirse a las segundas, menciona que no es -

(20). Debemos diferenciar a las Asociaciones Civiles de las I.A.P., y dentro de éstas últimas, a las fundaciones y las asociaciones.

mediante un contrato (esto es, la Asociación Civil), sino por medio de una declaración unilateral de voluntad, como se da nacimiento a ellas con los bienes propios, que en forma irrevocable, afecta el autor de tal declaración para realizar en forma permanente actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro ni designación individual de beneficiarios (Art. 1 y 9 1° LIAP) (21).

La postura anterior, podría llevarnos a la confusión que existe, en relación a que las Instituciones de Asistencia Privada puedan constituirse como Asociaciones Civiles. Sin embargo, debemos reafirmar la idea de que son dos personas morales completamente distintas.

Para terminar con este capítulo, debemos mencionar que, independientemente de la forma que adopten (fundación o asociación), la realización de todos "los actos de asistencia que practiquen las instituciones, deberán regirse por las leyes de la materia" (Art. 12 LIAP).

(21). Sánchez Medel, Ramón; "De los Contratos Civiles"; segunda edición; México; Editorial Porrúa, S.A.; 1973; ---- p. 297-298.

3.- Constitución, Modificación y Extinción de las Instituciones de Asistencia Privada.-

3.1.- Constitución.-

El título primero de la Ley, trata de la forma en que deben constituirse las Asociaciones y las Fundaciones, la cual difiere según se trate de una u otra, y según que esa -- creación tenga lugar en vida o después de la muerte de los -- fundadores. En ambos casos, la Ley determina la necesidad de presentar ante la Junta de Asistencia Privada, una solicitud que debe contener los datos enumerados en el artículo 13 de -- la misma, de acuerdo al modelo que se agregará al presente -- trabajo.

3.1.1.- Constitución en vida de los fundadores.-

Una vez recibida por la Junta de Asistencia Privada, la solicitud será examinada y se resolverá si es o no de constituirse la institución. En caso de que la Junta lo crea necesario, podrá pedir a los solicitantes, los datos complementarios que estime pertinentes (Art. 14 ler. LIAP).

Dicha resolución, se dará a conocer a los interesados, por medio de una declaratoria, la cual es de suma --- importancia, ya que, en tratándose de fundaciones, produce la afectación irrevocable de los bienes a los fines de asistencia que se indicaron en la solicitud (Art. 14 2º LIAP). Además, - esta solicitud marca el momento en que la institución comienza a gozar de personalidad jurídica, lo cual, en nuestra opinión, deja que desear desde el punto de vista jurídico (Art. 15 y - 18 LIAP), puesto que surte sus efectos aún cuando estén en --

formación sus estatutos y no se haya formalizado la transmisión de los bienes.

Una vez comunicada la declaratoria a los interesados, éstos disponen de 30 días hábiles para formular los estatutos que regirán la institución. En caso de transcurrir el plazo señalado, sin que los interesados, o sus herederos, en caso de tratarse de una fundación, no procedieren a formularlos estatutos, la Junta de Asistencia Privada los formulará de oficio (Art. 15 LIAP).

El contenido fundamental de los estatutos, es determinado expresamente por la Ley, sin embargo, ésta deja -- abierta la posibilidad de que el fundador establezca las disposiciones que considere necesarias para el cumplimiento de su voluntad. Dichos estatutos deberán contener por lo menos: "I. El nombre de la institución; II. Los bienes que constituyen el patrimonio de la fundación, o bien, la forma de exhibir y recaudar los fondos de la asociación; III. La clase de operaciones que deberá verificar la institución para sostenerse, sujetándose a las limitaciones que establece la Ley; IV.- La clase de establecimientos de asistencia que deberá sostener la institución, y el servicio de asistencia que en ellos se deberá impartir; V. La clase de servicio de asistencia que haya de impartirse por la institución, cuando no sostenga los establecimientos de que trata la fracción anterior; VI. Los requisitos que deberán exigirse a las personas que pretendan disfrutar de los servicios que impartan; VII. La persona o -- personas que deberán desempeñar el patronato, junta o consejo de la institución, así como los casos y la forma de substituir

las... VIII. Las demás disposiciones que el fundador o fundadores consideren necesarias para la realización de su voluntad." (Art. 16 LIAP).

La Junta, una vez examinado el proyecto de los estatutos, podrá hacer las observaciones que crea pertinentes - al fundador o fundadores. Una vez aprobado, expedirá una copia certificada del mismo. Es importante señalar, que la Junta deberá mandar que su resolución se inscriba en el Registro Público de la Propiedad (Art. 14 último párrafo LIAP).

Las Instituciones de Asistencia Privada, son distintas de aquellas que por dedicarse a actividades de especulación mercantil, constituyen otra clase, cuyas variantes define y regula el derecho mercantil. Denominaremos a las primeras: Personas Morales de Carácter Civil, al igual que las asociaciones y sociedades civiles. Los actos inscribibles en relación con dichas personas morales (de manera enunciativa y no limitativa) son: Su constitución, sus estatutos, sus reformas, su disolución y liquidación, los mandatos que otorgue y, como ya se ha apuntado, la declaratoria de la Junta de Asistencia Privada en el sentido de que se constituya la institución o, en el caso de las fundaciones, la resolución dictada por la misma Junta, en el sentido de que es procedente la afectación de los bienes destinados a los fines de la institución (en el Registro Público de la Propiedad del lugar de ubicación de dichos bienes). En relación a lo anterior, nos habla el artículo 151 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal, que dice: "Las inscripciones de la --

constitución de fundaciones o asociaciones de beneficencia - privada, además de los requisitos señalados en el artículo -- 3072 del Código Civil, contendrán la resolución aprobatoria - de su constitución conforme a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada".

De acuerdo al Código Civil y al citado Reglamento, los inmuebles afectados a favor de una fundación de asistencia privada, deberán ser inscritos en la primera parte del folio-real inmobiliario, por cuanto que dicha afectación implica -- una transferencia de dominio (Art. 3042 I CC), sin perjuicio de que las fundaciones, en su carácter de personas morales, - sean inscritas en los folios destinados a dichas personas. Los estatutos de las instituciones, sean fundaciones o asociaciones, una vez aprobados por la Junta, como se señaló anteriormente, se harán constar en escritura pública, la cual, debe - ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en la -- sección destinada a las personas morales (Art. 3071 III CC).

Es preciso tomar en cuenta, que por resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Instituciones de Asistencia Privada, no requieren permiso de esa Secretaría pa ta constituirse, ni tampoco para adquirir inmuebles. Lo anterior, es resultado de que las instituciones de asistencia pri vada, son personas morales cuya constitución, funcionamiento y extinción se rigen por las disposiciones de la legislación-específica que les es aplicable (Art. 27 III Const.), y no por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Fracción I del artí culo 27 de nuestra Constitución, por lo que resulta innecesaria-

ría la tramitación de permisos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, tanto para su constitución o reforma de estatutos, como para la adquisición de inmuebles que dichas instituciones realicen (Acuerdo del 31 de Octubre de 1986, publicado en el Diario Oficial de 4 de Noviembre del mismo año).

3.1.2.- Constitución por testamento.-

Por testamento, únicamente se pueden constituir - fundaciones, ya sean éstas transitorias o permanentes (Art. - 19 LIAP) (1). Podríamos decir que el testamento hace las veces de solicitud, sin embargo, debe existir un escrito, el -- cual debe presentar el albacea o ejecutor testamentario, con los datos que exige el artículo 13 ya citado, y acompañado de una copia certificada del testamento, todo ésto dentro del -- mes siguiente a la fecha en que haya causado ejecutoría el au to de declaratoria de herederos. Si el albacea o ejecutor, no cumple con esta obligación, será removido de su cargo a peti- ción del representante de la Junta (Art. 23 LIAP) (aún no hay fundación), previa la substanciación de un incidente que se - tramitará de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles (Art. 88 CPC) (2).

- (1). Como ya vimos en los artículos 4 y 5, se señala que las asociaciones se constituyen por voluntad de los particulares, lo cual implica que se está dando efecto de manifestación de voluntad al escrito de solicitud. En las -- fundaciones por testamento, si hay una voluntad, la del testador.
- (2). En caso de que el albacea o ejecutor sustituto no cum- pliese con su obligación, también será removido (Art. 24 LIAP), y en caso de no haber otra opción, se nombrará un albacea judicial (Art. 29 LIAP).

Presentado el escrito a que se refiere el artículo 23, y una vez que la Junta ha examinado su contenido y hecho las observaciones pertinentes, ya que en caso de que en el testamento y en el escrito se hayan omitido todos o parte de los datos que exige el artículo 13 (nombre, objeto, patrimonio, etc), deberá suplir los faltantes, procurando acercarse lo más posible a la voluntad del fundador (Art. 21 LIAP), comunicará su resolución al albacea o ejecutor, para que elabore los estatutos que regirán la fundación y se proceda de acuerdo al artículo 17 (Art. 25 LIAP).

En el artículo 20, es una excepción a lo dispuesto por el Código Civil (Art. 1313 I y 1314) (3), y está relacionado con la falta de capacidad para heredar. Sin embargo, a pesar de que las fundaciones caben en el supuesto de la fracción I del artículo 1313 (falta de personalidad), pues no la adquieren sino hasta el momento en que la Junta dicta la declaratoria en el sentido de que se constituyan (Art. 15 y 18-LIAP), pueden, en el interim, recibir bienes.

Dicha disposición, nos parece errónea, pues si bien podemos entender que en función de la utilidad pública que representa una fundación, se le faculte para recibir bienes que acrezcan su patrimonio, no podemos aceptar que dicha facultad se le otorgue a una persona moral que aún no existe en el mundo jurídico. Como ya lo apuntamos, es al momento de

(3). El artículo 1314, no está bien aplicado en este caso, ya que se refiere a personas físicas solamente.

la expedición de la resolución de la Junta, cuando la fundación adquiere personalidad jurídica (antes, sólo existe una voluntad, la del fundador o fundadores), y podrá ser parte en el juicio testamentario hasta que éste se concluya y se le haga entrega total de los bienes que le corresponden (Art. 26 - LIAP). En nuestra opinión, mientras no ocurra esto, la sucesión es quien deberá recibir los bienes, los cuales serán administrados por el albacea de acuerdo al Código Civil (Art. - 1706, II y IV CC), y éste los entregará posteriormente al patronato de la nueva fundación.

En caso de que el fundador no haya señalado en su testamento alguna institución en particular, será la Junta la que, al concluir el juicio sucesorio, señalará la institución a la que el albacea deberá hacer entrega de los bienes afectados. Si en el testamento se señaló a alguna institución en particular, a ésta se hará la entrega (Art. 30 y 31 LIAP) --- (4). En el caso de no haberse señalado alguna institución en particular, podríamos preguntarnos si estamos ante una nueva fundación con personalidad y patrimonio, creada por testamento, o ante un legado de bienes a una institución indeterminada. En nuestra opinión, estamos ante el segundo supuesto, ya que la voluntad del fundador no era crear una nueva fundación, sino sólo dejar ciertos bienes, que deberán ser entregados a una institución de asistencia privada, misma que será determinada por la Junta, la cual deberá apegarse lo más posible a -

(4). Reformados por Decreto de 28 de Abril de 1978.

la voluntad del testador. No obstante lo anterior, se faculta a la Junta para crear una nueva institución, en el caso que lo crea apropiado (Art. 34 LIAP).

Los albaceas o ejecutores deberán garantizar su manejo y rendir cuentas, así como constituir en favor de la fundación, una garantía, de acuerdo al artículo 1708 del Código Civil, es decir, con fianza, hipoteca o prenda (Art. 27 -- LIAP) (5). Además, deberán elaborar el inventario dentro del término que señala el Código de Procedimientos Civiles (Art. 816 CPC. 10 días), y "no podrá gravar ni enajenar los bienes de la testamentaría en que tengan interés las Instituciones de Asistencia Privada, sin previa autorización de la Junta". En caso de hacerlo, pagará los daños y perjuicios que se le exijan y será removido de su cargo por el Juez, a petición del patronato que represente a aquella o de la Junta, no obstante la posibilidad del albacea o executor de acudir ante el Juez para que éste resuelva si procede o no la solicitud de enajenación o gravámen de los bienes de que se trate (Art. 32 LIAP).

En cuanto a la formación del patronato de las fundaciones, éste se establecerá desde el momento de la presenta

(5). Si bien, el albacea es el representante de la sucesión, no lo es de la fundación, ni puede serlo de acuerdo al artículo 50 II D) de la Ley. Los representantes de las fundaciones son los patronos; los albaceas serán sólo administradores de los bienes de las mismas, mientras éstos no les sean entregados a la fundación (Art. 30 LIAP, 1706 IV CC).

ción de la solicitud a la Junta de Asistencia Privada, de -- acuerdo a lo establecido por el fundador, pero en el caso en que éste no ejercite este derecho que le otorga la Ley, la -- Junta de Asistencia Privada, podrá nombrar a las personas que deberán desempeñar el cargo de patronos (Art. 16, 49 III y 50 II LIAP), y dicho patronato, al igual que el que se formó de acuerdo al fundador, no podrán dispensar a los albaceas de -- las obligaciones mencionadas, teniendo la obligación de ejercitar oportunamente los derechos que le corresponden a las -- Instituciones de Asistencia Privada, de acuerdo con los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles (Art. 27 y 33 LIAP) (6). Además, como ya lo hemos señalado, este nombramiento por parte de la Junta, no se considera como ocupación de los bienes -- por parte del Estado (Art. 9 y 50 LIAP).

3.2.- Modificación.-

Como todas las personas morales, las Institucio-- nes de Asistencia Privada pueden modificarse, extinguirse, liquidarse y desaparecer.

"Cuando sea necesario cambiar el objeto o las bases generales de administración de una institución, ampliar o disminuir el radio de las operaciones que está autorizada a -- llevar a cabo de acuerdo con sus fines, o la organización de su patronato, las personas que la representen deberán someter

(6). El artículo 27, fué reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1976.

a consideración de la Junta un proyecto de reformas o de nuevos estatutos" (Art. 119 LIAP) (7).

La Junta examinará el proyecto de estatutos de -- acuerdo a los artículos 16 y 17 ya mencionados, hará las observaciones que crea pertinentes y expedirá una copia de ellos una vez aprobados, para que éstos se protocolicen ante notario público y se inscriban en el Registro Público de la Propiedad.

No obstante lo anterior, puede darse el caso de -- que, por el cambio de condiciones en la vida de las instituciones, se requiera modificar los actos que ésta realiza, sin -- que ello implique cambiar su objeto, ante lo cual, la Junta -- podrá conceder la autorización correspondiente, sin necesidad de atender a lo dispuesto por los artículos 16 y 17 mencionados (Art. 120 LIAP).

Puede darse el caso de que el fundador o fundadores, hubieran previsto en los primeros estatutos, en el escrito de solicitud o en el testamento (este último caso no contemplado por la Ley), la clase de actos de asistencia que deberá ejecutar la institución al cambiar de objeto, en cuyo caso, se estará a lo mandado por ellos. En caso contrario, la -- Junta tendrá la facultad de determinar el nuevo objetivo -- (Art. 121 LIAP). (8).

3.3.- Extinción y liquidación.-

Tres son los casos que determina la Ley para que-

(7). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(8). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

una Institución de Asistencia Privada, ya sea permanente o -- transitoria, se extinga, y ésto puede ser: I.- a petición de -- sus patronatos, II.- por declaratoria que haga la Junta de -- Asistencia Privada, III.- o de oficio. Los tres casos pueden darse: a) cuando sus bienes no basten para realizar, en forma eficiente, los actos de asistencia que de acuerdo a sus estatutos tengan encomendados; b) cuando se descubra que su constitución fué ilegal, en cuyo caso la extinción no afectará la legalidad de los actos celebrados con terceros; y c) cuando -- sus actividades pierdan el carácter de utilidad pública. Si -- la causa de que la actividad se desarrolle en esa forma se -- encuentra en los estatutos, la Junta podrá acordar que el patronato respectivo, formule un proyecto de reformas a los mis mos, para lo cual, dará un plazo de quince días. Si en este -- plazo no se presenta el citado proyecto, se decretará la extinción (Art. 122 y 126 LIAP).

Cuando medie petición del patronato para la extin ción de una institución, la Junta recabará los datos e informes necesarios para resolver si la misma se encuentra compre ndida dentro de los supuestos del artículo 126 citados en el -- párrafo anterior. En caso de que la extinción sea de oficio, -- también deberá la Junta recabar los datos e informes neces-- rios. (Art. 123 LIAP) (9).

Las Instituciones transitorias de Asistencia Pri-- vada pueden extinguirse, además de las razones mencionadas, --

(9). Reformado por decreto de 28 de Abril de 1978.

cuando haya concluido el plazo señalado para su funcionamiento, o cuando haya cesado la causa que motivó su creación. En este caso, la Junta y los patronatos se sujetarán también al procedimiento que establece la Ley para la liquidación de la institución (Art. 124 LIAP). La institución extinguida, tendrá derecho, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se le haya notificado la extinción, de reclamar ante el Juez de su domicilio contra la resolución de la Junta, pero esta reclamación no suspenderá la resolución y los procedimientos de liquidación se continuarán, mientras no se dicte sentencia ejecutoriada que la revoque, a menos que el Juez decida justificadamente lo contrario (Art. 122 2° y 3° párrafo) (10).

Una vez decretada la extinción, la Junta podrá, -- antes de proceder a la liquidación de la institución, determinar que los bienes de la misma pasen a formar parte del patrimonio de otra Institución de Asistencia Privada, ajustándose -- lo más posible a la voluntad del fundador, a cuyo efecto se de terminará, oyendo a los representantes de las instituciones -- afectadas, sobre las condiciones y modalidades que deben obser varse en la transmisión de dichos bienes o podrá determinar -- que se constituya una nueva Institución de Asistencia Privada, procediendo a formular los estatutos respectivos de acuerdo al artículo 16, determinando los fines de asistencia a que se de berá dedicar y nombrando el patronato que se encargará de pro tocolizar los estatutos, registrar la escritura y apersonarse

(10). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

en el juicio testamentario en caso de que así se requiera -- (Art. 127 y 35 LIAP). Dicha facultad de la Junta, no predomina sobre la voluntad del fundador, sólo se hará uso de ella, - en caso de que el mismo no haya establecido nada al respecto.

Para efectos de la liquidación de una Institución de Asistencia Privada, la Junta y el patronato nombrarán un - liquidador cada uno. En caso de que el patronato no lo nombre en el plazo de ocho días hábiles, la Junta lo hará en su re-- beldía. Asimismo, la Junta hará los dos nombramientos, en el - caso de que el patronato hubiera sido nombrado por ella, de - acuerdo al artículo 50 fracción II, ya mencionado (Art. 128 - LIAP (11). Dichos liquidadores, serán pagados con fondos de - la institución extinguida, y sus honorarios serán fijados por la Junta, en base a las circunstancias y la cuantía del rema-- nente (Art. 130 LIAP) (12).

En la liquidación de las personas morales, su personalidad jurídica se continúa hasta que la liquidación se -- termine y los liquidadores serán los representantes legales de la institución en liquidación teniendo, además de las facultades que expresamente le confieran el fundador o fundadores, - las de: Formar el inventario de todos los bienes de la insti-- tución; exigir a las personas que hayan fungido como patronos al declararse la extinción de la institución, una cuenta pormenorizada del estado económico de ésta; mantener informada a -

(11). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

(12). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

la Junta del proceso de la liquidación; cobrar judicial o --
extrajudicialmente lo que se deba a la institución y pagar lo
que ésta adeude, así como realizar las actividades que le --
sean impuestas por la Junta sobre los actos de asistencia pr
vada que podrá practicar la institución durante el período de
liquidación, tomándose las medidas oportunas en relación con-
las personas que hayan venido siendo beneficiadas por la mis-
ma (Art. 129 y 131 LIAP). Para el desempeño de las funciones-
establecidas, los liquidadores acreditarán su personalidad -
con el nombramiento que les haya expedido la Junta. (Art. 132
LIAP). Los liquidadores deben obrar de común acuerdo y somete
rán sus discrepancias a la resolución de la Junta (Art. 133 -
LIAP).

Practicada la liquidación (13), si hay remanente,
éste se aplicará de acuerdo a la voluntad del fundador o fun-
dadores. En caso de no existir disposición al respecto, la --
Junta elegirá, de preferencia entre las que tengan un objeto-
análogo a la extinguida, la institución a la cual se aplicará.
(Art. 134 LIAP).

De acuerdo al artículo 125 de la Ley, las Institu
ciones de Asistencia Privada, no podrán ser declaradas en --
quiebra o liquidación judicial, ni acogerse a los beneficios-
de ésta.

(13). Este caso, es diferente al señalado anteriormente, ya -
que aquí ya se practicó la liquidación y existe un rema
nente.

Todas las determinaciones que dicte la Junta en el ejercicio de las facultades que la Ley le concede en materia - de extinción y liquidación, podrán recurrirse ante la misma -- Junta. Para ello, la propia Junta deberá citar al patronato de la institución, a fin de escuchar sus defensas, y le fijará un plazo para que exhiba las pruebas que estime pertinentes. En - caso de confirmarse la declaratoria de extinción, se procederá de acuerdo a lo ya expuesto.

México, D. F.,

H. JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA.
Calderón de la Barca No. 92,
11560 MEXICO, D. F.

Los suscritos (Nombre y dirección), venimos a solicitar, de acuerdo con las prevenciones del Artículo 13 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, se declare la constitución legal de una institución en los siguientes términos:

I.- Nombre, domicilio del fundador o fundadores;

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

III.- Decir que clase de actos de asistencia se desea --- ejecutar.

IV.- El patrimonio que se dedique a crear y sostener la institución, inventariando los bienes que lo constituyen, ya sea -- en efectivo, bienes raíces, muebles, donativos, etc.

V.- Las personas que integran el patronato, serán: --- (dar nombres y direcciones).

VI.- Expresar si la institución será de carácter permanente o transitorio.

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

Por lo expuesto a esa H. Junta, venimos a solicitar se sirva hacer la declaratoria de la institución, en los términos de esta solicitud.

A t e n t a m e n t e .

PROYECTO DE ESTATUTOS

DENOMINACION, DURACION, DOMICILIO Y OBJETO

ARTICULO PRIMERO.- La Institución se denominará

, irá seguida de las

palabras INSTITUCION DE ASISTENCIA PRIVADA, o de su abreviatura --

I.A.P.-----

ARTICULO SEGUNDO.- La duración de la Institución es permanente.--

ARTICULO TERCERO.- El domicilio de la Institución será la Ciudad -
de México, Distrito Federal.-----

ARTICULO CUARTO.- La Institución tendrá por objeto, (desarrollar -
objetivos):

- 1o.
- 2o.
- 3o.

DEL PATRIMONIO DE LA INSTITUCION

ARTICULO QUINTO.- El patrimonio de la Institución estará formado:

- 1o.
- 2o.
- 3o.

DE LA ADMINISTRACION Y REPRESENTACION DE LA INSTITUCION

ARTICULO SEXTO.- La Institución estará representada y administrada

por un patronato que será el responsable de vigilar que se cumpla con los objetivos para los cuales fué creada la Institución de -- Asistencia Privada, así como de nombrar a los patronos y establecer la forma de sustituirlos, y vigilar el fiel cumplimiento de -- los demás objetivos y ordenamientos que señalen los estatutos, en consecuencia estará facultado para llevar a cabo todos los actos-- que fueren inherentes a dichos fines sin más limitaciones que las previstas en los Capítulos II y V del Título Segundo y demás dis-- posiciones aplicables de la Ley de Instituciones de Asistencia -- Privada.- - - - -

ARTICULO SEPTIMO.- El patronato de la Institución estará constituido por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y Vocales; el primer patronato estará integrado como sigue:

PRESIDENTE :

SECRETARIO :

TESORERO :

VOCAL :

VOCAL :

- - - DE LAS SESIONES DEL PATRONATO - - -

ARTICULO OCTAVO.- Las reuniones de patronos podrán ser ordinarias -- y extraordinarias. En las sesiones ordinarias el patronato se reu-- nirá una vez al mes por lo menos y será convocado mediante escrito-- que será enviado a cada uno de sus miembros con un mínimo de diez -- días de anticipación a la fecha señalada para la reunión, debiendo-- contener la convocatoria lugar, el día, la hora de reunión y la ---

orden del día a tratar, misma que deberá ser firmada por el Presidente o por el Secretario, o en su defecto por la mayoría de patronos que estén solicitando la reunión.

DE LAS REUNIONES EXTRAORDINARIAS.

El Presidente o la mayoría de los miembros del patronato podrán -- convocar a reunión extraordinaria cuando se juzgue conveniente por motivo de la importancia o trascendencia del problema a tratar, -- debiéndose citar a los miembros del patronato mediante escrito con tres días de anticipación, en el que se señalará el lugar, día y hora de la reunión, así como la orden del día y deberá ir firmada por el Presidente o el Secretario o en su defecto por la mayoría de los patronos que estén solicitando la reunión.- - - - -

ARTICULO NOVENO.- Las reuniones del patronato se harán en el domicilio de la Institución, y para que haya quórum, se necesita la -- presencia de la mayoría de los patronos, sin que éstos en ningún -- caso puedan ser representados por apoderado.- - - - -

ARTICULO DECIMO.- El patronato tomará todas las decisiones -- concierne a las finalidades de la Institución por el sistema de voto personal, y en caso de empate, el Presidente ejercerá su voto de -- calidad y las resoluciones se tomarán por la mayoría de votos.- --

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Se levantarán actas de las juntas del -- patronato, las cuales serán firmadas por el Presidente y el Secretario o por quienes actúen como tales en las juntas de que se trate, y así como por los patronos asistentes.- - - - -

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Los miembros del patronato durarán en sus funciones por un período de _____, y podrán ser reelegidos -- sólo por (_____) período más; por ningún motivo los miembros -- del patronato podrán ser reelectos después de los 75 años de edad.-

ARTICULO DECIMO TERCERO.- La substitución del Patrono Presidente en sus faltas temporales, serán cubiertas por el Primer Vocal y a falta de éste por el Secretario y en las definitivas el substituto --- será elegido por la Junta de Patronos, debiendo ser elegido preferentemente uno de los Vocales de la Institución que sea idóneo para desempeñar el puesto. La substitución del Secretario y Tesorero en sus faltas temporales se llevará a cabo por cualquier otro de los Vocales, siendo lo ideal que se nombre al substituto eligiendo a -- uno de los Vocales que se considere idóneo para el puesto vacante.- El patronato nombrará a los Vocales necesarios para cubrir las vacantes existentes.- - - - -

ATRIBUCIONES DEL PATRONATO

ARTICULO DECIMO CUARTO.- El patronato tendrá las siguientes atribuciones: A).- Representar a la Institución en todos sus actos que -- fueran inherentes a sus fines. B).- Cumplir y hacer cumplir los estatutos de la Institución a fin de lograr el objetivo de la Institución. El patronato, tendrá las limitaciones establecidas en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y en especial las contenidas en el artículo 53 de dicha Ley.

ARTICULO DECIMO QUINTO.- El Presidente del patronato, será el ejecutor de los acuerdos del mismo y, con las limitaciones de ley, representará a la Institución con todas las facultades generales y especiales de un mandatario general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales aún las especiales que conforme a la ley requieran cláusula especial y para actos de administración, en los términos de los dos primeros párrafos del artículo dos mil quinientos cincuenta y cuatro del Código Civil para el Distrito Federal. - De una manera enunciativa y no limitativa tendrán las siguientes facultades: A).- Representar legalmente a la Institución y al patrona

to. B).- Ejecutar los acuerdos del patronato. C).- Presidir y dirigir las sesiones. D).- Emitir su voto de calidad en las sesiones en caso de empate. E).- Suscribir la correspondencia de la Institución, las actas de las sesiones, los informes que conforme a la Ley de la Materia, deban rendirse a la Junta de Asistencia Privada y a las dependencias gubernamentales correspondientes, convocar a elecciones, anunciar los resultados de ésta y tomar la protesta a las personas electas, presentar a la Junta un informe anual de las actividades realizadas por el patronato y las demás acciones asistenciales realizadas por la Institución. --- F).- Vigilar el fiel y oportuno cumplimiento administrativo y contable de la Institución. G).- Responder por el buen manejo de la Institución vigilando la correcta aplicación de los Ingresos y Egresos de la Institución, quedando bajo su responsabilidad el cumplimiento de las indicaciones del patronato. H).- Vigilar la calidad del servicio asistencial proporcionado por la Institución. - - - - -

ARTICULO DECIMO SEXTO.- El Secretario del patronato tendrá las siguientes funciones: A).- Levantar y firmar las actas de las sesiones del patronato, atender el despacho de la correspondencia y vigilar la guarda de libros, papeles y archivo general y los demás que en forma expresa le designe el Presidente. B).- Substituir al patrono presidente en sus faltas temporales. - - -

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.- El Tesorero del patronato tendrá las siguientes facultades y obligaciones: a).- Verificar la fiel percepción de los ingresos y la aplicación de los egresos, cuidando de que todo ello conste en una contabilidad exacta y comprobada. b).-

Llevar el control de las cuentas de valores y bancarias. c).- --
 Vigilar el cumplimiento del sistema contable establecido. d) - --
 Presentar al patronato Estados Financieros Mensuales. e).- Formu-
 lar anualmente el Proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos-
 para la Institución y someterlo a la aprobación del patronato, --
 para que éste a su vez, lo someta a la consideración de la Junta-
 de Asistencia Privada. f).- Reportar a la brevedad posible al Pre-
 sidente del patronato las anomalías detectadas en la contabilidad.-

ARTICULO DECIMO OCTAVO.- Los Vocales del patronato tendrán las si-
 guientes funciones: Auxiliar al Presidente, Secretario o Tesorero-
 del Patronato, sustituyéndolos en sus ausencias temporales, para -
 lo cual realizará todas aquéllas funciones que expresamente confie-
 ren los estatutos al Presidente, Secretario y al Tesorero y ejecu-
 tar eficazmente todos los asuntos que se les confiera por el Presi-
 dente o por acuerdo de Junta de Patronos.- - - - -

- - - DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA Y DE LOS
 REQUISITOS PARA DISFRUTARLOS - - -

ARTICULO DECIMO NOVENO.- Los servicios que impartirá la Institución
 serán de carácter no lucrativo aunque se podrán cubrir cuotas de --
 recuperación, debiéndose dirigir su acción asistencial en beneficio
 de la población marginada.- - - - -

ARTICULO VIGESIMO.- Requisitos de los beneficiarios: Ser persona --
 sin recursos para la adquisición de los satisfactores básicos de --
 alimentación, vivienda, educación, salud y vestido.- - - - -

DE LA VIGILANCIA DE LA INSTITUCION

ARTICULO VIGESIMO PRIMERO.- La Institución estará gobernada por el-
 patronato y sujeta a la supervisión de la Junta de Asistencia Privada,
 de conformidad con lo que establece la Ley de Instituciones de-

Asistencia Privada para el Distrito Federal, así como a los acuerdos tomados en Junta de Vocales. - - - - -

DE LA DISOLUCION Y LIQUIDACION

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO.- Esta Institución podrá disolverse previa la declaratoria de la Junta de Asistencia Privada, en el caso de realizarse alguno de los supuestos que expresamente le señala la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, o que deje de cumplir con los objetivos para lo que fué creada, que carezca de fondos o recursos materiales para el desarrollo de sus funciones. - - - - -

ARTICULO VIGESIMO TERCERO.- En caso de extinguirse la Institución, los bienes de la misma se transmitirán a otra que tenga fines análogos o a otra que se constituya de acuerdo con lo que determine la Junta de Asistencia Privada, conforme a la Ley sobre la Materia. - -

4.- Patrimonio y Administración de las Instituciones de Asistencia Privada.-

4.1.- Del patrimonio de las Instituciones de Asistencia Privada.-

Comenzaremos por recordar la definición de patrimonio: "Conjunto de los derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero".

Las Instituciones de Asistencia Privada, tienen un patrimonio que administran y destinan para la realización de sus fines (Art. 2 LIAP). Dicho patrimonio, puede crecer o disminuir de acuerdo a diversas situaciones que son contempladas por la Ley, la cual, además, determina la forma en que éste debe ser administrado por los patronatos, los cuales deben mantener informada a la Junta de Asistencia Privada de todos los movimientos que puedan modificarlo.

4.1.1.- Bienes que corresponden a la asistencia privada por disposición testamentaria o de la Ley.-

El capítulo III del título primero de la Ley, se ocupa de los bienes que corresponden a la Asistencia Privada por disposición testamentaria o de la Ley.

Cuando el testador destine todos o parte de sus bienes a la asistencia privada, sin designar concretamente la institución favorecida, será la Junta la que señalará a qué institución o instituciones se les asignarán dichos bienes, o en su caso, resolverá si procede o no crearse una nueva institución (Art. 34 LIAP). En este último caso, estaríamos ante -

una fundación, atendiendo a su origen. Por otro lado, como ya lo mencionamos en el capítulo 3, es, en nuestra opinión, hasta el momento en que la Junta dicte su declaratoria en el sentido de que se constituya la fundación, cuando ésta podrá recibir bienes, sin embargo, la Ley la faculta para hacerlo antes de que esto ocurra (1).

En el caso en que el testador hubiera designado - la institución a la que dejaría todos o parte de sus bienes, - ésta se apersonará en el juicio sucesorio por medio de su patronato, el cual, tendrá la obligación de ejercitar oportunamente los derechos que correspondan a dichas instituciones -- (Art. 33 y 36 LIAP).

Por otro lado, si la Junta ha resuelto crear una nueva institución, procederá a elaborar los estatutos de -- acuerdo al artículo 16 ya analizado, determinando los fines - de asistencia a que deberá dedicarse la nueva institución. -- Asimismo, nombrará el patronato que se encargará de protocolizar los estatutos, registrar la escritura y representar a la institución en el juicio sucesorio (Art. 35 LIAP). Las instituciones creadas en esta forma (estamos hablando de fundaciones, ya que hay una afectación de bienes de propiedad particu

(1). Debemos recordar que el Código Civil en su artículo 1330 determina que "las disposiciones testamentarias hechas - en favor de los pobres en general o del alma..." se registrarán por la LIAP.

lar destinados a la realización de actos de asistencia), tendrán capacidad para recibir los bienes que se les asignen --- (Art. 38 LIAP) (2).

La Ley también previene el caso de instituciones creadas con anterioridad al testamento, a las cuales les da - facultad para recibir los bienes que se les asignen, sin embargo, éstas no podrán aceptar o repudiar dichos bienes sin la - previa autorización de la Junta de Asistencia Privada (Art. - 39 LIAP).

4.1.2.- Donativos.-

Otra forma en que las Instituciones de Asistencia Privada pueden acrecer su patrimonio, es por medio de los donativos que se les hacen. Dichos donativos, tienen la caracteristica de ser irrevocables, no dejando opción de revocarlos en ningún caso, cosa que sí se presenta en las donaciones comunes (Art. 2338 CC, 10 y 43 LIAP). Sin embargo, se admitirá la reducción de las donaciones en los términos del artículo - 2348 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, cuando perjudiquen la obligación del donante, de ministrar alimentos a aquellas personas a quienes les deba conforme a la Ley, en la proporción que señale el juez competente. (3).

Dichos donativos, requerirán autorización previa de la Junta cuando sean onerosos o condicionales, es decir, -

(2). Ver Capítulo 3.1.2, referente a la Constitución de las - Instituciones de Asistencia Privada por testamento.

(3). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

que se haga imponiendo algunos gravámenes o dependiendo de -- algún acontecimiento incierto (Art. 2335, 2336 CC). En los de más casos de donación, las instituciones deberán informar a - la Junta de la misma, al presentar su información financiera- periódica. Si los donativos, herencias o legados, son destina dos a la asistencia privada en general, los recibirá la Junta y los canalizará a las instituciones que crea conveniente -- (Art. 37 y 40 LIAP). (4).

En el primer caso enunciado en el párrafo ante--- rior, es decir, si el donativo es oneroso o condicional, la - persona que quiera hacerlo, deberá manifestarlo por escrito - al patronato de la institución favorecida, para que éste lo - haga del conocimiento de la Junta y ésta dé su autorización - para que la institución lo pueda recibir y lo haga del conoci miento del donante, por escrito, y quede perfeccionada la do nación (Art. 41 LIAP) (5).

Las personas físicas o morales que hagan donacio nes en favor de las Instituciones de Asistencia Privada, po drán deducir de sus ingresos el importe de los donativos rea lizados, los cuales deberán constar en un recibo expedido por la institución donataria, que reúna los requisitos fiscales - que al efecto señalen la Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento, al momento de efectuarse la donación (Art. 42 --- LIAP).

(4). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

(5). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

En base a lo anterior, podríamos preguntarnos --- ¿cuál es la razón para permitir la deducción de donativos hechos a este tipo de instituciones?, a lo cual podemos responder en la siguiente forma: Hay actividades de utilidad social que atañen a la sociedad en su conjunto, y que en muchos casos, especialmente tratándose de actividades asistenciales, - son mejor desarrolladas por personas privadas que actúan por altruismo, que por personal sujeto a salario. Dichas actividades, por su naturaleza, requieren apoyo por parte del Estado, sobre todo en materia de impuestos, haciendo más atractivo para los particulares, participar mediante sus donativos, en su crecimiento y desarrollo. Esta es la razón por la cual se concede exención de impuestos a las instituciones que desarrollan estas funciones; pero que queden libres de gravamen, no implica que el Estado renuncia a ejercer control sobre ellas, primero porque debe velar porque sus fines sean realmente de utilidad social y realizados dentro de los márgenes establecidos por la Ley, y después, porque la exención representa un sacrificio fiscal (impuestos que dejan de percibirse), razón por la cual, el Gobierno debe comprobar que la disminución en la recaudación, queda compensada por los servicios prestados por las mencionadas instituciones.

Como estas instituciones se sostienen en gran parte de aportaciones del público, también en interés de éste, - el Estado debe vigilar que dichos óbolos sean destinados efectivamente al desarrollo de actividades de utilidad social.

Pueden señalarse como razones para conceder tales deducciones:

a) Que pueden ser consideradas como un gasto para la obtención del ingreso; lo que distingue a los donativos de los otros gastos, son los aspectos socialmente benéficos que resultan de ellos.

b) Que corresponden a un tipo de gastos que merecen un subsidio del Gobierno, por las mismas razones que respecto a los efectos de distribución del ingreso y economías - externas (esto es, el efecto favorable producido en otros -- miembros), justifican la intervención del Gobierno en otros - aspectos de la economía.

El Estado está obligado a realizar una redistribución de ingresos que atempere, tanto como sea posible, el --- efecto social de la desigualdad económica que enfrenta a una gran masa de escasos recursos, a una minoría privilegiada. Por medio del régimen fiscal, el Estado reduce esta desigualdad, exigiendo de los económicamente fuertes los recursos para satisfacer las necesidades de la mayoría económicamente débil.

Estimulando a los particulares a través de la posibilidad de deducir los donativos otorgados a instituciones autorizadas, se pretende animar a aquéllos, a sostener actividades tales como la investigación científica, la educación o reeducación de inválidos, los hogares para niños abandonados, que pagan altos dividendos a la sociedad en términos de un mayor nivel en la salud física y mental de sus miembros. De --- aquí la necesidad de que el Estado participe directa o indirectamente en el desarrollo de estas actividades.

Por eso, antes de permitir la deducción de los do

nativos, debe tomarse en cuenta la efectividad de la autorización para sustraerlos de los ingresos, respecto al aumento en el volúmen de los donativos, sus consecuencias en los efectos de distribución y los efectos externos que resultan de la existencia de la facultad que se analiza. (6).

4.1.3.- Obtención de ingresos.-

En cuanto a la forma en que las Instituciones de Asistencia Privada pueden obtener ingresos, el artículo 72 de la Ley parece establecer un sistema muy amplio, ya que dice que pueden efectuar "toda clase de operaciones", sin embargo, en realidad nos parece más bien limitado, ya que determina -- restricciones y un gran control en este tipo de actividades.

En primer lugar, y repitiendo la disposición del Artículo 27 fracción III Constitucional, dice que "los patronatos no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para el objeto de las instituciones inmediata o directamente destinados a él" (Art. 73 LIAP) (7). En consecuencia, - el artículo 74, ordena que la Junta de Asistencia Privada vigile que las instituciones que se encuentren en ese supuesto, se deshagan de los bienes que no tengan dicho objeto y que -- por cualquier título adquieran o hayan adquirido antes o después de la vigencia de la Constitución General de la República

(6). "Aspectos económicos de la deducción de donativos"; Revista de "Investigación Fiscal"; No. 24; México, D.F., SHCP, Dic. 1967.

(7). Esta disposición fué tomada directamente de los artículos 25 y 26 de la Ley de Desamortización.

de 5 de febrero de 1917, pero debe procurar que dichas enajenaciones no se hagan en forma simultánea, y cuidando en todo caso, que el patrimonio de aquéllas no sufra disminución.

Con respecto a la capacidad de las instituciones benéficas para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, se han dictado a partir de la Ley de Desamortización las siguientes disposiciones: El artículo 27 de la Constitución de 1857 en su redacción original reprodujo el principio de la Ley de 25 de Junio de 1856, declarando que las corporaciones civiles o eclesiásticas, cualesquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, no tendrían capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución, misma regla que incluyó la Ley de Beneficencia Privada de 1899.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1901, se reformó el citado artículo 27, subsistiendo igual limitación para las corporaciones religiosas y las civiles cuando estuvieran bajo el patronato de éstas o de ministros de algún culto, pero autorizando a las corporaciones e instituciones civiles para adquirir y administrar, además de los edificios destinados a su objeto, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, necesarios para el sostenimiento y fin de las mismas, con sujeción a los requisitos y limitaciones que estableciera una Ley Federal que no se llegó a expedir. En consonancia con esta reforma, la Ley de Beneficencia de 1904, reconoció a las instituciones de esta clase, capacidad para poseer inmuebles para su sostenimiento, previa autorización de la Secretaría -

de Gobernación.

Por último, la Constitución de 5 de febrero de 1917, en el párrafo III de su Artículo 27, volvió a la tesis de la Ley de Desamortización, estableciendo que las Instituciones de Beneficencia Pública o Privada, no podrían adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él; pero pueden adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años, y de acuerdo con este precepto, las Leyes de Beneficencia Privada posteriores (1926 y 1933), así como la Ley actual, reprodujeron la incapacidad constitucional de las Instituciones de Beneficencia para adquirir bienes raíces que no fueran los dedicados inmediatamente a su objeto, estableciendo la obligación de vender los que tuvieran, en plazos determinados (8).

En nuestra opinión, es difícil pretender que la asistencia viva sin poseer inmuebles destinados a su subsistencia, incapacidad que ha sido causa importante de que entre nosotros, no haya tenido el desarrollo y engrandecimiento que hubiera podido y es de desear.

El patrimonio de las instituciones de asistencia (Públicas o Privadas), debe formarse a base de inversiones seguras, estables y de manejo no complicado; inversiones que estén alejadas de las fluctuaciones y riesgos de las empresas

(8). Landerreche Obregón, Juan; "La capacidad de las Instituciones de Beneficencia y enseñanza para adquirir bienes inmuebles": JUS, TOMO X, No. 57 Abril 1953 (ver capítulo de Antecedentes).

mercantiles y de las contingencias e intereses de la política. De acuerdo a lo anterior, los dos tipos de inversión más apropiados para estas instituciones, son los bienes inmuebles y - los capitales impuestos sobre ellos (9).

Otro medio para que las instituciones de asistencia puedan subsistir, es el fideicomiso, el cual constituye - la afectación de determinados bienes a un fin lícito y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito autoriza la insti tución fideicomisaria de duración indefinida sobre bienes inmuebles en favor de instituciones de beneficencia (Art. 359 - LGTOC), por lo que, a través de dicho medio, puede hacerse -- que éstas gocen de las ventajas de las inversiones de bienes - inmuebles sin necesidad de poseerlos ni administrarlos direc - tamente, y por lo tanto, sin contravenir la fracción III del Artículo 27 Constitucional.

No obstante las últimas opciones citadas, el error de las Leyes de Reforma, convertido en verdad intocable por - una política sectaria, obliga a las Instituciones de Asisten - cia Privada a vivir sólo a base de capitales impuestos, inca - pacitándolas para poseer otros inmuebles que no sean los des - tinados directa e inmediatamente a sus fines, siendo deseable que se les reconozca dicha capacidad.

Por otro lado, la Ley permite a las instituciones hacer inversiones en la construcción de casas, sometiendo pre viamente a la Junta los planos, proyectos, estudios y demás - datos que sean necesarios para que ésta pueda juzgar de la --

(9). Landerreche Obregón, Juan; Op. Cit.

operación. La venta debe hacerse dentro de un plazo que no --
exceda de los dos años, contados a partir de la terminación--
de la obra. En los contratos de venta, podrán pactarse los --
plazos y garantías para el pago que acuerde la Junta (Art. 78
LIAP). Podríamos decir primero, que es inconstitucional, en -
base a lo expuesto anteriormente, y que es un resquicio por -
el cual se podría reconocer cierta capacidad a las institucion
es para poseer bienes inmuebles. Sin embargo, no se poseen -
bienes, sólo se invierte dinero en un negocio inmobiliario.

La Ley prohíbe que los patronatos lleven a cabo -
préstamos de dinero con garantía de simples firmas, así como-
operaciones con acciones o valores, ya que éstos están suje--
tos a fluctuaciones del mercado (Art. 75 LIAP). Por otro lado,
el artículo 76, da una serie de reglas relativas a las opera-
ciones de préstamos de dinero con garantía hipotecaria, que -
sí pueden llevar a cabo las Instituciones de Asistencia Privad
a (Se requiere pedir autorización a la Junta, para que ésta-
verifique la operación, lo cual se hará por medio de una solici
tud, la cual, deberá contener los datos relativos a gravámen
es anteriores, monto del préstamo, plazo y tipo de interés -
pactado. Art. III LIAP):

a) El importe del préstamo no será mayor del 50%--
del valor total de los inmuebles, obras o fincas que queden-
afectos en garantía hipotecaria; ni del 30% de ese valor si -
las construcciones de carácter especial, la maquinaria u otros
muebles inmovilizados representan más de la mitad del valor -
de los bienes dados en garantía.

b) La garantía debe ser hipoteca en primer lugar-

sobre los bienes para los que se otorgue el préstamo, o sobre otros bienes inmuebles o immobilizados, o mediante la entrega de los mismos bienes libres de hipoteca o de otra carga semejante, en fideicomiso de garantía, como señalamos anteriormente.

c) El valor de los bienes objeto de la hipoteca será fijado por avalúo hecho por alguna Sociedad Nacional de Crédito (10).

d) Las construcciones y los bienes dados en garantía, deberán estar asegurados contra incendio, por una cantidad que baste, cuando menos, a cubrir el monto del préstamo.

e) El plazo de los préstamos, no podrá exceder de diez años. El pago deberá hacerse por el sistema de amortizaciones, en los términos que para ello determine la Junta (11).

Del artículo 77 se desprende que las instituciones pueden adquirir valores negociables de renta fija, los cuales deben estar comprendidos entre los autorizados por la Comisión Nacional de Valores para la inversión de las empresas de seguros. Las propias instituciones deben dar aviso a la Junta del monto de la suma invertida, la institución que las garantice, el plazo de vencimiento, los intereses y los demás datos que se consideren esenciales a la operación. Las instituciones podrán enajenar los valores negociables sin necesidad de autorización previa de la Junta, si el precio no

(10). Reformado por Decretos de 28 de Abril de 1978 y 12 de Noviembre de 1986.

(11). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

es menor al de la adquisición (12).

Además del producto de sus bienes, las Instituciones de Asistencia Privada, podrán obtener ingresos mediante la petición de donativos, organización de colectas, rifas, -- tómbolas o loterías y, en general, toda clase de festivales o de diversiones, con la condición de que lo que se obtenga, se destine íntegramente a la ejecución de actos propios de sus fines. Los patronatos no podrán delegar estas facultades, ni otorgar comisiones o porcentajes sobre las cantidades recaudadas (13).

Dentro de estas facultades, se permite que una -- institución que tenga cubierto su presupuesto y cuando sus ingresos se lo permitan, pueda auxiliar a otras instituciones -- que se encuentren en condiciones precarias. La institución podrá comunicar su propósito a la Junta, para que ésta asigne o distribuya el auxilio, o bien, para que se funde una nueva -- institución que cubra alguno de los fines a que se refiere el artículo 1° de la Ley. Los planes de auxilio y las cantidades otorgadas se someterán a la aprobación de la Junta, la cual -- decidirá sobre el particular, buscando respetar la voluntad -- de los fundadores de las instituciones donantes (Art. 79 LIAP) (14).

(12). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

(13). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(14). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

En cualquiera de los casos previstos en este artículo, -- los patronatos deberán obtener las autorizaciones respectivas de la Junta para llevarlo a cabo (Art. 80 LIAP).

A efecto de lograr un control efectivo por parte de la Junta en las colectas, festivales y espectáculos, la -- Ley establece reglas especiales que tienden al cumplimiento -- de las disposiciones ya mencionadas. El artículo 81 da reglas para las colectas y el 82 para los festivales y espectáculos:

Artículo 81.- "I.- Los patronatos expedirán a la persona o personas que deberán llevarlos a cabo, una credencial debidamente firmada por ellos y sellada por la Junta, -- así como con la firma de la persona en favor de quien se expida, -- indicando el día o días en que deba utilizarse. Además, -- el patronato y la Junta llevarán un control de las personas a quienes se entreguen las alcancías.

II.- Las alcancías se asegurarán debidamente en -- las oficinas de la Junta una vez que ésta haya dado la autorización a que se refiere el artículo 80, y se abrirán después -- de verificarla aquélla, en presencia del patronato y del inspector que al efecto señale la Junta.

III.- Las credenciales serán recogidas por el inspector, el cual levantará un acta en la que deberá constar el número de alcancías abiertas, el estado de éstas y la cantidad colectada.

De dicha acta, remitirá a la Junta el original, -- acompañado de las credenciales recogidas para que sean des--- truidas, así como de un informe escrito de su cometido, a fin de que la Junta compruebe la aplicación de los fondos recaudados a los fines indicados en la solicitud que se le hizo.

En caso de presentarse algún delito durante el -- proceso descrito, la Junta hará la consignación del caso a la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal" (15).

Por lo que se refiere a festivales y espectáculos:

Artículo 82.- "I.- El patronato enviará previamente a la Junta el programa del espectáculo.

II.- Una vez concedida la autorización (Art. 80 - LIAP), se anunciará al público, haciendo mención que los productos se destinarán íntegramente a la Institución de Asistencia Privada cuyo patronato haya organizado el festival o espectáculo.

III.- La Junta designará un inspector o auditor para que ejerza la vigilancia correspondiente, ordenará que se sellen los boletos e invitaciones de paga o cortesía y girará oficio al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que se expida la licencia o el permiso, sin exigir el pago de impuestos, derechos o tasas.

IV.- Será tarea del inspector, vigilar que no tengan acceso al espectáculo o al festival, sino aquellas personas que presenten boletos o invitaciones con el sello de la Junta.

Una vez terminado el acto, el inspector o auditor hará el recuento de boletos e invitaciones no vendidos y formulará la liquidación que enviará a la Junta con un informe del desempeño de su función, para que ella vigile que los productos tengan la aplicación determinada. (16).

(15). Reformado por Decretos de 23 de Diciembre de 1974 y 28 de Abril de 1978.

(16). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

4.2.- De la Administración de las Instituciones de Asistencia Privada.-

Como ya se hizo mención en el Capítulo anterior, las personas que deseen constituir una Institución de Asistencia Privada, deberán presentar un escrito que contenga los elementos necesarios para determinar su forma de administración y las personas que la van a llevar a cabo. Entre estos elementos: El nombre, domicilio y demás generales del fundador o fundadores; un inventario pormenorizado del patrimonio que se dedique a crear y sostener la institución; la persona o personas que vayan a fungir como patronos y, en su caso, las que integrarán las Juntas o Consejos que hayan de representarlas y administrarlas y la manera de sustituirlas, así como las bases generales de la administración de la misma (Art. 13 LIAP).

4.2.1.- Fundadores, Patronos, Juntas o Consejos que las administran.-

A dichas personas, se les dará el carácter de fundadores de la institución, ya sea que lo hayan hecho al disponer de todos o parte de sus bienes para crearla, o que la constituyan, en forma permanente o transitoria, firmando antes de enviarla, la solicitud que hemos venido mencionando (Art. 45 LIAP) y tendrán, respecto de las instituciones que ellos constituyan, los siguientes derechos:

Determinar la clase de servicios que han de prestar los establecimientos dependientes de la institución, fi-

jando la categoría de personas que deban aprovecharse de dichos servicios, y determinar los requisitos de su admisión y retiro; elaborar los primeros estatutos; nombrar a las personas que desempeñarán el cargo de patronos y su forma de substitución, así como desempeñar durante su vida el patronato de las instituciones, excepto que se encuentren en uno de los su puestos del artículo 51 de la Ley y que veremos más adelante (Art. 49 LIAP).

Por otro lado, debemos entender por patronos, "las personas a quienes corresponde la representación legal y la administración de las Instituciones de Asistencia Privada" -- (Art. 46 LIAP). El nombramiento de estas personas, es derecho exclusivo de los fundadores. Cuando éstos no lo ejerciten, su designación y substitución, se hará de acuerdo a la Ley.

Puede darse el caso, de que se haya designado un patrono único, el cual desempeñará su función mientras viva. -- (Art. 16 LIAP). La Ley no lo contempla, pero en nuestra opinión, al morir éste, si el fundador o fundadores nombraron un sustituto, se estará a lo previsto por ellos, pero en caso -- contrario, o si el sustituto ha muerto también, la Junta de Asistencia Privada intervendrá en el nombramiento de acuerdo a la Ley, ya que la institución no puede quedar sin representante.

El conjunto de patronos de una institución se denominará patronato. Dicho patronato constituye el órgano principal que ejerce las funciones de representación legal y administración de la institución. No obstante lo anterior, pueden

establecerse órganos subordinados auxiliares, dentro de los -
cuales podemos mencionar, aunque la Ley no los menciona más -
que en el Título del Capítulo correspondiente (Capítulo I, tí
tulo segundo), las Juntas o Consejos, los cuales considera --
personal de confianza. Tienen pues ese carácter: directores,-
administradores, contadores, auditores, cajeros, tesoreros, -
peritos, valuadores, inspectores; visitantes de las institu-
ciones; los médicos, enfermeros y farmacéuticos de sus esta-
blecimientos, los directores y administradores de los departa-
mentos comerciales o industriales; el personal docente de las
escuelas; y en general, el personal que dependa directamente-
del órgano principal encargado de realizar los fines de la --
institución (Art. 47 LIAP) (17).

Como ya mencionamos, la facultad para nombrar a -
los patronos, corresponde a los fundadores, o en su caso, a -
la Junta. Ahora bien, 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. Es pues, un cargo personalí
simo, pero podrán otorgar poderes generales para pleitos y co
branzas de acuerdo al artículo 2554 del Código Civil y para -
ejecutar actos de administración de bienes o actos de dominio,
previo acuerdo del patronato, siendo el poder que se otorgue,

(17). Debemos recordar que uno de los temas más conflictivos-
en nuestro derecho laboral, es el relativo a los "Traba-
jadores de confianza". La Ley de Instituciones de Asis-
tencia Privada le da a este concepto una mayor amplitud
que la que le da la Ley Federal del Trabajo, sin embargo
puede dar lugar a que se presenten conflictos sobre el-
particular.

siempre especial (Art. 48 LIAP).

Además de los fundadores o de las personas designadas por él, podrán desempeñar el cargo de patronos de las instituciones las personas nombradas por la Junta en los siguientes casos: A) Cuando se haya agotado la lista de las personas designadas por los estatutos y no se haya previsto la forma de substitución de los patronos. B) En el caso de tratarse de instituciones fundadas con anterioridad a la vigencia de la Ley, si los fundadores omitieron designar el patronato y el modo de substituirlo, o cuando el nombramiento recaiga sobre personas incapacitadas para desempeñarlo y no se haya previsto la forma de substitución. C) Cuando las personas designadas estén ausentes o no cumplan con su misión y no se haya previsto la forma de substituir las (18). D) Cuando el patrono o patronos desempeñen el cargo de albacea en las testamenterías en que tengan interés las instituciones que ellos administran. En este caso, el patrono o patronos designados por la Junta, se considerarán interinos, mientras dura el impedimento de los propietarios y éstos rinden las cuentas del albaceazgo (Art. 50 LIAP) (19).

Por otro lado, la Ley es muy clara al determinar quienes no podrán desempeñar el cargo de patrono de una institución.

(18). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947. Anteriormente se le daba al patronato nombrado por la Junta el carácter de "interino".

(19). Pese a que el nombramiento en estos casos es hecho por la Junta, debemos recordar que no se considerará ocupación de los bienes por parte del Estado (Art. 9 LIAP).

tución: Los ministros, corporaciones o instituciones religiosas de cualquier credo, extendiéndose al caso de que no estuvieran en ejercicio. Tampoco las instituciones o corporaciones religiosas que funcionen de hecho, y todas aquellas personas, instituciones o corporaciones que dependan directamente del clero regular o secular, o que, habiendo dependido de él, no se hayan desvinculado en lo absoluto. Como podemos observar, la intención de la Ley es hacer desaparecer todo vínculo que pudiera existir con instituciones o corporaciones religiosas (20), lo cual, es el resultado de toda una política a través de nuestra historia (ver capítulo de antecedentes). Sin embargo, de hecho se presenta este caso, y es difícil que desaparezca, ya que entre los objetivos de estas instituciones se encuentra la ayuda a los necesitados y la educación, y una forma idónea para poder cumplirlos, es por medio de una Institución de Asistencia Privada.

Tampoco podrán ser patronos las personas que desempeñen cargos de elección popular, los Secretarios o 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, -

(20). Recordemos que nuestra Constitución en su artículo 130, no reconoce personalidad a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

representantes del sector público conforme a lo establecido - por el artículo 84 de la Ley, que veremos en el capítulo correspondiente, los funcionarios y empleados de la misma (21).

Los que hayan sido removidos de otro patronato y los que por sentencia ejecutoriada dictada por autoridad judicial, hayan sido suspendidos o privados de sus derechos civiles, o condenados a sufrir una pena por la comisión de algún delito intencional (22), no podrán fungir como patronos. Tampoco podrán ser patronos las personas morales (Art. 51 LIAP), sin embargo, como ya lo hemos apuntado, sí pueden intervenir en la constitución de una institución.

En caso de existir controversia sobre el ejercicio del patronato, y entre tanto se resuelve el litigio, la Junta designará quién de los contendientes deberá ejercer el cargo provisionalmente. La Junta mantendrá al nombrado en el ejercicio del patronato por los medios que las leyes lo permitan (Art. 52 LIAP).

En cuanto a las obligaciones de los patronatos, - la Ley determina todo un listado de ellas. Como es el órgano principal de administración, por medio del cual la institución tendrá contacto con la Junta de Asistencia Privada, es necesario determinarle una serie de obligaciones que faciliten su control por parte del Estado, procurando un mejor fun-

(21). Esta fracción fué reformada por varios decretos de 31 - de Diciembre de 1947. 28 de Abril de 1978 y 12 de Noviembre de 1986.

(22). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

cionamiento en la consecución de sus objetivos. Sin embargo, no sólo el patronato será sujeto de estas obligaciones, ya -- que éstas se extienden a las Juntas, Consejos y Órganos directores de las asociaciones, los cuales también deberán observarlas (Art. 56 LIAP).

Es importante señalar que los patronos, en el -- ejercicio de sus funciones, no se obligan individualmente, pero están sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que incurran, de acuerdo a la Ley correspondiente (Art. 54 -- LIAP) (23).

Además de las obligaciones que determina la Ley -- para los patronatos, y que mencionaremos a continuación, establece la obligación para los empleados de las instituciones -- que manejen fondos, de constituir fianza otorgada por una institución autorizada, por el monto que determine el patronato, con la autorización de la Junta (Art. 55 LIAP).

Las obligaciones de los patronatos son las siguientes:

I.- Cumplir y hacer que se cumpla la voluntad -- del fundador;

II.- Conservar y mejorar los bienes de las instituciones;

III.- Guardar y hacer que se guarde orden en los-

(23). Reformado por Decretos de 28 de Abril de 1978 y 12 de -- Noviembre de 1986.

establecimientos dependientes de las instituciones y vigilar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía;

IV.- Nombrar empleados de la institución a personas aptas y honradas, acatando la voluntad de los fundadores cuando éstos hayan establecido que de preferencia se utilicen los servicios de determinadas personas;

V.- Abstenerse de nombrar como empleados de las instituciones a las personas mencionadas en la fracción I del artículo 51 (religiosos o clérigos);

VI.- Administrar los bienes de las instituciones, de acuerdo con lo que establece esta Ley y los estatutos;

VII.- Remitir a la Junta los documentos y rendirle oportunamente los informes que previene esta Ley, bajo la firma del presidente del patronato; (24).

VIII.- Practicar las operaciones que determinen los estatutos de las instituciones a su cargo y las autorizadas por la Ley;

IX.- Ejercitar las acciones y defensas que correspondan a dichas instituciones, y hacer que se cumpla el objeto para que fueron constituidas, acatando estrictamente sus estatutos;

X.- No gravar ni enajenar los bienes que pertenecen a las instituciones, ni comprometerlos en operaciones de préstamos, sino en caso de necesidad o evidente utilidad, previa la clasificación que de esta circunstancia haga la Junta. Tampoco podrán arrendar los inmuebles de las instituciones --

(24). Fracción reformada por Decreto de 28 de Abril de 1978.

por más de cinco años, ni recibir rentas anticipadas por más de dos años sin previa autorización de la Junta; (25),

XI.- No cancelar las hipotecas constituidas a favor de las instituciones cuando no hayan vencido los plazos - estipulados en los contratos, sin la autorización previa de - la Junta;

XII.- Abstenerse de nombrar personas que tengan - parentesco con ellos, cualquiera que sea el grado, para desem - ñar los cargos de director, administrador, cajero, contador, auditor o tesorero, así como a personas ligadas entre sí por - consanguinidad o afinidad dentro de cualquier grado;

XIII.- No pagar deudas líquidas o no vencidas, -- sin la autorización previa de la Junta;

XIV.- No entregar dinero, mercancías o valores -- que no estén amparados con documentos, siempre que el monto - de aquél o el valor de los dos últimos exceda de un día de sa - lario mínimo vigente en el Distrito Federal; (26)

XV.- No comprar o arrendar en almoneda o fuera de ella, los bienes de las instituciones que administren, ni ha - cer contrato alguno respecto de ellos, para sí, para su cóny - uge, hijos y parientes por consanguinidad o afinidad dentro de cualquier grado;

XVI.- Obedecer las instrucciones de la Junta de - Asistencia Privada, cuando éstas tiendan a corregir un error-

(25). Este último párrafo fué adicionado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(26). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

o una práctica viciosa, previa audiencia que en su caso soliciten los interesados; (27).

XVII.- Las demás que les imponga la Ley".

Como podemos observar, del análisis del conjunto de estas obligaciones, se desprende el interés del Estado por controlar todas las actividades de las Instituciones de Asistencia Privada, sobre todo cuando estas actividades surten -- sus efectos sobre los capitales de las mismas. Ya en el capítulo siguiente hablaremos con más detenimiento sobre la función que lleva a cabo la Junta de Asistencia Privada en su -- papel de vigilante y coordinadora de la asistencia privada en el Distrito Federal.

4.3.- Estimación de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Contabilidad.-

En el aspecto financiero, el manejo de las Instituciones de Asistencia Privada es libre, sin embargo, a más -- tardar el primero de Diciembre de cada año, los patronatos de las mismas, deberán remitir a la Junta, en los términos y con las formalidades que ella establezca, los presupuestos de ingresos, egresos y el de inversiones en activos fijos. La información contable periódica correspondiente, deberán presentarla al inicio de cada año. Asimismo, al momento de enviar -- dichos documentos, remitirán también el programa de trabajo --

(27). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

de la institución correspondiente al mismo año (Art. 57 --- LIAP) (28).

La Junta aprobará dichos presupuestos, pero también tendrá la facultad de hacer las observaciones procedentes. En caso de que exista la posibilidad de que la ejecución del presupuesto resulte diferente a la estimación hecha, previa autorización de la Junta, podrá modificarse (Art. 60 y 61 ler. párrafo LIAP).

Se exceptúan del requisito de la autorización, los gastos urgentes y necesarios, de conservación o de reparación y los que demande el sostenimiento de los establecimientos. - Las partidas correspondientes del presupuesto, podrán ampliarse a juicio del patronato, teniendo éste la obligación de dar aviso a la Junta al final del mes en que el gasto se haya realzado (Art. 61 2° párrafo LIAP) (29).

Toda inversión o gasto no previsto en el presupuesto, tendrá el carácter de extraordinario. Se establece -- que los patronatos podrán efectuar esa clase de gastos o inversiones, con la autorización previa de la Junta de Asistencia Privada (Art. 62 LIAP), lo cual, en nuestra opinión, puede entenderse contrario a lo establecido en el artículo ---- anterior, siendo más aceptable por su contenido el artículo - 61.

Las instituciones que estén operando normalmente,

(28). Este párrafo fué adicionado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

(29). Este párrafo fué adicionado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

deberán cuidar que los gastos de administración de la misma, no sean superiores al importe de los servicios asistenciales (Art. 58 LIAP) (30).

En el caso de que en un ejercicio resultara un remanente, éste se aplicará a cubrir faltantes de ejercicios -- anteriores y si no los hubiere, se aplicará a incrementar el patrimonio de la institución (Art. 59 LIAP) (31).

Un aspecto muy interesante, es el hecho de que -- una institución cree o sostenga, por voluntad de sus fundadores, establecimientos de asistencia en los Estados de la Federación. Si bien, la Ley faculta a la Junta para aprobar las -- partidas que figuren en el presupuesto de egresos destinados a dichos establecimientos (Art. 63 LIAP) (32), una vez tomado en cuenta lo dispuesto por el fundador o fundadores (Art. 64-LIAP), debemos recordar que la Ley que nos ocupa es local, rige sólo en el Distrito Federal, lo cual pudiera hacer surgir conflictos en relación a estos bienes, ya sea porque exista -- conflicto con la Ley local correspondiente, o porque no exista Ley en el Estado donde se ubique el inmueble, por lo cual es conveniente que se establezca un buen sistema de coordinación con los Estados de la Federación en esta materia.

En cuanto a la contabilidad de las instituciones, se establece la obligación de llevar libros en los que cons--

(30). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

(31). Reformado por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

(32). Reformado por Decretos de 23 de Diciembre de 1974, y 28 de Abril de 1978.

ten todas las operaciones que se realicen. La Junta determina rá los libros que deban llevarse, así como los métodos contables que deban adoptar las diferentes instituciones (Art. 65-LIAP).

Dichos libros, serán autorizados sin costo alguno por el Presidente y por el Secretario de actas de la Junta, - sin perjuicio de las autorizaciones que se deban obtener de - las Oficinas Federales de Hacienda, y serán presentados ante la Junta, quince días después a la fecha en que se hayan protocolizado los estatutos de la nueva institución o de la fecha en que se concluyeran los libros, cuando se trate de instituciones ya establecidas (Art. 66 LIAP).

Una disposición interesante, es el artículo 67 -- que prohíbe que los libros principales, registros, auxiliares y de actas, en su caso, archivos y documentos que forman un conjunto del que pueda inferirse el movimiento de las instituciones, estén en el domicilio particular de alguno de los patronos o empleados de las mismas. Dichos documentos, estarán en el domicilio de las instituciones, el cual deberán dar a conocer a la Junta, para que ésta pueda practicar las visitas ordinarias y extraordinarias que acuerde. Estos libros y registros deberán llevarse al día (Art. 68 LIAP).

Los patronatos deberán remitir a la Junta sus -- cuentas mensuales, balances generales y demás documentos rela tivos a su contabilidad, bajo la firma y responsabilidad de - los patronos y del encargado de la contabilidad. Estos documentos deberán formularse de acuerdo con los instructivos y -

reglamentos que expida la propia Junta (Art. 69 LIAP).

Los patronos no podrán hacer castigos de cuentas-incobrables, sin la previa autorización de la Junta (Art. 70-LIAP).

En cuanto a los fondos, deberán ser depositados - en alguna sociedad nacional de crédito, cuando su cuantía lo-haga aconsejable (Art. 67 LIAP).

Otros documentos que los patronatos deberán remitir a la Junta, serán los contratos de arrendamiento que celebren y los avisos de desocupación de los inmuebles, los cuales deberán ser remitidos dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se celebre el contrato o se consume la desocupación (Art. 71 LIAP).

5.- La Junta de Asistencia Privada, Órgano de ---
vigilancia y asesoría.-

5.1.- Historia de la Junta de Asistencia Privada.-

Antes de comenzar con el análisis de la Ley vigente, creemos conveniente hacer un breve recorrido por lo que ha sido la Junta de Asistencia Privada en las diferentes leyes de la materia, para poder entender mejor su actual función y estructura.

Desde la primera Ley de Beneficencia Privada de 7- de Noviembre de 1899, y las posteriores de 23 de Agosto de -- 1904 y de 26 de Enero de 1926, la función de vigilancia de las instituciones particulares de esa índole, quedó a cargo de un organismo colegiado dependiente de la Secretaría de Gobernación, pues no fue sino hasta que comenzó a regir la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1928, publicada en el Diario Oficial, entre los días 28 de -- Diciembre de 1928, al 5 de Enero de 1929, cuando esa dependencia tuvo a su cargo la vigilancia y el control de la beneficencia privada del Distrito Federal, pero con las facultades que a la Secretaría de Gobernación concedían las leyes y reglamentos entonces en vigor (1). Esto provocó que la Ley de 1926, -- fuera reformada el 31 de Diciembre de 1928, quedando, la mayo-

(1). Artículo 24, fracción XXII de la Ley Orgánica del D.D.F.- de 31 de Diciembre de 1928.

ría de los actos de la Junta, sujetos al veto del Jefe del --
Departamento del Distrito, como lo estuvieron antes al de la -
Secretaría de Gobernación.

Cuando comenzó a regir la Ley de 1899, el escaso -
número de instituciones particulares que tenían por fin la --
asistencia de los menesterosos, hizo posible que pasara inad--
vertida la carencia de un plan de organización interior de la-
Junta, pero el aumento considerable del número de las nuevas -
asociaciones o fundaciones que se constituyeron al amparo de -
esa Ley y la de 1904 sobre todo, significó una complicación --
grave en las labores de la Junta, que se tradujo en un desor--
den perjudicial para una completa y oportuna intervención de -
la misma, pues a falta de un sistema de carácter permanente, -
su organización variaba simultáneamente con su personal direc-
tivo; de modo que como esos cambios de funcionarios fueron fre-
cuentes del año de 1920 hasta 1933, proporcionalmente también-
fueron más numerosos los cambios de organización administrati-
va de la Junta de Beneficencia Privada, que cada vez complica-
ba más los engranajes de sus procedimientos y hacía más lento-
todavía el despacho de sus resoluciones, siempre revisadas por
la Secretaría de Gobernación y después por el Departamento del
Distrito Federal, con la consiguiente pérdida de tiempo (2).

Hasta la Ley de 1926, podríamos resumir las defi--

(2). Tapia, José M.; "Memoria que consigna la actuación de la-
Junta de Beneficencia Privada"; México; Ed. Cultura; 1934;
p. 11-12.

ciencias de la Junta en la siguiente forma: La función de ---
inspección que realizaba, salvo casos excepcionales, se limita
ba a la revisión numérica de la documentación no comprobada --
que remitían los patronatos. La misma Junta ignoraba si los --
establecimientos que sostenían las instituciones eran o no ade
cuados para su objeto, si los dormitorios, salas, clases, etc.,
eran o no cómodos e higiénicos, si la alimentación ministrada-
era o no suficiente y sana, si el servicio y la asistencia mé-
dica se impartían o no con regularidad y oportunamente, si el-
vestuario de los asilados y la ropa en uso de los establecimien
tos estaba o no en buenas condiciones, si el trato que recibían
los beneficiados estaba o no en consonancia con los fines huma
nitarios de las instituciones, si la educación que se impartía
era laica, si en los establecimientos se ejecutaban actos con-
trarios a la moral, a las disposiciones de higiene y de poli--
cía, si habían perdido o no su carácter de utilidad pública, y
si los beneficiados reunían los requisitos señalados en sus --
estatutos, o si en general, se acataban éstos o no por los pa-
tronatos.

La carencia de un sistema de archivo, hacía que --
los estudios resultaran frecuentemente inútiles, porque descan
zaban sobre hipótesis, debido a la falta de historia de los --
asuntos.

La estadística era falsa e inútil. El control que-
podía derivarse de los registros de arrendamientos, por la --
extemporaneidad de sus resultados, carecía de objeto; el aspec
to jurídico de las funciones que a la Junta correspondía des--

arrollar, además de incompleto, resultaba frecuentemente equivoo cado.

A este estado de cosas hay que añadir la indiscipli na y el desorden del personal que integraba la Junta y por otro lado, que cuando se advertían violaciones por los patronatos a la Ley, la falta de sanciones, hacía que cuando se concluía un estudio o se comprobaba la existencia de una determinada respon sabilidad, tenía que acordarse que el asunto se archivara.

En base a lo anteriormente expuesto, no es extraño- que los patronatos de las instituciones que formaban la benefi- cencia privada en el Distrito Federal, viendo el desorden que-- imperaba en la Junta y la falta de seriedad oficial de la misma, no le tuvieran ningún respeto (3).

La Ley de 1933, buscó llevar a cabo una reorganiza- ción de labores, tendiente a que la función que la Ley daba a - la Junta fuera una realidad, y que ella se hiciera respetable - de un modo progresivo ante las instituciones de beneficencia, - y ante la sociedad en general, lo cual significaba "la armoniza ción de los factores medulares de la función administrativa: la previsión, la organización, el mando, la coordinación y el control".

Fundamentalmente, esta Ley basó sus preceptos , por lo que se refiere a la Junta de Beneficencia Privada, en el -- objetivo de verificar si los actos que ejecutaban los patrona

(3). Tapia, José M.- Op. Cit.; p. 18-19.

tos, coincidían o no con lo que consignaban las bases constitutivas y los estatutos de éstas; si esos actos estaban o no en relación con los recursos con que contaban esas instituciones, y si el manejo de sus capitales era o no correcto; esto es, si ese manejo se hacía en forma tal que permitiera a las mismas - instituciones seguir subsistiendo con los productos obtenidos de aquellos capitales y si su administración había sido llevada o no a cabo con honradez. Además, la Junta debía interesarse en la rápida conclusión de los juicios hereditarios y de todos los que afectaran en alguna forma a las instituciones, sin descuidar el capítulo relativo al ejercicio de las acciones de responsabilidad civil que a la Junta correspondía iniciar y -- proseguir, para resarcir a las instituciones defraudadas de -- los daños y perjuicios sufridos por ellas (4).

Además, esta Ley respetó la competencia de la autoridad local en esta materia y conservó el control y la vigilancia, mejor organizados, de las Instituciones de Beneficencia Privada, como atribución de dicha autoridad, situación acorde con la Constitución, porque al no reservar ésta, esa atribución a los funcionarios federales, tal facultad pasó a ser de la competencia exclusiva de los Gobiernos de las Entidades locales.

5.2.- Función de la Junta.-

Una vez asentado lo anterior, podemos comenzar a hacer el análisis de la Ley vigente, la cual, en su título ter cero, denominado "Inspección y vigilancia", se refiere a la --

(4). Tapia, José M.; Op. Cit. p. 21-22.

Junta de Asistencia Privada.

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, la presencia de la Junta de Asistencia Privada es -- constante en todos los actos que realizan las Instituciones de Asistencia Privada, desde su constitución hasta su extinción.

Esta intervención por parte del Estado se explica por los siguientes motivos:

Debido a que el poder público da la existencia a -- esas instituciones otorgándoles personalidad jurídica, necesita intervenir en su constitución para cerciorarse de que hay, -- real y positivamente, un fin de utilidad pública que justifi-- que la existencia de esas entidades anónimas.

Por otro lado, la vigilancia en la administración -- de las referidas instituciones por la Junta, facilita el asequ -- ramiento del cumplimiento de los fines de utilidad pública que motivaron su constitución.

En los casos de extinción, la intervención de la -- Junta se justifica, ya que ésta podrá cerciorarse de que los -- propósitos de los fundadores fueron ejecutados, adjudicando -- los bienes sobrantes a instituciones análogas desde el punto -- de vista del objeto de su destino, y en su caso, exigir las -- responsabilidades consiguientes a las personas encargadas de -- la administración de las instituciones por extinguir.

Ya en el artículo 9 de la Ley, se determina el pa -- pel que el Estado debe desarrollar ante las Instituciones de -- Asistencia Privada. Dicho papel, podría entenderse limitado a --

primera vista; sin embargo, abarca todas las áreas en la vida de las instituciones. Este papel al que nos referimos, lo ejercerá el Estado por medio de la Junta de Asistencia Privada, la cual, es definida por la Ley como "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" (Art. 83 LIAP) (5).

De lo anterior, se desprenden algunas cuestiones -- como ¿qué es un órgano administrativo desconcentrado por función? ¿a cargo de quién está la Junta? ¿cómo se integra? ¿cuáles son sus funciones? y ¿cuál es su organización interna?.

En cuanto a la primera cuestión, debemos apuntar -- que este concepto dista mucho de ser preciso y está en plena -- evolución doctrinal y legal. Sin pretender abordar a fondo el -- tema, para lo cual nos remitiremos a la obra citada, daremos -- una idea general de lo que significa: La desconcentración impli -- ca siempre una distribución de facultades entre los órganos su -- periores y los órganos inferiores; de donde en la realidad -- existe una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, -- modalidades de la desconcentración; así, podríamos hablar de -- lo siguiente: 1.- Desconcentración vertical.

2.- Desconcentración horizontal.

3.- Desconcentración regional.

4.- Desconcentración en estricto sentido, funcional o por función.

(5). Reformado por Decretos de 31 de Diciembre de 1947 y 12 de Noviembre de 1986. Anteriormente no se llegó a definir a la Junta como se hace ahora.

La desconcentración vertical, consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades que considera necesarias al inferior, para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad. Es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

La Desconcentración horizontal, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

La Desconcentración regional, es una variante de la vertical, pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional (6).

En cuanto a la Desconcentración funcional o, como lo señala el precepto que se analiza, por función, que es la que en este momento nos interesa, ya que por sus características, es donde debemos ubicar a la Junta de Asistencia Privada, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener-

(6). Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo"; 6ª edición; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1984; -- p. 181-188.

un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados encontramos: a) Son creados por una Ley o reglamento. b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado. c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central. d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque puede tener presupuesto propio, como en el caso de la Junta. e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen. f) Tienen autonomía técnica. g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro). h) Su nomenclatura es muy variada. i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate (7). j) En ocasiones tienen personalidad propia (8).

Como veremos a continuación, de los artículos que se analizarán, se irán desprendiendo las características que hemos enunciado, lo cual servirá para confirmar el carácter de la Junta, y como respuesta a las demás cuestiones que nos hemos planteado.

5.3.- Integración de la Junta.-

La Junta estará a cargo de un Consejo de Vocales,-

(7). Para profundizar sobre este tema, y ya que no es materia del presente trabajo, recomendamos la lectura de la tesis de García Lizama, Víctor José Jesús; "Naturaleza Jurídica, organización y facultades de la Junta de Asistencia Privada", UNAM, México, 1965.

(8). Acosta Romero, Miguel; Op. Cit.; p. 183-184.

el cual se integrará de la siguiente forma: Un Presidente, que será designado por el Secretario de Salud y ocho vocales designados entre personas de reconocida honorabilidad, mexicanos por nacimiento y quienes deberán desempeñar su cargo personalmente. Dicho cargo será indelegable. Tanto el Presidente de la Junta como los vocales, durarán en su encargo tres años, con la posibilidad de ser renovado su nombramiento.

5.3.1.- Vocales.-

La designación de estos vocales, se hará en la siguiente proporción: Al sector público le corresponde designar cuatro vocales por conducto de la Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública y Departamento del Distrito Federal, los cuales nombrarán, cada uno de ellos, un vocal. Lo anterior nos parece erróneo, ya que estamos hablando de una ley local, por lo cual debía ser el Departamento del Distrito Federal, el único que nombrara a estos vocales. En la Ley de 1933, el Presidente de la Junta era nombrado directamente por el Presidente de la República y los vocales por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Jefe del Ejecutivo (Art. 112 y 113 Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales de 1933).

Los vocales restantes, serán designados por las instituciones y podrán ser o no patronos de éstas y se designarán de acuerdo a la función asistencial predominante prestada por las instituciones, de acuerdo a los siguientes rubros: a) Asistencia a niños y adolescentes; b) Asistencia al anciano; -

c) Asistencia médica, y d) Asistencia en la educación, económica, en especie u otras.

Dicha designación, se hará por mayoría de votos de las instituciones, teniendo un voto cada una. En caso de empate, decidirá el Presidente de la Junta (Art. 84 LIAP) (9).

En caso de existir vacantes entre los miembros de la Junta o faltas de los mismos que excedan de un mes, serán -- cubiertas, previa designación que se haga de los suplentes, en base al artículo 84 anterior, dentro de un plazo de quince días (Art. 85 LIAP) (10).

5.3.2.- Facultades y obligaciones del Presidente.-

El Presidente de la Junta, percibirá el sueldo fijo mensual que le asigne el presupuesto aprobado por la Secretaría de Salud. El será el representante legal y jefe de las oficinas. Podrá ejercer sus funciones directamente o, según lo -- autorice la Junta, por medio de los vocales, del delegado ejecutivo, de delegados especiales, visitantes, auditores, inspectores y trabajadores sociales de la propia Junta (Art. 86 ler. -- párrafo y 93 LIAP) (11). Sus facultades y obligaciones son las siguientes:

I.- Ordenar y dirigir la inspección y vigilancia de las Insti-

(9). Reformado por Decretos Ja 28 de Abril de 1978 y 12 de --- Noviembre de 1986. Hay que hacer mención que la Ley no establece la forma en que se convocará a estas votaciones, -- ni la forma de llevarlas a cabo.

(10). Queremos entender que si la vacante es de la representa-- ción de alguna Secretaría, ésta deberá nombrar al suplente, y en caso de ser la falta por parte de alguna institu-- ción, se hará la designación por medio de votación.

(11). El artículo 93 fué reformado por Decreto de 28 de Abril - de 1978.

tuciones de Asistencia Privada, así como las investigaciones - que se relacionen con los servicios asistenciales, proveyendo el eficaz cumplimiento de los preceptos de la ley que nos ocupa y las demás relativas a la materia (12).

II.- Ordenar y dirigir la práctica de los arqueos, cortes de - caja y demás verificaciones de contabilidad de las instituciones.

III.- Convocar a la Junta de Asistencia Privada para la resolu - ción de los asuntos de su competencia, e informarle sobre las - labores de las oficinas a su cargo, así como sobre cualquier - asunto respecto al cual los vocales soliciten informes.

IV.- Proponer la designación de un Delegado Ejecutivo de la -- Junta.

V.- Nombrar y remover al personal que preste sus servicios a - la Junta, previo informe rendido a ésta. A este efecto, deberá de tomar en cuenta las disposiciones aplicables de la Ley Fede - ral de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria - del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

VI.- Proponer a la Junta una terna para cada plaza vacante, en los casos en que aquélla deba designar un patrono conforme al - artículo 50 II.

VII.- Acordar con el Secretario de Salud (13), con la regulari - dad que señale, a fin de informarle sobre la marcha de los -- asuntos que competen a la Junta.

(12). Fracción reformada por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(13). La Ley habla del Secretario de Salubridad y Asistencia.

VIII.- Dirigir y acordar todos los asuntos de la competencia de la Junta con los jefes de los departamentos y oficinas dependientes de ella.

IX.- Resolver y despachar los asuntos urgentes, bajo su responsabilidad, dando cuenta de sus resoluciones en la sesión inmediata.

X.- Despachar todos los asuntos relacionados con la Junta, firmar la correspondencia de la misma y los cheques para el pago de los sueldos del personal y de los emolumentos de los vocales.

XI.- Autorizar con el Secretario de actas, las de las sesiones que se celebren.

XII.- Certificar, junto con el secretario de actas, las constancias que se soliciten a la Junta.

XIII.- Desempeñar las comisiones que le encomiende la Junta y cuidar de la debida ejecución de las disposiciones y de los acuerdos de ésta.

XIV.- Todas las demás que le asignen esta Ley y los reglamentos respectivos (Art. 92 LIAP) (14).

Como podemos observar, sus funciones se pueden resumir en tres palabras: orden, control y coordinación.

5.3.3.- El Delegado Ejecutivo.-

Cabe hacer un comentario con referencia al Delegado

(14). Las fracciones IV, V, VII, IX, X, fueron reformadas por Decreto de 28 de Abril de 1978.

do Ejecutivo, al cual no define la Ley concretamente, pero sí determina sus atribuciones que son: Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta y desempeñar las comisiones que en forma expresa le encomiende el Presidente de la misma; asistir a las sesiones de la Junta para informar del cumplimiento de sus funciones, y asumir, en su caso, el carácter de secretario de actas en las sesiones de la Junta (Art. 92 BIS LIAP) (15). (El poder supremo de la Junta, es el Consejo de vocales, en segundo lugar estaría el Presidente de la Junta y después el Delegado Ejecutivo).

5.4.- Sesiones de la Junta.-

La Junta de Asistencia Privada deberá celebrar el número de sesiones que resulten necesarias para el cumplimiento oportuno y eficiente de sus facultades y obligaciones, debiendo celebrarse por lo menos una mensual. Dichas sesiones serán convocadas por su Presidente y a ellas deberá asistir con carácter informativo, el Delegado Ejecutivo (Art. 87 LIAP) (16).

Para que haya sesión, deberán concurrir por lo menos cinco vocales y las determinaciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate. En el caso que un vocal fuera patrono o empleado de una institución, deberá abstenerse de opinar y votar en cualquier asunto relacionado con aquélla y -

(15). Artículo adicionado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

(16). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

abandonará el salón de sesiones en el momento de tratarse dicho asunto (Art. 88 LIAP) (17).

En los casos en que el Presidente de la Junta no asistiera a la sesión, será suplido por el vocal designado por la Secretaría de Salud, o en su caso, por alguno de los vocales designados por el sector público en el orden que se establece en el artículo 84 ya mencionado, lo cual se hará constar en el acta de sesión, misma que será levantada por el secretario de actas, el cual será elegido cada año por la Junta. Dicho cargo podrá recaer sobre el Delegado Ejecutivo (Art. 89 y 90 LIAP) (18).

5.5.- Personalidad jurídica de la Junta.-

Pasemos ahora a esbozar un punto que podría ser tema de otra tesis, y es el referente a la personalidad jurídica y el patrimonio de la Junta de Asistencia Privada.

La Ley no le da personalidad jurídica a la Junta de Asistencia Privada. No es dable interpretar, con base en las atribuciones que la Ley le confiere, y que veremos más adelante, que posee dicha personalidad. Si realiza funciones de administración de los bienes de la Asistencia Privada, comparece en juicio, representa a las instituciones defraudadas, etc., lo hace porque participa de la personalidad jurídica del Esta-

(17). Reformado por Decretos de 31 de Diciembre de 1947 y 12 de Noviembre de 1986.

(18). El artículo 89 fué reformado por Decretos de 31 de Diciembre de 1947 y 12 de Noviembre de 1986; el artículo 90, fué reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

do y actúa en ejercicio de su competencia.

Los artículos 86 2° y 3er. párrafos y 86 BIS, se refieren a lo que podríamos llamar el patrimonio de la Junta, sin embargo, no podemos hablar de patrimonio si no hay personalidad. Ciertamente es que la Ley que la creó no la dotó de patrimonio, sin embargo, elabora un presupuesto anual, lo cual podemos entender que sí tiene un patrimonio. Por otro lado, las instituciones deberán cubrir a la Junta una cuota del seis al millar sobre sus ingresos brutos, la cual será destinada a cubrir los gastos de operación de la Junta, de conformidad con el presupuesto anual acordado, y a los gastos extraordinarios autorizados por el consejo de vocales. Los honorarios de los vocales representantes de las instituciones, serán fijados cada año por el consejo de vocales, debiendo cubrir las instituciones la parte alícuota o proporcional que les corresponda de acuerdo a sus ingresos (esto además de la cuota que fija la Junta sobre el 6 al millar). Estas cuotas, no forman parte de los ingresos del Estado, lo cual señala expresamente la Ley, ni figurarán en sus presupuestos; deberán ser pagadas por las instituciones mensualmente dentro de los cinco primeros días de cada mes, en la forma y lugar que señale la Junta (Art. 86, 2° y 3er. párrafo) (19).

Con lo anterior, tendríamos que afirmar que por ser un derecho apreciable en dinero, constituyen el patrimonio

(19). Reformado por Decretos de 28 de Abril de 1978 y 12 de --
Noviembre de 1986.

de la Junta, sin embargo no es así en realidad, ya que sólo será administradora y deberá de emplear ese dinero a los fines a que está específicamente destinado. Podríamos hablar más bien de un "peculio". No obstante lo anterior, por información obtenida en el departamento jurídico de la propia Junta, nos enteramos que la casa donde se ubica, está a su nombre y que en opinión de dicho departamento, la Junta sí tiene personalidad y patrimonio propios, lo cual abre una interrogante que debería ser resuelta por la Ley.

Quando las instituciones, sin causa justificada, no paguen dentro del mes correspondiente sus cuotas a la Junta, en los términos ya especificados, cubrirán adicionalmente, como sanción, un interés sobre sus saldos insolutos. El tipo de interés a pagar se calculará sobre los rendimientos que por ese mes paguen las Sociedades Nacionales de Crédito en los depósitos a noventa días. Los intereses que se cobren a las instituciones - en mora, se destinarán a crear e incrementar un fondo de ayuda extraordinaria para las instituciones, por lo que tampoco podemos hablar de ellos como patrimonio de la Junta. (Art. 86 BIS - LIAP) (20).

5.6.- Facultades de la Junta.-

Para el cumplimiento de sus fines, la Ley determina a la Junta una amplia lista de funciones, cuyo orden no nos parece correcto, por lo que proponemos el siguiente:

(20). Artículo nuevo por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

Por lo que se refiere a las instituciones, deberá:

- 1) Autorizar la creación, modificación o extinción de las mismas (Fr. II), sujetándose a los programas de Asistencia Privada (Fr. XII);
- 2) Aprobar la declaratoria por medio de la cual se autoriza su constitución y representar sus intereses entre la expedición de la misma y la declaración formal de constitución (Fr. V);
- 3) Autorizar sus estatutos y en caso de no haber sido formulados por éstas, elaborarlos (Fr. III);
- 4) Revisar dichos estatutos, a fin de que los mismos se ajusten a la Ley, cuidando especialmente que en ellos no se contraríe la voluntad de los fundadores, indicando en su caso, al patronato de la institución, las reformas que fueren necesarias y señalando un término de sesenta días para llevar a cabo dichas reformas (Fr. XIX);
- 5) Ordenar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad (Fr. VI);
- 6) Aprobar sus presupuestos de ingresos y egresos y de inversiones en activos fijos; así como sus modificaciones, formulando los comentarios conducentes (Fr. VII);
- 7) Aprobar su informe de labores, el cual debe ser presentado ante la Junta en los términos de la Ley (Fr. VIII);
- 8) Vigilar el cumplimiento de los fines para los cuales se constituyeron (Fr. XVIII);
- 9) Defender sus intereses en los casos establecidos por la Ley (Fr. IX);
- y 10) Autorizar todos los demás actos que se deriven de la misma y de otras disposiciones aplicables (Fr. XX).

Por otro lado, por lo que se refiere a la administración de las instituciones, deberá: 1) Ayudar a los patronatos a la buena administración de los bienes de las mismas, -- haciéndoles al efecto las sugerencias conducentes, para que, -- de acuerdo con sus objetivos y estatutos presten de manera efi-

caz los servicios asistenciales inherentes a sus objetivos -- (Fr. XIV); 2) Vigilar que los capitales productivos de las instituciones se impongan de acuerdo con la Ley y que las operaciones que realicen sean llevadas a cabo con las debidas seguridades, para que sean costeables (Fr. XV); y 3) Vigilar que -- los patronatos cumplan con las disposiciones de la Ley y de -- los estatutos, así como que los ingresos sean empleados con -- estricto apego a lo que dispongan sus presupuestos de egresos- e inversiones de activos fijos (Fr. XVI y XVII).

Además, por lo que toca a su actividad interna: --

- 1) Deberá elaborar las normas internas de operación del consejo de vocales (Fr. I); así como sus proyectos de presupuesto y sus programas (Fr. X);
- 2) Anualmente elaborará un informe general de los trabajos realizados durante el período (Fr. XI); --
- 3) Promoverá ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales (Fr. IV); y
- 4) Opinará sobre la interpretación de la Ley y demás relativas, en caso de duda respecto - a su aplicación, resolviendo las consultas que las autoridades o las instituciones le planteen, en relación con la Asistencia Privada (Fr. XIII). La última fracción del artículo le da las - demás funciones que le confiere la Ley, la Secretaría de Salud y otras disposiciones aplicables (Fr. XXI) (Art. 91 LIAP) (21).

(21). Este artículo ha sufrido reformas en la siguiente forma: Fracciones I, III, IV, VI, VII, reformadas por Decreto - de 28 de Abril de 1978; Fracciones VIII, XII y XIII, reformadas por Decreto de 31 de Diciembre de 1947; por Decreto de 12 de Noviembre de 1986. Este artículo tiene -- una forma integral, y asimismo, se adicionaron ocho fracciones, con lo que se busca dar mayor claridad en la -- enunciación de las funciones propias de la Junta, amplián- dolas significativamente. Sin embargo el orden de las -- fracciones no nos parece adecuado, ya que salta de un ru bro a otro.

5.6.1.- Visitas e Inspecciones.-

También dentro de las funciones de la Junta, encontramos otras que tienden a la realización de las enumeradas -- anteriormente, entre ellas, la facultad de llevar a cabo visitas e inspecciones, las cuales se practicarán, cuando así lo determine la Junta o su presidente, en el domicilio oficial de las instituciones y en los establecimientos que de éstas dependan. A tal efecto, podrán nombrarse delegados, visitadores, -- auditores o inspectores temporales o permanentes, así como ordenarse visitas o inspecciones especiales (Art. 95 LIAP) (22).

Dichos visitadores, auditores o inspectores, que conforme a la Ley y sus reglamentos intervengan en la contabilidad de las Instituciones de Asistencia Privada, deberán -- ser personas de notorios conocimientos en materia contable, -- los cuales se comprobarán en los términos del reglamento respectivo. 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. En caso de haber obtenido de las instituciones préstamos o ser sus deudores por cualquier título, se -- causará su destitución inmediata (Art. 94 LIAP).

A efecto de que las visitas o inspecciones cumplan con su cometido de control de las instituciones, los delegados, visitadores, auditores o inspectores de la Junta, podrán, con-

(22). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

entera libertad, tener acceso a revisar todos los establecimientos, libros y papeles de las mismas y pedir a los funcionarios y empleados respectivos, cualquier información que sea necesaria para cumplir con su cometido (23); podrán verificar las existencias de caja o efectivo y valores; practicar los arqueos o comprobaciones necesarias; cerciorarse de la existencia de los bienes, títulos, efectos o de cualquiera otros valores que aparezcan en el patrimonio de las instituciones; verificar la legalidad de las operaciones que efectúen las instituciones y comprobar que las inversiones estén hechas conforme a la Ley.- Además, tendrán las demás funciones que les encomiende la Ley y sus reglamentos (Art. 96 LIAP).

Todo hecho o información obtenida durante los actos de inspección o vigilancia, no deberán ser divulgados o comunicados por quienes los llevaron a cabo, sin el conocimiento o consentimiento de la Junta o de su Presidente, bajo la pena de destitución inmediata (Art. 97 LIAP).

Pero no sólo se llevarán a cabo visitas e inspecciones relacionadas con los bienes de las instituciones, ya -- que además se practicarán otras, con la finalidad de comprobar si los objetos de las mismas están siendo realizados; si los establecimientos de asistencia son adecuados para su objeto; -- si los dormitorios, salas, clases, etc, son cómodos e higiénicos.

(23). La Junta establecerá las reglas y formas conforme a las cuales debe proporcionarse la información de manera clara, pronta y uniforme.

cos; si la alimentación ministrada es suficiente y sana; si -- el servicio y la asistencia médica se imparten con regularidad y oportunamente; si el vestuario de los asilados y la ropa de uso en el establecimiento, están en buenas condiciones; si el trato que reciben los beneficiados está o no en consonancia -- con los fines humanitarios de la institución; si los beneficiarios reúnen los requisitos señalados en los estatutos y si en general se cumple con éstos y con las Leyes y reglamentos relativos a la Asistencia Privada (Art. 98 LIAP) (24).

De todas las visitas o inspecciones, se deberá elaborar un informe, del cual, el Presidente dará cuenta a la Junta, la que acordará, en su caso, las medidas que procedan conforme a la Ley (Art. 99 LIAP) (25).

Cuando los patronos, funcionarios y empleados de -- una institución, se resistan a que se practiquen las visitas a que nos hemos referido, o no proporcionen los datos que se les exigen, los visitadores, inspectores o delegados, levantarán -- un acta ante dos testigos, haciendo constar los hechos. Dicha acta se entregará a la Junta por el Presidente, a fin de que -- se dicte la resolución que corresponda (Art. 100 LIAP) (26).

(24). Como podemos observar, se busca un control no sólo en -- cuanto a los capitales, sino también en cuanto a los -- objetivos de la institución en todas sus áreas.

(25). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

(26). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

5.7.- Intervención de la Junta ante los Tribunales.-

Por su parte, los patronatos están obligados a rendir, en los diez primeros días de cada mes, un informe a la -- Junta que contendrá la iniciación de los juicios en los cuales intervengan las instituciones como actoras o como demandadas, - especificando la vía, el nombre del actor, del demandado, el - juzgado o tribunal administrativo en que se hubiere radicado - el juicio, y el estado que guarde el juicio en la fecha en que se rinda el informe y, en su caso, los motivos por los que no se haya actuado durante el mes inmediato anterior.

En caso de no existir ningún juicio en tramitación, deberán hacerlo constar en el informe que de todas formas en--viarán a la Junta mensualmente (Art. 101 LIAP).

En base a esos informes, la Junta determinará los casos en que ella deberá intervenir, si así lo amerita la complejidad o cuantía del negocio, o la morosidad de los patronatos, en la prosecución de los juicios (Art. 102 LIAP) y en su caso, nombrará un representante para que intervenga en los mis--mos. Dicho representante, será designado en cada caso (Art. -- 103 LIAP) (27), y tendrá las facultades que enunciaremos a con--tinuación: Hacer toda clase de promociones que tiendan a coad--yuvar con las instituciones, ya sea activando la secuela de -- los juicios o de los asuntos administrativos, ofreciendo prue--bas, tachando testigos de la otra parte, formulando interroga--

(27). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

torios, objetando las pruebas documentales que se alleguen, alegando e interponiendo los recursos que estimen procedentes, y, en general, para ejecutar los actos de que habla el artículo 2587 del Código Civil, excepto hacer cesión de bienes, la cual sólo podrá hacer con autorización especial de la Junta -- (Art. 104 LIAP) (28).

En el caso de que se tenga conocimiento de que correspondan bienes a la Asistencia Privada por disposición testamentaria o de la Ley, la Junta se apersonará directamente en el juicio y se le tendrá como parte interesada, mientras resuelve la institución o instituciones a las cuales deban de aplicarse esos bienes o, en su caso, si debe procederse a la constitución de una nueva institución, conforme a lo establecido en el Capítulo III del título primero de la Ley (Art. 105 - LIAP).

Cuando se ejerciten acciones de responsabilidad civil o penal, en contra de las personas que desempeñen o hayan desempeñado el cargo de patronos de una institución, la Junta de Asistencia Privada será representante de las instituciones defraudadas (en el caso penal, como coadyuvante del Ministerio Público) (Art. 106 LIAP).

5.8.- Remoción de Patronos por la Junta.-

Cuando en concepto de la Junta proceda legalmente la remoción de un patrono, deberá citar a éste a fin de escuchar sus defensas, pudiendo fijarse un plazo para que exhiba -

(28). Art. 22 LIAP. Ver capítulo 3, pág. 53.

los documentos y pruebas que estime pertinentes.

Si la Junta resuelve la remoción, substituirá al--
removido con la persona a quien según los estatutos de la ins-
titución corresponda el cargo, equiparándose para este efecto-
la remoción de un patrono a las causas de falta definitiva, y--
observándose, en su caso, lo dispuesto por el artículo 50 frac
ción II.

El patrono removido tendrá el derecho, dentro de -
los 30 días siguientes a la fecha en que se le haya notificado
la remoción, de reclamar ante el Juez de lo Civil del domici--
lio de la institución, en la vía sumaria, contra la resolución
de la Junta; sin embargo, dicha resolución no se suspenderá y-
el patrono substituto continuará en su función, mientras no se
dicte sentencia ejecutoria que lo revoque. La Junta también --
estará facultada para ocurrir ante los tribunales en este caso.
(Art. 107 y 108 LIAP) (29).

5.9.- Acuerdos de coordinación.-

Para terminar este capítulo, haremos referencia a-
un punto que en nuestra opinión es de suma importancia como ya
lo hemos apuntado. Este punto es el relativo al sistema de coor
dinación con los gobiernos de los Estados (V. artículo 63 y 64).

La Ley autoriza a la Secretaría de Salud para cele
brar acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados
para que, por medio de la Junta de Asistencia Privada, se les-
proporcione asesoría y asistencia técnica a fin de que se pro-

(29). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947. Ver Ca
pítulo 6, en lo referente a las causas de remoción de --
los patronos y en cuanto a los recursos.

mueva la expedición de leyes estatales que favorezcan la creación y desarrollo de la asistencia privada (Art. 93 BIS), (30) sin embargo, hasta la fecha no se ha celebrado ningún acuerdo que abra la posibilidad de ampliar esta legislación a los estados de la República, lo cual hace menor la posibilidad de desarrollo de las Instituciones de Asistencia Privada.

-
- (30). Artículo nuevo por Decreto del 12 de Noviembre de 1986. En nuestra opinión, hace falta una disposición que busque resolver los problemas que de hecho se lleguen a presentar en esta materia, con entidades donde haya conflicto con la Ley local o donde no exista tal Ley.

6.- Responsabilidades, faltas y recursos.-

6.1.- Responsabilidades.-

Además de las obligaciones que se establecen para los patronos, y que ya fueron apuntadas, la Ley determina --- otras, para personas que de una u otra forma pueden llegar a intervenir en la vida de las Instituciones de Asistencia Privada, como los Notarios, los Jueces y los Cónsules, así como las responsabilidades en que incurrir en caso de no cumplir con -- las mismas.

6.1.1.- De los Notarios.-

En cuanto a los Notarios, éstos no podrán autorizar ninguna operación en que intervenga una institución, sin la previa autorización que por escrito, le extienda la Junta de Asistencia Privada (Art. 109 LIAP) (1), bajo la pena de ser suspendidos en el desempeño de su cargo, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, durante un mes por la primera -- vez, y la de ser suspendidos definitivamente en caso de reincidencia (Art. 153 LIAP) (2).

Una vez recibida la autorización mencionada, los notarios deberán remitir a la Junta, dentro de los ocho días -

(1). Se exceptúan de este caso, los poderes que otorguen los patronos en ejercicio de su cargo (Art. 48 y 109 LIAP).

(2). Reformado por Decretos de 23-Dic-74 y 28-Abr-78.

siguientes a la fecha de su otorgamiento una copia autorizada de las escrituras que se otorguen en su protocolo, y gestionarán, en el mismo plazo, y en los casos que proceda, el registro de las mismas en el Registro Público de la Propiedad (Art. 110 LIAP). En caso de no cumplir con esta obligación, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 153 ya -- mencionado (Art. 154 LIAP).

En el caso de que los Notarios autoricen algún testamento público abierto que contenga disposiciones para constituir una Institución de Asistencia Privada (estaríamos hablando de una fundación), están obligados a dar aviso a la Junta de la existencia de esas disposiciones, y a remitirle copia -- simple del mismo, dentro del término de ocho días, contados a partir de la fecha en que haya sido autorizado el testamento -- (Art. 112 LIAP) (3). En el caso contrario, es decir, que se revocara un testamento en el que existiera disposición para la -- constitución de una Institución de Asistencia Privada, el notario que autorice el nuevo instrumento, deberá hacerlo del conocimiento de la Junta en el mismo término (Art. 113 LIAP). Si -- el notario no da a la Junta el aviso correspondiente, será suspendido por quince días la primera vez y por un mes, por cada vez subsecuente (Art. 156 LIAP).

Del artículo 155, se desprende la obligación de --

(3). En nuestra opinión, el Notario no debe mandar copia simple del testamento, sino sólo un escrito por el que comunique a la Junta la fecha, el número del instrumento y la disposición correspondiente, evitando así la publicidad de las demás disposiciones que contenga el testamento.

los notarios de enviar oportunamente a la Junta los testimonios de las escrituras que estén obligados a remitirle. En caso de no cumplir con dicha obligación, serán suspendidos en igual forma que el artículo 156 ya mencionado. No obstante lo anterior, debemos observar que la Ley no determina que testimonios tendrán que remitirse, ya que sólo habla de avisos, copias simples, y copias autorizadas, por lo que nos parece oportuno que se señalara esta obligación más claramente, haciendo mención de los testimonios que se le deben remitir a la Junta.

6.1.2.- De los Cónsules.-

Los miembros del Cuerpo Consular Mexicano que ejercen funciones notariales, tendrán las mismas obligaciones que se imponen a los notarios (Art. 114 LIAP), y en caso de no darles cumplimiento, serán castigados en la misma forma que los Notarios, pero las sanciones les serán impuestas por el Secretario de Relaciones Exteriores, a petición de la Junta de Asistencia Privada (Art. 160 LIAP).

6.1.3.- De los Jueces.-

Por otro lado, los jueces del ramo civil ante quienes se promuevan diligencias para la apertura de un testamento cerrado que contenga disposiciones que interesen a la asistencia privada, deberán dar aviso a la Junta de la existencia de esa disposición, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que ordene la protocolización del testamento (Art. 115 LIAP, 1547 CC). Asimismo, deberán hacerlo en los casos que ordenen -

la protocolización de cualquiera otra clase de testamentos - que contengan disposiciones que interesen a la asistencia privada en general o a una institución en particular (Art. 116 - LIAP). En caso de no rendir a la Junta los informes prevenidos por la Ley, serán suspendidos en el desempeño de su cargo durante quince días la primera vez, y por un mes cada vez subsiguiente (Art. 157 LIAP). Los jueces que conozcan de los juicios sucesorios y que no lleven a cabo el nombramiento del albacea judicial al que se refiere el artículo 29 de la Ley, serán acreedores a la misma sanción (Art. 158 LIAP). Las sanciones establecidas para los Jueces, se impondrán por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en Pleno (Art. 159 LIAP) (4).

Los jueces tienen asimismo la obligación de dar aviso a la Junta de la radicación de los juicios sucesorios, siempre que los testamentos contengan disposiciones relacionadas con la asistencia privada. En estos casos, deberán indicar a la Junta el día y la hora señalados para la celebración de la Junta de herederos, expresando el nombre del albacea y dándole a conocer las cláusulas testamentarias que correspondan (Art. 117 LIAP). Aunque la Ley no establece sanción especial para el incumplimiento de este artículo, en nuestra opinión debe aplicarse la que señalan los artículos 157 a 159

En el ramo penal, los jueces están obligados a dar aviso a la Junta de los procesos en los que resulte que alguna institución haya sido perjudicada, a fin de que aqué-

(4). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

lla se constituya en tercero coadyuvante del Ministerio Público (Art. 118 LIAP). La Ley tampoco señala sanción especial -- para este caso, por lo cual debemos entender por aplicables -- las mismas ya mencionadas.

6.1.4.- De las Sociedades Nacionales de Crédito.-

El artículo 161, se refiere al tema de las operaciones que pueden llevar a cabo las instituciones para administrar su patrimonio, y establece una obligación para las -- Sociedades Nacionales de Crédito, en el sentido de que deberán informar a la Junta de Asistencia Privada sobre la constitución de fideicomisos, en beneficio de las Instituciones de Asistencia Privada dentro de los primeros treinta días al en que suceda. (5).

6.1.5.- De los Patronos.-

Por lo que respecta a las responsabilidades de -- los patronos, serán causas de remoción de sus cargos: I.- Los actos de negligencia, culpa grave o dolo en el desempeño de -- su encargo, con perjuicio moral o material para la institu--- ción; II.- Los actos de desobediencia a las resoluciones de -- la Junta de Asistencia Privada; III.- El hecho de ser condenado por la comisión de cualquier delito que no sea de orden político; IV.- El hecho de no cumplimentar el acuerdo de la Junta que se refiera a la reforma de los estatutos, de acuerdo -- a la fracción XIX del artículo 91 de la Ley, referente a las-

(5). Artículo nuevo incluido por Decreto de 12 de Noviembre de 1986.

funciones de la Junta (6); V.- El hecho de encontrarse el patrono en cualquiera de los casos previstos en el artículo 51 de la Ley referente a las prohibiciones para ser patronos; - VI.- La distracción o inversión de fondos de la institución para fines distintos a los asistenciales de la misma, o la violación del artículo 62, referente a la obligación de los patronatos de pedir la autorización de la Junta para efectuar gastos extraordinarios, con grave perjuicio de los intereses de la institución (Art. 146 LIAP) (7).

Independientemente de lo anterior, los patronos pueden incurrir en faltas que no sean causa de remoción, en cuyo caso la Junta los amonestará y, en caso de reincidencia, les impondrá una multa por el equivalente de seis a treinta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (Art. 147 LIAP) (8).

En caso de que un patrono se resista a separarse de sus funciones, una vez resuelta su remoción conforme al artículo 108 ya citado, se le castigará con seis meses a tres años de prisión y multa de seis a sesenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (Art. 148-LIAP) (9).

(6). El texto de la Ley se refiere a la fracción XII, lo cual es un error.

(7). Reformado por Decreto de 31 de Diciembre de 1947.

(8). Reformado por Decretos de 28 de Abril de 1978 y 12 de -- Noviembre de 1976.

(9). Reformado por Decretos de 23 de Diciembre de 1974, 28 de Abril de 1978 y 12 de Noviembre de 1986.

6.1.6.- De los miembros de la Junta de Asistencia Privada.-

En cuanto a las responsabilidades de los miembros y de los empleados de la Junta de Asistencia Privada, debemos mencionar las del Presidente, de los vocales, del delegado -- ejecutivo y del personal técnico de la misma: I.- Faltar sin causa justificada a las sesiones. El personal técnico incurrirá en esta responsabilidad sólo cuando haya sido citado por la Junta para concurrir a las sesiones; II.- Demorar indebidamente, por más de quince días, la presentación de los dictámenes o informes sobre los asuntos que se turnen para estudio;- III.- Aceptar o exigir a los patronos, o de otras personas, - regalos o retribuciones en efectivo o en especie, para ejercer las funciones de su cargo, o por faltar al cumplimiento - de sus obligaciones; IV.- Faltar al cumplimiento de las demás obligaciones que les imponga la Ley (Art. 149 LIAP).

Los delegados, inspectores o auditores que rindan a la Junta informes que contengan hechos falsos, serán sancionados con un mes a dos años de prisión y multa de uno a treinta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (Art. 150 LIAP) (10).

Las responsabilidades que se mencionaron anteriormente, se castigarán según su gravedad, en la vía administrativa, con amonestación, suspensión sin goce de sueldo y, en -

(10). Reformado por Decretos de 28 de Abril de 1978 y 12 de -
Noviembre de 1976.

su caso, destitución.

Cuando un vocal falte sin justificación a las sesiones de la Junta más de cuatro veces consecutivas, quedará revocado su nombramiento y se procederá a cubrir la vacante definitiva (Art. 152 LIAP) (11).

6.2.- Faltas.-

Otras responsabilidades contempladas por la Ley son las siguientes:

Las personas que contravengan lo dispuesto por la fracción I del artículo 51 de la Ley, es decir, que siendo ministros o miembros de corporaciones o instituciones religiosas, desempeñen el cargo de patronos de alguna institución, serán sancionadas con arresto hasta de treinta y seis horas y multa de \$500.00 a \$5,000.00 (Art. 141 LIAP) (12).

Existen asilos, escuelas, orfanatorios, hospitales y otros establecimientos destinados a la ejecución de los actos enunciados en el artículo primero de la misma, que funcionan sin autorización de la Junta de Asistencia Privada. -- Estos establecimientos pueden ser castigados con multa de --- \$500.00 a \$5,000.00 (Art. 142 LIAP), lo que nos parece contra productivo, ya que, además de desalentar la creación de insti tuciones de asistencia, es un castigo por llevar a cabo una -

(11). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978.

(12). Reformado por Decreto de 28 de Abril de 1978. En nuestra opinión esta disposición es un ataque directo sobre los ministros, corporaciones o instituciones religiosas.

actividad que más bien debía premiarse. Lo que se debe buscar, es una mayor difusión entre los benefactores de lo que son las Instituciones de Asistencia Privada, para que éstas funcionen correctamente en base a la Ley.

Las personas que efectúen, para fines de asistencia privada, colectas, rifas, loterías, festivales, venta de cupones o cualesquiera otra clase de actos similares, sin autorización previa de la Junta, en los casos que ella lo requiera, serán castigados en los términos ya señalados (Art. 143 LIAP). Por su parte, las autoridades que concedan licencias con el objeto indicado, serán destituidas de los cargos por las autoridades correspondientes, a petición de la Junta de Asistencia Privada (Art. 144 LIAP).

Como ya anteriormente lo habíamos mencionado al referirnos al artículo 81, en los casos en que, en concepto de la Junta se incurra en alguna de las responsabilidades penales que establece la Ley, se consignarán los hechos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Art. 145 LIAP) - (13).

Por decreto de 12 de Noviembre de 1986, se agregó el artículo 145 BIS, el cual establece la obligación de las Instituciones de Asistencia Privada, de tener un símbolo que las identifique como tales. Dicho símbolo, será autorizado por la Junta de Asistencia Privada, mediante las disposiciones que

(13). Reformado por Decreto de 23 de Diciembre de 1974.

al efecto se emitan y deberá usarse en todo documento generado por las instituciones.

Las personas que se ostenten y funcionen como Instituciones de Asistencia Privada sin la autorización de la Junta, o que usaren la simbología a que se refiere el párrafo -- anterior, serán sancionados con arresto hasta de treinta y -- seis horas y multa de tres a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de su responsabilidad civil.

6.3.- Recursos.-

En la Ley de 1933, se estableció una instancia que debía resolver el Departamento del Distrito Federal, y que sería promovida por los interesados. Este recurso se concedía en los siguientes casos: Si la Junta desechaba la solicitud para la constitución de una institución de beneficencia privada; si negaba a un patronato su autorización para gravar o enajenar - bienes de una fundación o asociación determinada y, cuando declaraba su extinción y el patronato no estaba conforme con tal determinación. La misma Ley, hacía mención expresa de las instituciones que estuviesen domiciliadas en los territorios, las cuales, debían promover el recurso ante el Gobernador correspondiente.

La Ley vigente, como la anterior, no dedica ningún capítulo especial para los recursos. No obstante lo anterior, también se refiere a ciertos casos en que los particulares pueden objetar las decisiones de la Junta: Cuando ésta nie

que su autorización para gravar o enajenar los bienes de la testamentaría en que tengan interés las Instituciones de Asisten--cia Privada, "el albacea o ejecutor, podrá acudir al Juez para--que dentro de un incidente en el que se oiga a la Junta, se re--suelva si procede la solicitud de enajenación o gravamen de los bienes de que se trate" (Art. 32 LIAP).

Cuando en concepto de la Junta proceda la remoción de un patrono, "el patrono removido tendrá el derecho, dentro - de los treinta días siguientes a la fecha en que se le haya no--tificado la remoción, de reclamar ante el Juez de lo civil del domicilio de la institución, en la vía sumaria, contra la reso--lución de la Junta (14), pero dicha resolución no se suspenderá y el patrono substituto continuará en su función mientras no se dicte sentencia ejecutoria que lo revoque" (Art. 108 LIAP).

Por último, cuando una institución quede extingui--da de oficio por la Junta, sus determinaciones podrán recurrir--se. "Para ello, la propia Junta deberá citar al patronato de la institución, a fin de escuchar sus defensas, fijándole un plazo para que exhiba las pruebas que estime pertinentes ... La insti--tución extinguida tendrá el derecho, dentro de los treinta días

(14). El Capítulo I, del título séptimo, del Código de Procedi--mientos Civiles para el Distrito Federal, cuyo título era "De los Juicios Sumarios. Reglas Generales", y abarcaba - los artículos 430 al 442 de dicho ordenamiento, fué Dero--gado por Decreto de 26 de Febrero de 1973, publicado en - el Diario Oficial de 14 de Marzo del mismo año, por lo -- que es conveniente eliminar el término "vía sumaria", ya--que actualmente, todos los juicios son en la vía ordina--ria, a menos que la Ley los clasifique como juicios espe--ciales.

siguientes a la fecha en que se le haya notificado la extinción, de reclamar ante el Juez de su domicilio contra la resolución de la Junta; pero la resolución no se suspenderá y continuarán los procedimientos de liquidación, mientras no se dicte sentencia ejecutoriada que la revoque, a menos que el Juez decida justificadamente lo contrario" (Art. 122 LIAP).

Fuera de estos casos, la Ley no hace mención de -- más recursos, situación que deja en un estado de indefensión a los particulares, lo cual no nos parece adecuado, por lo que -- creemos conveniente la extensión de la aplicación de este -- curso a los demás casos que puedan presentarse.

Independientemente de este recurso, la única defensa para los particulares sería el Amparo.

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

1.- La acción benéfica, no es sólo tarea del Estado, es una tarea que atañe a la sociedad en su conjunto, por lo que Estado y particulares, deben trabajar coordinadamente para lograr su crecimiento y desarrollo, en forma organizada y constante.

2.- La intervención del Estado es necesaria y positiva, pero debe limitarse a velar, que en el desarrollo de sus actividades, las Instituciones de Asistencia Privada, cumplan con la Ley y realicen la voluntad del fundador o fundadores, evitando que se desvíen sus recursos.

3.- El hecho de que las Instituciones de Asistencia Privada adquieran personalidad jurídica al momento de dictarse la declaratoria de la Junta, deja que desear desde el punto de vista jurídico, puesto que surte sus efectos aún cuando estén en formación sus estatutos y no se haya formalizado la transmisión de los bienes.

4.- La Junta de Asistencia Privada, participa de la personalidad jurídica del Estado y actúa en ejercicio de su competencia. De ahí derivamos que pueda actuar ante los Tribunales, decidir sobre la creación de una institución, administrar un peculio, etc.

5.- La Junta de Asistencia Privada, no es titular de un-

patrimonio. Es administradora de los bienes que se asignen a sus servicios y deberá emplearlos a los fines a que están -- específicamente destinados.

6.- Si la Ley que rige a la asistencia privada en el Distrito Federal, tiene un carácter local, debe ser una autoridad local la que debe coordinar y supervisar sus actividades y no una autoridad federal, es decir el Departamento del Distrito Federal y no la Secretaría de Salud.

7.- La Ley debe difundirse más entre los particulares, para que éstos estén más informados al respecto y se promueva la creación de nuevas instituciones que aumenten el número de las ya existentes.

8.- Por la importancia del servicio de asistencia, debe implementarse un sistema de coordinación que ayude a fomentar la creación de nuevas instituciones en los estados de la República. Dicho sistema, aunque contemplado por la Ley, no ha -- funcionado a la fecha.

9.- Se debe fomentar que todas las instituciones de asistencia que funcionan como Asociaciones Civiles, se conviertan en Instituciones de Asistencia Privada, lo cual sería positivo para ellas y para la Asistencia Privada en general.

10.- La falta de recursos económicos para desarrollar la Asistencia Privada, es un problema que debe solucionarse. Una

de las formas más seguras y estables, es permitir que las instituciones adquirieran inmuebles que, aunque no estén en principio, destinados al fin inmediato para el que fueron creadas, serían un apoyo económico para las mismas.

11.- Una de las razones por la que los particulares temen crear o convertirse en Instituciones de Asistencia Privada, - es el excesivo control por parte de la Junta y la falta de defensas para ellos, por lo que debe establecerse un sistema de recursos que pueda utilizar el particular en caso de no estar de acuerdo con las decisiones de la Junta.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo"; 6° Edición; México; Ed. Porrúa; 1984.
- 2.- Badenes Gasset, Ramón; "Las Fundaciones de Derecho Privado"; Barcelona, España; Ediciones Acervo; 1977.
- 3.- Cervantes Ahumada, Raúl; "Derecho Mercantil"; México; Editorial Herrero, S.A.; 1975.
- 4.- Colín Sánchez, Guillermo; "Procedimiento Registral de la Propiedad"; 2° Edición; México; Editorial Porrúa; 1979.
- 5.- Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México; 4° Edición corregida y aumentada; Tomo A-N; México; Ed. Porrúa; 1976.
- 6.- D'ors, Alvaro; "Derecho Privado Romano"; 4° Edición; Pamplona; Eunsa; 1981.
- 7.- García Lizama, Víctor José Jesús; "Naturaleza Jurídica, Organización y Facultades de la Junta de Asistencia Privada"; -- 1965; Tesis; (Lic. en derecho) UNAM.
- 8.- García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique; "Derecho Administrativo"; 9° Edición corregida y aumentada; Tomo III; Madrid, España; Ed. EISA; 1968.
- 9.- De Ibarrola, Antonio; "Cosas y Sucesiones"; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1957.
- 10.- Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo I; UNAM; México; 1982.
- 11.- Lamas, Adolfo; "Seguridad Social en la Nueva España"; Instituto de Investigaciones Sociales; UNAM.; México; 1964.
- 12.- Lozano Noriega, Francisco; "Contratos"; México; Obra Editada por la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.; -- 1978.
- 13.- Sánchez Medel, Ramón; "De los Contratos Civiles"; 2° Edición; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1973.
- 14.- Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", Doctrina Legislación y Jurisprudencia; décimosegunda Edición; Tomo I; - México; Ed. Porrúa, S.A.; 1983.
- 15.- Tapia, José M.; "Memoria", "que consigna la actuación de la Junta de Beneficencia Privada en el D.F., durante el periodo comprendido entre el mes de Septiembre de 1932 y el de Noviembre de 1934"; México; Ed. Cultura; 1934.

- 16.- Uribe, Luis F.; "Sucesiones en el Derecho Mexicano"; México; Publicaciones de la E.L.D., serie C, volumen II; Editorial JUS; 1962.
- 17.- Velasco, Gustavo R; "Apuntes de Derecho Administrativo"; - Escuela Libre de Derecho; edición mimeográfica, s.p.i.

Revistas y Publicaciones Periódicas

- 18.- "Aspectos Económicos de la Deducción de Donativos"; Investigación Fiscal; No. 24; Dic. 1967; SHCP.; México, D.F.
- 19.- Diario Oficial; 4 de noviembre de 1986; México; pp. 3-4.
- 20.- González Díaz, Lombardo, Francisco; "El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social"; No. 74; México; Abril-Junio 1969.
- 21.- Landerreche Obregón, Juan; "La Capacidad de las Instituciones de Beneficencia y Enseñanza para adquirir Bienes Inmuebles"; JUS; Tomo X; No. 57; Abril; 1953.
- 22.- Landerreche Obregón, Juan; "Las I.A.P., no necesitan permiso de la S.R.E., para adquirir inmuebles"; JUS; Tomo VII;- No. 40; Noviembre, 1941.