



879309

**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**



**FACULTAD DE DERECHO INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

CLAVE: 8793-09

FALLA DE ORIGEN

**"LA ASISTENCIA SOCIAL, PROPORCIONADA POR EL SISTEMA
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF),
Y LA PERSONALIDAD JURIDICA DE SUS PROCURADORES".**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
ROGELIO PEÑA SAAVEDRA**



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.

A MIS PADRES.

CONSUELO SAAVEDRA DE PEÑA (+) Y JOSE GABRIEL PEÑA SOTO,
Porque pusieron las bases para que el suscrito terminara una
carrera profesional, para ellos mi cariño y gratitud eterna.

A ANA BERTHA VALLE LEON.

Mi esposa, JONATAN Y ROGELIO ISRAEL, mis hijos,
Por la paz, cariño y comprensión que siempre me han brindado,
porque constituyen mi felicidad y son motivo de superación.

Con especial afecto y gratitud a MIS HERMANOS,
por su apoyo y confianza que siempre me han brindado.

A MIS MAESTROS, mi agradecimiento porque se encuentran cumpliendo
con su noble y desinteresada misión de guiar por la vida y, las
rutas del bien y la verdad a sus alumnos. A ellos quienes
contribuyeron en mi educación e instrucción.

Deseo expresar mi agradecimiento a mi estimada amiga, MAESTRA
ROSARIO GOMEZ OLVERA, quien con su catalizadora e inspiradora
actitud, ha sido mi apoyo moral y estímulo.

Expreso mi gratitud para los COMPANEROS DE TRABAJO EN EL DIF, con
quienes convivo y de quienes constantemente recibo consejos,
conocimientos y experiencias.

Cabe un reconocimiento muy especial para tres jóvenes, compañeros
de esfuerzos y de sacrificios, por la fe que pusieron en el
estudio por la vocación que siempre han mostrado en esta bella
profesión que es la abogacía, les expreso con mi abrazo,
felicidad y éxito en todos los aspectos de su vida, a
FRANCISCO ROGELIO NAVARRETE RUIZ,
JOSE ANTONIO EDGAR JAUREGUI VILLANUEVA Y
BALDEMAR GONZALEZ ALDANA.

INDICE.

I N D I C E .

INTRODUCCION.

Pág.

CAPITULO I.- INSTITUCIONES DE PROTECCION A LA FAMILIA.

1.- Los conceptos de asistencia social.....	1.
2.- Antecedentes históricos de asistencia social en México.....	6.
3.- Asistencia social y seguridad social.....	12.
4.- La ley de asistencia social.....	25.

CAPITULO II.- TUTELA OFICIAL O PATRONATO DEL ESTADO.

1.- Concepto de patronato del Estado.....	32.
2.- Extensión subjetiva del patronato del Estado.....	39.
3.- El ministerio de menores.....	46.
4.- Organismos Administrativos de protección a la minoridad.....	56.

CAPITULO III.- SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

1.- Objetivos y alcances del DIF.....	66.
2.- Organización y funcionamiento del DIF.....	72.
3.- Programas y acciones del DIF.....	75.
4.- El DIF como promotor del desarrollo comunitario.....	80.

CAPITULO IV.- PROCURADURIA DE DEFENSA DEL MENOR.

1.- Origen y fundamento constitucional.....	89.
2.- Objetivos y atribuciones de la Procuraduría de Defensa del Menor.....	94.
3.- Personalidad jurídica del procurador.....	100.
4.- Competencia.....	103.

CONCLUSIONES.....114.

BIBLIOGRAFIA.....129.

INTRODUCCION.

INTRODUCCION.

Una vez que ha quedado superada la corriente jurídica defensora de la autarquía familiar, imponiéndose la orientación de que la esfera de acción del Estado respecto a los menores de edad, debe ampliarse para la realización de múltiples funciones encomendadas tradicionalmente a los parientes, cabe examinar la necesidad cada día más imperiosa de establecer un régimen especial que, permita brindar al menor asistencia social y un nuevo instituto como la Procuraduría del Menor.

Desde luego, puede decirse que el contenido de la protección estatal resulta ahora vago, pues la idea común de "procuración" adscribe a este concepto el desamparo, la orfandad y ocasionalmente la inconducta. A mi juicio, dicha protección debe dirigirse más a la formación de los menores, a su conformación personal de modo que la salvaguarda y consecuente asistencia se distingue por una finalidad tuitiva, por lo que este propósito constituye la primicia necesaria de todo planteamiento constructivo.

En efecto, el título de mi tesis "La asistencia social proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la personalidad jurídica de sus Procuradores", es ya un reflejo fiel indicativo de la tutela basada en normas e instituciones ya existentes en donde busco además de su revisión el perfeccionamiento, la utilidad y el funcionamiento del organismo social que propondré.

Así, en el capítulo primero habremos de describir el panorama que nuestro Estado presenta en relación a las Instituciones de Protección a la Familia, porque vale entender el concepto y distinguir entre la asistencia social y la seguridad social y por supuesto el cuerpo normativo - ley de asistencia social- que regula esta función trascendente del Estado y que viene a reforzar el desarrollo físico e intelectual del menor, sin perder de vista que el joven es el futuro de nuestra sociedad.

Mientras, en el segundo capítulo "tutela oficial o Patronato del Estado" tenemos que descubrir las razones que han movido al Estado a extender su manto protectorio al menor especialmente, llamando la atención las recientes tendencias a la formación de lo que aquí llamo El Ministerio de Menores sin soslayar la naturaleza de los organismos gubernamentales de protección a la minoridad.

De ese modo, llegamos al capítulo tercero "Sistema para el desarrollo integral de la familia" constituye un análisis del organismo que por autonomasia es destinado a proporcionar al núcleo de la sociedad y sus integrantes: la familia. Por supuesto, revisamos, corregimos y adicionamos los programas y acciones del DIF en el desarrollo de su entorno comunitario.

Y, una vez que hemos logrado contar con una marco legal-descriptivo del problema en que gira este trabajo de investigación, de tal sucede que, demos paso a la "Procuraduría del Menor" como último capítulo. Aquí vemos como se cuenta con un basamiento constitucional pero no se trata de crear un apéndice más al aparato burocrático del Estado, sino de proponer objetivos y atribuciones amén de su personalidad jurídica y su competencia, para entender la razón de su creación.

En ese sentido es que mi aportación se forma en un contexto la modificación a la Ley Asistencia Social y creación de un Centro de Asistencia e Investigación Multidisciplinaria del Adolescente.

Entonces, la discusión queda abierta.

CAPITULO PRIMERO .

CAPITULO I.- INSTITUCIONES DE PROTECCION A LA FAMILIA.

SUMARIO.- 1.- Los conceptos de asistencia social. 2.- Antecedentes históricos de la asistencia social en México. 3.- Asistencia social y seguridad social. 4.- La ley de asistencia social.

1.- LOS CONCEPTOS DE ASISTENCIA SOCIAL.

La asistencia social esta considerada como uno de los servicios de carácter público que complementan la prestación de la atención médica y el desarrollo integral de la comunidad; de ahí que su propósito sea elevar los niveles de vida de la población y que su importancia radique en el apoyo inmediato a los grupos que enfrentan carencias sociales.

Además de este factor de apoyo a la comunidad la importancia de la asistencia social puede evaluarse por los siguientes beneficios:

- La asistencia social es una función gubernamental no lucrativa por lo que sus servicios son de bajo costo para la población.

- Tiene una cobertura nacional, estatal y municipal, con lo que se busca el mayor acercamiento posible a cualquier tipo de población que enfrente situaciones de pobreza y deficiencias en sus requerimientos sociales.

- Sirve como apoyo al Sistema Nacional de Salud, dado que presta servicios de orientación y educación en materia de higiene y cuidados básicos.

- Sirve como medio de orientación para la integración de la familia.

- Aporta servicios económicos a la población, tales como despensas básicas de alimentos a bajo costo.

- Es un medio para la protección de la familia, la niñez, la mujer y los minusválidos en materia jurídica y procuración de justicia.

- Proporciona a la población medios para el aprendizaje y la práctica de oficios productivos.

- Previene a la población en general y particular a los jóvenes y niños de los peligros de la drogadicción, alcoholismo y otros vicios para la salud.

- Instruye a la población sobre prácticas que fortalecen la economía familiar mediante la orientación sobre hábitos alimentarios y trabajos de cocina económica.

- Propicia la participación de los jóvenes en actividades sociales, convirtiéndose en promotores del cambio que necesita el país.

- Proporciona atención a menores en situación extraordinaria.

- Protege a los ancianos canalizando sus actividades en medios productivos y otorgándoles una vejez digna y decorosa.

De lo anterior puede apreciarse que la asistencia social es una "ventanilla de servicios" que esta permanentemente abierta y próxima para atender los requerimientos de la comunidad que los solicite.

El DIF como órgano rector de la asistencia social conforme al decreto del Ejecutivo Federal, expedido en diciembre de 1982, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es el organismo del Gobierno Federal, encargado de ejecutar sus programas de asistencia social. Esta tarea se realiza dentro del Sistema Nacional de Salud, que en el presente garantiza un uso productivo de los recursos que la sociedad destina a esta área de actividad dentro del marco del sector salud, que coordina la Secretaría de Salud.

El DIF recibió la totalidad de las instalaciones y el personal dedicado a la asistencia social, y cedió a las dependencias idóneas de la administración pública las instalaciones y equipo humano cuyo campo de trabajo estaba fuera de ámbito de acción.

"En las últimas décadas se ha destacado la necesidad de implementar una política de protección a la minoridad y a la familia que, esencialmente, excede el concepto estricto del patronato del Estado. Se asume por éste la trascendental misión de conducir el proceso socializador de la familia que, inmersa en el contexto sociocultural y económico, padece de carencias básicas en muchos casos. Se trata, entonces de facilitar los medios para que la familia cumpla las funciones que le son propias, particularmente en relación a los hijos." (1).

De este modo los organismos administrativos de ejecución, además de concurrir con los jueces ante situaciones de abandono o peligro de menores, asumen una esfera propia de competencia en lo atinente a la prevención de situaciones de tal naturaleza.

Así, por ejemplo, implementando planes de ayuda económica, mediante subsidios extraordinarios y temporarios a las familias que deben afrontar carencias económicas por falta de trabajo, creación de guarderías y centros de recreación que sirvan a la extensión familiar, así como centros de formación laboral, funcionamiento de gabinetes de asistencia familiar, creación de hogares

sustitutos, etc.

Toda esta política ha conformado a la postre una disciplina normativa con caracteres peculiares: el llamado derecho de menores, aun cuando se subordina a las normas del derecho civil en lo relativo a los principios que rigen a la persona y el estado de familia de menores.

La verdadera dificultad se muestra en el hecho de que, entre nosotros y todavía, se carece de una sistemática legislativa, con principios propios y genuinos, que permiten hablar de un derecho de menores con autonomía legislativa. Y es esta autonomía legislativa la que presupone la autonomía científica y la que trasciende a la autonomía didáctica. En suma, el desafío importa reconocer que todavía no se ha logrado prefigurar un concepto autónomo. Si hacemos un recorrido por nuestra legislación positiva es verificable el fenómeno.

A nivel nacional el arcaico Patronato Nacional de Menores no evoluciono hacia normas modernas de tutela. Más bien fue captado por la burocracia del poder centrado.

El uso de la expresión "asistencia social" podría revelar la preocupación por afirmar la existencia de un grupo de normas que se conciben como "derecho especial". Esta última expresión se utiliza al explicar la génesis de algunas normas que vienen a subsanar una política devenida insatisfactoria, inadecuada, respecto a un grupo de problemas de un sector social dado.

Almanza Pastor admite también este uso: Si entendemos por sistema el conjunto de materias vinculadas reciprocamente entre sí, y ordenado por y para un determinado objetivo, y si las materias aludidas están integradas por relaciones jurídicas, podemos concebir el ordenamiento de previsión o de seguridad social como sistema jurídico. Para ello basta pensar y a la vez es necesario pensar:

a). Que los instrumentos protectores no son independientes entre sí; si no que presentan un trasfondo común que los aproxima.

b). Que la perspectiva idónea de estudio del sistema es la de las relaciones jurídicas a quedan lugar estos instrumentos de protección, en cuanto que la reiteración de notas comunes en las relaciones concretas permiten abstraer y modelar relaciones jurídicas típicas.

c). Que entre esas relaciones jurídicas abstractas hay una vinculación y conexión interna, en canto participantes de un todo complejo.

d). Y que nexo que coecciona a tales relaciones como partes del todo, esta constituido por un objetivo común perseguido, la protección de la necesidad, y por un principio, fundamento e inspiración de tales relaciones, la solidaridad. (2).

Como bien podemos darnos cuenta el concepto "asistencia social" es de reciente formación en nuestro derecho pero no por ello sin importancia, sino al contrario, podemos darnos cuenta que ahora el Estado es el obligado a la prestación de la más elemental protección del grupo social.

En efecto, la idea de asistencia social incluye varias ramas de aquellas que dentro de sus obligaciones el Estado se ve compelido a satisfacer, en la inteligencia que, ello preserva además de la entidad que el propio Estado representa, su vida en comunión, con los integrantes de tal organización.

A partir de entonces, es que adquiere importancia este concepto.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO.

La evolución de la asistencia social en México, ha acompañado desde su origen el proceso de consolidación de la nacionalidad, en la que los diversos esfuerzos, otrora de beneficencia, hoy de participación y de cambio, tiende a alcanzar el desarrollo con justicia social.

El conocimiento que se tiene de las acciones y servicios asistenciales datan desde la época prehispánica.

En ese entonces se mantenía una asistencia social integral, pues cubría las necesidades del hombre, desde su nacimiento hasta su muerte.

Durante la época de la Colonia, la asistencia al necesitado se desarrolló en base a la caridad cristiana.

En el año 1523, dos después de la conquista, se crea en Texcoco la primera escuela para niñas, que puede considerarse el primer servicio social asistencial instaurado.

Corresponde a Vasco de Quiroga, ser el creador en México de los primeros sistemas asistenciales conocidos por nosotros; en 1532, funda en Sta. Fe la primera Casa de niños Expósitos; al ser designado Arzobispo de Michoacán, funda Hospitales de Indios, para atender problemas de salud inmediatos.

Así mismo, inicia la obra de adiestrar a los indios en trabajos que les fueran útiles para su subsistencia:

En el siglo XVIII, Fernando Ortíz Cortéz, funda un establecimiento que ampara a las personas en los casos de extrema necesidad, siendo autorizado por el rey de España Carlos III, con la condición de que se protegiera especialmente a los niños expósitos. Primera concepción en la Colonia de la actual Casa Cuna.

En el mismo siglo y por Cédula Real, se funda en 1771, el Asilo de Pobres o Casa de la Misericordia, inaugurada por el Virrey Bucarelli.

Siendo Arzobispo de México Antonio Lorenzana y Butrón, se estableció la Casa de Niños Expósitos en la ciudad de México, formándose para tal efecto un patronato que perduró hasta principios del siglo XX.

Por otra parte, el capitán don Francisco Zuñiga, fundó la escuela "la patriótica", constituyendo el más lejano antecedente del hoy Internado Nacional Infantil.

Posteriormente al movimiento de Independencia, corresponde a Valentín Gómez Farías, pensar en establecer un sistema para auxiliar a las personas con carencias, siendo hasta el movimiento de Reforma en donde tomará cuerpo doctrinario el concepto de Beneficencia Pública.

Al dictarse las leyes de Reforma y crearse el Registro Civil, se da lugar a los primeros actos de la Beneficencia Pública y como consecuencia de la asistencia Social.

El año de 1861, marca la etapa en que se deja al margen la caridad cristiana y se inicia la Beneficencia Pública; en este año el Presidente Juárez adscribe la Beneficencia Pública al Gobierno del D.F., crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo; pone en vigor el Reglamento Interior aprobado por el

Supremo Gobierno. (3).

El 7 de Noviembre de 1899, el Presidente Porfirio Díaz, decreta la primera Ley de Beneficencia Privada. Independiente de las Asociaciones religiosas y vigilada por el Poder Público.

En 1920, el Gobierno reorganiza la Beneficencia Pública, asignándole en su totalidad, los productos de la Lotería Nacional.

Con fecha 24 de enero de 1929, se constituyó la Asociación de Protección a la infancia, como Asociación Civil, para prestar asistencia, brindar protección y amparo a los niños de escasos recursos en nuestro país y su función principal consistió en la distribución de desayunos a los menores que concurrían a la Asociación o que asistían diariamente a las escuelas en donde se ministraban dichos desayunos, de esta manera se trataba de complementar la dieta de la niñez mal alimentada.

Ocho años más tarde, el 31 de Diciembre de 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas, establece la Secretaría de Asistencia Pública, absorbiendo a todos los establecimientos que correspondían a la Beneficencia Pública.

La Secretaría de Asistencia Pública, perduró hasta el 18 de Octubre de 1943, fecha en que se fusionaron sus actividades con las del Departamento de Salubridad Pública, creándose la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyos objetivos eran; cuidar de la niñez; disminuir la mortalidad y lograr mejores generaciones para México, sin descuidar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, aumentar la capacidad de los trabajadores, de la familia y de la comunidad con carencias. Comenzó entonces a manejarse el concepto de Asistencia Social, con

diferencias esenciales, en relación a la mística de caridad cristiana. (4).

El 31 de Enero de 1961, se crea por derecho presidencial un organismo público descentralizado denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), para responder a la creciente demanda de los servicios otorgados por la Asociación de Protección de la Infancia, A.C.

Posteriormente, el 15 de Julio de 1968, se constituye un organismo público descentralizado denominado Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (I.M.A.N.), a fin de contribuir a resolver los problemas originados por el abandono y explotación de los menores.

El 24 de Octubre de 1974, se expide el Decreto por el cual se reestructura la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.), ampliando sus objetivos y atribuciones; procurando el desarrollo integral y efectivo de la niñez, llevando a cabo labores de promoción del Bienestar Social en los aspectos de: cultura, nutrición, médico, social y económico.

El Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.), en el año de 1975 ya no correspondía a las atribuciones que se habían señalado, por lo cual se estimó necesaria la creación del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (I.N.P.I.), lo cual se llevó a cabo mediante Decreto del 30 de Diciembre de 1975.

Mediante decreto presidencial del 10 de Enero de 1977, se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de la función del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, cuyo objetivo principal es promover el bienestar social en el país.

En Diciembre de 1982, por decreto del Ejecutivo Federal, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se integró como un organismo descentralizado al sector que corresponde a la Secretaría de Salubridad, encomendándosele la realización de programas de asistencia social del Gobierno de la República, para lo cual se adecuaron sus objetivos y se pusieron a su disposición los bienes muebles e inmuebles y los recursos que la Secretaría mencionada venía destinando a servicios de asistencia social y de rehabilitación, de carácter hospitalario.

Conforme al marco normativo de la planeación democrática, el Gobierno de la República integró el Plan de Desarrollo, que responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales que vive el país, con decisión, orden y perseverancia.

El Plan Nacional de Desarrollo, tiene como propósito fundamental mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios de un Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

De este propósito se derivan, relacionados entre sí, los cuatro objetivos que el Gobierno de la República se propone alcanzar durante su gestión:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. (5).

Las actividades estratégicas que el Plan señala a cada una de la

instituciones de los diversos sectores, se encaminan al alcance de los cuatro objetivos mencionados, para acceder a la sociedad igualitaria que constituye la finalidad última de desarrollo.

La realización de sus funciones las cumple el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, acorde a los lineamientos, propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, articulado en el Sistema Nacional de Salud, cuyo establecimiento se dispuso por la actual administración para un uso más productivo de los recursos que la sociedad destina a esa actividad, e integrando el sector salud, que coordina la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Bajo estos lineamientos gubernamentales se sustenta el accionar del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que con su estructura orgánica ya consolidada, hace frente a sus responsabilidades de promover el bienestar social de la población y prestar a ésta los servicios de asistencia social que procuren la satisfacción de sus necesidades básicas.

3.- ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL.

Conforme al marco normativo de la planeación democrática, el Gobierno de la República integró el Plan Nacional de Desarrollo, que responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales que vive el país, con decisión, orden y perseverancia.

El Plan Nacional de Desarrollo, tiene como propósito fundamental mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios de un Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

De este propósito se derivan, relacionados entre sí, los cuatro objetivos que el Gobierno de la República propone alcanzar durante su gestión:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. (6).

Las actividades estratégicas que el Plan señala que cada una de las instituciones de los diversos sectores, se encaminan al alcance de los cuatro objetivos mencionados, para acceder a la sociedad igualitaria que constituye la finalidad última del desarrollo.

La realización de sus funciones las cumple el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, acorde a los lineamientos, propósitos y objetivos del Plan Nacional de

Desarrollo, articulado en el Sistema Nacional de Salud, cuyo establecimiento se dispuso por la actual administración para un uso más productivo de los recursos que la sociedad destina a esta actividad, e integrado al Sector Salud, que coordina la Secretarías de Salubridad y Asistencia.

Bajo estos lineamientos gubernamentales se sustenta el accionar del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que con su estructura orgánica ya consolidada, hace frente a sus responsabilidades de promover el bienestar social de la población y prestar a ésta los servicios de asistencia social que procuren la satisfacción de sus necesidades básicas.

“Acorde a la magnitud y a la importancia de las tareas que en favor del bienestar social le corresponde realizar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y en base a la concepción que en el DIF se tiene de la asistencia social como “el conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad, así como brindar protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía en tanto se logre una solución satisfactoria a sus situación”, que viene a transformarla y a constituirla en el pilar de la salud integral, se plantea la posibilidad de dar solución a la problemática generada por la ignorancia, la insalubridad, la desnutrición, la pobreza y otras situaciones indeseables de la dinámica social, que deben recibir atención prioritaria si se requiere lograr un equilibrio armónico y bio-psicosocial, a fin de obtener un nivel de vida homogéneo para todos.”(7).

Así, con la práctica de una asistencia social de vanguardia, enérgica y determinada a crear y desarrollar formas dinámicas y objetivas para hacer frente a las situaciones que padecen los infortunados, pero no con un sentimiento de caridad sino como un derecho que es en esencia parte imprescindible del derecho a la salud, ya consagrado en México como precepto constitucional, el DIF desarrolla su programa de “Asistencia Social a Desamparados”, para hacer frente a las situaciones

desfavorables que padecen los niños huérfanos o abandonados, ancianos desamparados, adultos indigentes o en estado de abandono y madres gestantes de escasos recursos.

Con este programa se tiende a modificar las circunstancias adversas de carácter social que inciden negativamente en el bienestar del individuo, resultantes de la falta de una relación armónica con su ambiente físico, económico y cultural, para lo que se promoverá la participación de la comunidad a través de establecimientos de un proceso de comunicación social en la definición y operación de áreas de acción que resulten de la identificación de sus problemas, y con ello hacer realidad el propósito de una planeación, del desarrollo nacional a través del establecimiento de un proceso democrático.

La asistencia social a desamparados en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se ha convertido así en un ámbito programático de acción, y con la participación de la población, se pretende lograr cambios que aseguren una permanencia de acciones que rompan con viejos moldes culturales y conductuales, que han provocado la irresponsabilidad, abandono y apatía de la población frente a los problemas de patología social.

Este programa considera en su desarrollo la prestación de servicios asistenciales a los desamparados, con la promoción y operación de centros de protección social de niños huérfanos y abandonados y ancianos de escasos recursos.

Para un desarrollo de este programa, se cuenta con las siguientes instalaciones: Casas cuna y casa hogar, hogares sustitutos, casas hogar para ancianos, albergue temporal y el internado nacional infantil.

A estos recursos deben sumarse los de asistencia social patrocinados por la

iniciativa privada, cuyo funcionamiento se regirá por los procedimientos y normas de calidad que el Sistema Nacional establezca, a partir de los estudios específicos que realice y de la supervisión permanente de sus programas y de aquellos otros que se lleven a cabo en el campo de la asistencia social, tanto en el sector público como privado.

Las áreas operativas mencionadas, representan la capacidad instalada que debe ser eficiente para la solución de la problemática existente y como principio del crecimiento necesario para completar las necesidades sentidas por la comunidad nacional en desventaja.

Por otra parte y a fin de extender los beneficios de este programa en todas las entidades del país y fortalecer el desarrollo de acciones en la materia, se han dispuesto los mecanismos que permiten convenir con los gobiernos estatales y concertar con los sectores social y privado, la población a proteger, los servicios a proporcionar y los recursos que aportarán las diversas partes para el desarrollo de los mismos.

Ante la necesidad de incorporar al mayor número posible de mexicanos a actividades productivas, el Gobierno de la República además de haberse impuesto el objetivo de proporcionar escuela primaria para todos los niños del país, ha continuado diversificando los sistemas para la formación de la población.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, congruente con la política educativa nacional, trata de atender a la medida de su capacidad a la población marginal que carece de servicios educativos, desarrollando su programa de asistencia educacional, que basa su realización en el concepto de reconocer a la educación como un medio a través del cual el individuo esta en posibilidades de lograr su plena realización en la composición y estructura del país.

El Programa de Asistencia Educacional, que contribuye a fomentar la integración social y a consolidar los valores nacionales a través de la enseñanza, inculcando en los niños, los jóvenes y los adultos la responsabilidad que se tiene ante la vida y los cauces normativos que les permiten asumir una actitud positiva ante la sociedad a la que de hecho y por derecho pertenecen, opera a través de modelos de atención que promueven la participación de la comunidad en la educación formal o escolarizada y en la no formal, modelos que se desarrollan primordialmente en las comunidades marginadas carentes o limitadas del beneficio de la educación formal.

Las actividades de asistencia educacional no son limitativas o restringidas a la población infantil, los métodos didácticos empleados están diseñados con flexibilidad para que todos los miembros de la comunidad reciban la instrucción educativa que les permite incrementar sus conocimientos y hagan posible su capacitación productiva, contando con apoyo de servicios de bibliotecas y edición de publicaciones.

Además, estas actividades están orientadas a responder a la problemática que plantea la incursión, cada vez mas decidida de la mujer a la vida social y productiva y a su alejamiento de las tareas tradicionales del hogar y la familia.

Los modelos de atención educacional se llevan acabo en coordinación con las entidades educativas integrantes del sector social y coadyuvan a ampliar la cobertura del sistema educativo formal, ya que contemplan aspectos académicos que otorgan a la niñez los diferentes grados de escolaridad tradicional. Así también, abarcan la educación extraescolar para adolescentes y adultos con la intención de complementar la educación escolarizada y familiar, a través de sistemas formales y no formales de educación.

La educación formal se entiende como un sistema educativo dinámico

basado en el proceso enseñanza-aprendizaje, que se lleva a cabo en forma sistemática y programada, empleando una serie de métodos y técnicas educativas, en tiempos y periodos específicos, y es impartida por personal calificado con el fin de promover la capacitación del individuo procurando un cambio evolutivo así como la verificación del mismo.

La atención preescolar en el DIF esta basada en programas adoptados por el sistema ejecutivo nacional, los cuales no solo contemplan los elementos estrictamente pedagógicos, sin que ubiquen la problemática del educando dentro el contexto comunitario y social, tomándose en cuenta aspectos demográficos, económicos, de salud, vivienda, medio ambiente, y por supuesto, los de tipo educativo.

El modelo de atención preescolar desarrollado por el DIF., esta orientado a potencializar los recursos de la comunidad para lograr este propósito. Es tal la flexibilidad y adecuación de este modelo a las necesidades del medio, que en no pocas ocasiones opera al aire libre, obviando la necesidad del espacio físico adecuado, no siempre disponible en las poblaciones de escasos recursos; es atendido por paraprofesionales. Que son miembros de la comunidad de las que reciben una ayuda económica, y a quienes el DIF, les proporciona capacitación y asesoría sufriente para cumplir sus tareas con eficiencia.

En este tipo de educación, la preescolar, se encuentran localizados los jardines de niños, jardines estancia, centro de desarrollo infantil y casas de cuna, en las cuales se otorga atención y educación a niños de 0 a 6 años de edad, teniendo como finalidad proporcionar las oportunidades para que los niños se desarrollen y adquieran las conductas necesarias para una mejor adaptación al medio ambiente que les rodea, mediante la educación armónica e integral.

También el DIF, ofrece educación primaria en las escuelas asistenciales

que tienen como objetivo desarrollar, atender y educar a los menores en edad escolar hijos de madres trabajadoras, durante sus jornadas diurnas de labores. Aquí el proceso educativo, por las características de la población infantil, se complementan con otro tipo de servicios como el médico, odontológico, psicológico, de alimentación y enseñanza de reforzamiento formativo cultural, en un ambiente de bienestar apropiado que redunde en su salud física, mental e intelectual.

Otro modelo se refiere a la educación no formal, la cual se define como toda actividad educativa, organizada y sistemática, realizada fuera de la estructura del sistema formal, para impartir algunos tipos de aprendizajes a ciertos grupos de población, ya sean adultos o niños. Pretende desarrollar experiencias que capaciten a la persona a fin de adquirir la información y las aptitudes que requieran para descubrir objetivos y métodos alternativos que solucionen sus necesidades y problemas.

En lo que se refiere a educación extraescolar, se realizan acciones dirigidas a los miembros de la familia mayores de 15 años, a través de cursos que tienen el fin de habilitar, capacitar y adiestrar tanto al personal de la institución, para lograr un mejor desempeño en las actividades educativas que realiza, como los miembros de las comunidades.

Esta acción educativa se proyecta a través de cursos que se imparten en los centros de desarrollo de la comunidad, con la finalidad de capacitar a los miembros de ésta en la ejecución de habilidades como taquimecanografía, herrería, corte y confección, electrónica, etc., que les permitan un ingreso económico adicional y por ende el mejoramiento de las condiciones de vida familiares.

Otra de las acciones del programa de que se trata, es la educación complementaria que se brinda a los miembros de las comunidades en el área de influencia de los centros

de desarrollo de la comunidad y centros familiares, proporcionando orientación y apoyo a estudiantes, a través del estudio dirigido y la regularización de materias, así como la oportunidad de castellanizar y alfabetizar a aquellas personas, de las comunidades tanto urbanas como rurales, que no saben leer y escribir o que no conocen el idioma español.

Por último dentro del Programa de Asistencia Educativa, se proporciona educación para adultos que no cursaron o concluyeron sus estudios de primaria o secundaria, promoviendo la formación de círculos de estudio y telesecundarias, por medio de los cuales se les brinda oportunidad de estudiar en sus tiempos libres, buscando organizar su aprendizaje en forma individual.

México se esfuerza por ser autosuficiente en materia de alimentos, considerando que la debida nutrición de sus habitantes, además de ser un compromiso social, es indispensable para el sano desarrollo físico e intelectual de la población.

Tal esfuerzo ha permitido disminuir las tasas de desnutrición que se presentaban en el pasado, sin embargo, prevalecen serios problemas nutricionales; diversos estudios ponen de manifiesto que alrededor del 40% de la población del país se encuentra a nivel de subsistencia. (8).

La desnutrición que sufre nuestra población, es consecuencia de la carencia crónica del aporte adecuado de alimentos que satisfagan el mínimo de nutrientes que requiere el organismo para constituir sus tejidos y crecer, para madurar su funcionamiento tanto físico como mental y desarrollarse, así como para disponer de la energía indispensable para su vida cotidiana y para exigencias extraordinarias como pueden ser la actividad física o las enfermedades.

Fundamentalmente se ven afectados por la desnutrición, los niños de 1 a 4

años, que ya no se alimentan del seno materno y que a su vez no se nutren adecuadamente, así como los productos del embarazo de mujeres desnutridas.

En ambos casos, la falta de aporte de nutrientes obedece en una importante proporción a la carencia de poder adquisitivo, pero también a problemas educacionales que trastocan la elección adecuada de los alimentos disponibles.

Donde el problema es mayor, ya que coinciden ambos factores, es en las zonas marginadas del área rural y de gran privación económica de las ciudades, ya que en ellas reside la población de escasos recursos y con niveles educacionales bajos.

Para esa población con gran número de descendientes, con hábitos de higiene que conducen a frecuentes enfermedades, con hijos que no van a la escuela, que no cuentan con los satisfactores básicos, que carece de acceso a los servicios de seguridad social y que además sufre el desempleo y el subempleo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, orienta su programa de Asistencia Social Alimentaria.

Este programa tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la dieta familiar, al enriquecer la alimentación pobre y monótona de los preescolares, lactantes, mujeres embarazadas o lactando a sus hijos, así como de minusválidos y ancianos de las comunidades rurales y urbanas marginadas.

El programa de Asistencia Social Alimentaria, además de la dotación de alimentos de alta calidad nutricional, tiende a establecer un diálogo continuo con las familias asistidas, lo cual permite realizar acciones de carácter educativo que fomenten actitudes congruentes con la salud en la familia y la comunidad, la utilización adecuada de sus recursos para la alimentación dentro del

marco de la economía domestica, la prevención de enfermedades, la planeación familiar y el saneamiento intra y peridomiciliario.

Entre las actividades de gran importancia que se desarrollan en este programa, está la distribución de dotaciones alimentarias a familias de alto riesgo, de raciones escolares y de alimentos para lactantes y madres gestantes, de los cuales cabe destacar el LACTODIF.

En el reparto y la difusión de todos estos productos, participan destacadamente las promotoras del Sistema, quienes además tienen la responsabilidad de transmitir y orientar a las familias en lo referente a las técnicas de cultivo de hortalizas en pequeñas parcelas, lo que se lleva cabo a través de dotación de semillas, material didáctico y adiestramiento sobre terrenos para la creación y desarrollo de huertos familiares.

Con todo lo anterior, se pretende fomentar y apoyar el mejoramiento del nivel de vida y bienestar familiar y lograr el aprovechamiento integral de los recursos naturales disponibles; cabe señalar también que la promoción y el fomento a la producción de alimentos para autoconsumo, por medio de los huertos familiares, es una acción que se cumple a un nivel nacional, en coordinación con diversas instituciones que apoyan su realización.

Por otra parte el Programa de Asistencia Social Alimentaria, comprende el desarrollo de actividades cuya finalidad es la difusión y realización de acciones de bienestar social, proyectados hacia las zonas rurales, urbanas y suburbanas de menor desarrollo relativo, buscando con ello, la toma de conciencia y la participación masiva y organizada de la población, a fin de que mediante acciones repetitivas y multiplicadoras, alcance mejores condiciones de vida, coadyuvando así el logro del gran objetivo del sistema: El Bienestar Social.

Es importante mencionar que las acciones en el ámbito nutricional que realiza el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia, están concatenadas al resto de los componentes de la asistencia social, y procuran el bienestar de quienes, por las carencias que aún impone el nivel de desarrollo de la nación, requieren de un apoyo solidario.

El Programa de Asistencia Social Alimentaria, prevee la participación de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de toda organización que como el DIF, pretenda hacer realidad el derecho a la protección de la salud.

La reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional de 27 de diciembre de 1974, revela la recuperación de la tendencia característica de los sistemas de seguridad social contemporáneos, de extender el régimen de protección obligatorio. La extensión generalmente se plantea progresivamente y se justifica en razón de la similitud de condiciones económicas de los campesinos y de trabajadores independientes respecto de los asalariados. No obstante el reconocimiento de esta similitud, la extensión presenta grandes problemas.

Dupeyroux ha sostenido que desde la creación de los seguros sociales existe una confusión entre los indigentes y asalariados, en vista de la extrema miseria de la clase trabajadora, emergente de la revolución industrial. La confusión entre estos dos grupos induce a los poderes públicos a proteger a los trabajadores como tales y como económicamente débiles. (9).

Así, por una parte, las prestaciones son acortadas a los asalariados en contrapartida de su actividad profesional, o más precisamente, a cambio de las cotizaciones enteradas a

los organismos de seguridad social. Pero, por otra, las prestaciones están destinadas a garantizar los económicamente débiles un "mínimo alimentario", y de ahí el surgimiento, por ejemplo, de las llamadas "prestaciones familiares", las que no pueden ser consideradas estrictamente como remuneración del trabajo.

La concepción de Beveridge postula que la seguridad social ha de garantizar un mínimo vital para toda la población, un grupo de prestaciones de base uniforme. Frente a esta concepción, existe otra tesis que parte de la idea de que el hombre no tiene otros derechos que los adquiridos en virtud y por razón de su trabajo; se trata, entonces, de asegurar a cada trabajador, durante los periodos forzosos de inactividad, un ingreso de reemplazo, en contrapartida del aporte realizado por su trabajo.

Se han ideado sistemas de convergencia: los centrados en la protección del asalariado acuerdan prestaciones de base (gastos médicos, asignaciones de vejez, asignaciones familiares) a categorías sociales distintas de los asalariados. El niño posee un crédito alimentario carente a la colectividad, en tanto que no tiene edad para el trabajo; en la "tercera edad" el adulto recobra el crédito que se le había reconocido como menor por idéntica razón. En los sistemas de garantía general y uniforme, la convergencia se logra mediante la institución de sistemas complementarios de protección a los asalariados, creados generalmente por vía convencional.

Los dos sistemas expresan los problemas de origen del mecanismo de seguridad social; la garantía de un "mínimo social" al que tiene derecho todo hombre en tanto es miembro de la colectividad (Beveridge), y a la proporcionalidad de las prestaciones respecto del salario adquirido por el trabajador y otorgadas en contrapartida del trabajo prestado (sistemas de seguro social, stricto sensu)."(10).

En este último análisis se plantea la cuestión: ¿la seguridad social ha de permanecer centrada alrededor de la categoría trabajador asalariado y constituir un mecanismo de garantía del salario, o bien, significar un sistema de garantía de prestaciones mínimas para todo miembro de la colectividad?. La pregunta es sobre el fundamento mismo de los interesados a la sociedad, justificando así las prestaciones debidas a los trabajadores en las necesidades de los individuos, ejerzan o no actividades productivas.

La reforma constitucional mexicana contemplará un problema considerado en las normas que han de complementarla, al establecer el mecanismo de seguro social extensivo a "trabajadores no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Dicho mecanismo sufrirá una deformación profunda: más aún, si el problema de fondo es el de mejor distribución del ingreso, no será necesario continuar utilizando las técnicas jurídicas clásicas.

La Ley del Seguro Social de 1973 contempla al respecto una solución de compromiso: el Ejecutivo expide los decretos para implantar paulatinamente el régimen obligatorio; en tanto no se expidan esos, puede invocarse la llamada "incorporación voluntaria al régimen obligatorio" que posibilita acogerse a los beneficios del sistema a los trabajadores independientes, a los ejidatarios y comuneros, a los patronos personas físicas, a los trabajadores domésticos. (11).

La dilución del mecanismo clásico del seguro social se revela también en las "prestaciones sociales" y en los "servicios de solidaridad social", previstos en la Ley de 1973. Las prestaciones tienen como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y los propios beneficiados. Estos servicios se proporcionarán a núcleos de población que constituyan polos de marginación rural, urbana y suburbana, según la determinación que haga el Ejecutivo Federal. Los servicios mencionados no perjudicarán el eficaz otorgamiento de las prestaciones debidas a los sujetos protegidos. ¿Logrará tanto nuestro sistema asegurativo?.

4.- LA LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

El organismo que como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia ha tenido carta de naturalización en nuestra sociedad encuentra su fundamento legal -en nuestro Estado- en un cuerpo normativo al que se denomina "Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social."(12).

Ese conjunto de leyes tienen por condición ser de orden público e interés social, con un objetivo, a saber:- la promoción y prestación de servicios de asistencia social, con la participación de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como del sector privado

Son básicamente 60 artículos los que dan el sustento legal a este ordenamiento, mismo que se distribuye de la forma siguiente:- cinco capítulos, cuyos nombres o títulos son respectivamente, Disposiciones Generales, Del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, De la Procuraduría en Materia de Asistencia Social, De la Orientación Familiar y De La Coordinación, Concertación e Inducción.

En lo particular nos interesa una reforma propositiva a la llamada Procuraduría de Defensa del Menor y a la reformulación del capítulo relativo a la Orientación Familiar,

como más adelante podrá verse en este trabajo.

Antes de iniciar algunos comentarios, conviene precisar quienes son los destinatarios de este cuerpo normativo, tales los podemos encontrar enumerados en el artículo IV que contiene doce fracciones y que en entre otros cuenta a los menores de edad en estado de abandono, desamparo, infractores, alcohólicos, framacodependientes, mujeres en periodo de gestación, ancianos en desamparo, inválidos y minusválidos, indigentes, víctimas de algún delito, habitantes del medio rural marginados y personas afectadas por desastres.

También entiende por asistencia social "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva." (13).

Ahora bien, habrá de resaltarse los comentarios que a continuación se citan:

En nuestro ordenamiento jurídico, y regulada generalmente en la legislación civil para evidenciando pertenecer netamente al derecho de menores, se encuentra un elemento tutelar que no ha merecido suficiente atención por parte de los tratadistas y posee indudable interés por sus particulares connotaciones.

"La asistencia, como función debida por el representante legal del menor, emerge como manifestación de la patria protestad, de la tutela e igualmente de los organismos proteccionales de la minoridad en todos aquellos casos en que concurren para complementar el acto, legitimándolo con su manifestación de voluntad legalmente requerida." (14).

En esos casos, quien realiza el acto es el menor, pero su consentimiento queda perfeccionado con la autorización prestada por su representante legal.

La asistencia aparece como un lapso intermedio entre la representación necesaria de quien se considera incapaz para su debida protección y el reconocimiento de una plena capacidad de obrar.

Constituye un carácter esencial de la asistencia su relatividad, traducida en que siempre se abre la posibilidad de que sea supuestamente por la autorización judicial otorgada supletoriamente cuando sea negada o haya imposibilidad de que la presten los representantes legales.

El problema entra en la clasificación de los actos jurídicos tipificados por la doctrina como complejos, en tanto para originarlos hacen falta dos o más voluntades que, en vez de correr paralelas y sumarse -como ocurren en el acto colectivo-, convergen y se funden en persecución del mismo efecto.

En los casos de concurrencia asistencial del representante legal tratase de un acto plurisubjetivo complejo y desigualitario, ya que las voluntades que lo forman no se hallan en la misma situación, siendo el prius, o voluntad principal, la del menor y el posterius le del representante que concurre a prestar un asentimiento. Las voluntades se funden, pero actuando con una prevalencia sobre la otra.

En el ordenamiento legal positivo,, evidenciando integrar el derecho de menores conforme a la presencia de las notas caracterizantes de sus normas, encuéntrase elementos de instituciones que constituyen el basamento de la protección jurídica a la minoridad.

"Dentro de estos elementos y de tales instituciones aparecen algunos directamente dirigidos a la persona del menor, mientras que otros sólo circunstancialmente se refieren a él, pero permiten -dada la finalidad última y los caracteres que evidencian - que es las destaque como integrantes de la función jurídica proteccional." (15).

Dejemos asentado que por elementos entendemos aquellas normas o disposiciones legales independientes o sólo indirectamente relacionadas con otras similares vinculadas, ellas sí de manera directa, con el menor. Por instituciones, en tanto, comprendemos con Gustavino las constelaciones de normas de derecho organizadas sistemáticamente, orientadas por principios propios, y destinadas a establecer derechos y deberes en una determinada esfera de la vida social, con los fines perfectamente preestablecidos y concientizados.

Cabe en consecuencia tener presente que al derecho de menores aportan igualmente realidades organizadas con carácter normativo y sistematizadas, las que muestran principios propios, y otras que, si bien no evidencian tales caracteres, se constituyen en valiosos instrumentos de la disciplina y muestran identidad de fines.

El tratamiento y estudio de muchos de estos elementos e instituciones ha sido realizado en profundidad por ramas jurídicas que tomaron a su cargo la respectiva regulación mientras el derecho de menores fue alcanzando su autonomía. Pero una vez llegada a esa meta la ciencia a la cual naturalmente pertenecen, pasan a integrarse metodológicamente con sus similares.

Es entonces cuando se advierte el verdadero fundamento de tales elementos e instituciones, pues queda sobre la superficie el sustento protectorio de la minoridad y la finalidad tutelar que constituyen sus esencias.

Así queda revelado, por ejemplo, con el tratamiento de la incapacidad como elemento de protección al menor, que debe merecer un análisis general, en el cual se proyecta la incapacidad como elemento de amparo tanto en las esferas de las relaciones civiles como en las penales, laborales y demás orígenes jurídicos. Igualmente adquieren relieve instituciones como la tutela, que aparecen relegadas a una consideración independizada en el derecho de familia y rotuladas como relaciones jurídicas "cuasifamiliares".

Del mismo modo, adquieren relevancia el tratamiento el estudio de la tutela oficial y de los organismos que integran dicha función del Estado.

El patronato del Estado subsidiario, dispone del Código civil que perdida la autoridad por uno de los progenitores, o suspendido uno de ellos en su ejercicio, continuará ejerciéndola el otro. En su defecto y, no dándose el caso de tutela legal por pariente consanguíneo idóneo, en orden de grado excluyente, los menores quedarán bajo el patronato del Estado nacional o provincial.

Resulta oportuna la mención por la ley de la actividad subsidiaria que corresponde al Estado, en ejercicio de la tutela oficial o patronato, tendiente a asegurar la protección de los menores de edad en aquellas situaciones en que aparecen como potencialmente carenciados.

Sin lugar a dudas la ubicación de un dispositivo legal como el mencionado correspondería naturalmente al cuerpo específico destinado a regular los elementos, instituciones y organismos de la minoridad.

En ese aspecto, la norma se muestra como implementa, **necesitada de una complementación que abarque todos los aspectos que atañen a la problemática del menor en estado de**

abandono, la que constituye en nuestros tiempos una de las tareas impostergables para el cumplimiento de la función esencial del Estado, gestor primordial del bien común.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.**CAPITULO PRIMERO.**

- 1).- Bossert Gustavo y Zannoni Eduardo., *Manual de Derecho de Familia.*, Editorial Astrea, Argentina, 1991, Pág. 595.
- 2).- Carrillo Prieto Ignacio., *Derecho de la Seguridad Social.*, Editorial UNAM, 1a. Edición, México, 1991, Pág. 12.
- 3).- D' Antonio Daniel Hugo., *Derecho de Menores.*, Editorial Astrea., 3a. Edición, Buenos Aires Argentina, 1986, Pág. 118.
- 4).- D' Antonio Daniel Hugo., *Ob. Cit.* Pág.77.
- 5).- D' Antonio Daniel Hugo., *Ob. Cit.* Pág. 80.
- 6).- Carrillo Prieto., *Ob. Cit.* Pág. 13.
- 7).- Carrillo Prieto., *Ob. Cit.* Pág. 17.
- 8).- Bossert Gustavo y Zannoni., *Ob. Cit.* Pág. 597.
- 9).- Bossert Gustavo y Zannoni., *Ob. Cit.* Pág. 598.
- 10).- Bossert Gustavo y Zannoni., *Ob. Cit.* Pág. 560.
- 11).- Carrillo Prieto., *Ob. Cit.* Pág. 25.
- 12).- Carrillo Prieto., *Ob. Cit.* Pág. 26.
- 13).- D' Antonio Daniel Hugo., *Ob. Cit.* Pág. 81.
- 14).- D' Antonio Daniel Hugo., *Ob. Cit.* Pág. 82.
- 15).- D' Antonio Daniel Hugo., *Ob. Cit.* Pág. 83.

CAPITULO SEGUNDO.

CAPITULO II.- TUTELA OFICIAL O PATRONATO DEL ESTADO.

SUMARIO:- *1.- Concepto de patronato del estado. 2.- Extensión subjetiva del patronato del Estado. 3.- El ministerio de menores. 4.- Organismos administrativos de protección a la minoridad.*

1.- CONCEPTO DE PATRONATO DEL ESTADO.

"Con claridad y justeza la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado que el Estado es siempre el gestor del bien común, siendo el interés público lo que determina la ejecución de todos sus actos, que realiza en consideración al bien de todos, o más precisamente al bien de "el todo"." (16).

Es, por tanto, indudable el compromiso ineludible que el Estado tiene, contraído con la comunidad en relación con el aseguramiento de las condiciones necesarias para que las personas puedan concretar el desarrollo integral que les permitirá el logro de los fines intermedios y proyectarse asimismo en los aspectos espirituales.

Todo elemento que entorpezca o cercene el desarrollo y culminación de tal proceso evolutivo constituye un obstáculo, al cual el Estado está llamado ineludiblemente a prestar el máximo de atención y esforzarse por lograr su remoción.

Es hoy un lugar común afirmar que la niñez y la juventud que constituyen el futuro de una nación, y que los pueblos que no les prestan la atención debida destruyen sus cimientos. Pero aunque se ha avanzado mucho, la crisis de los factores sociales toma imperioso un accionar enérgico y metódico, que se ejerza teniendo en consideración que persigue el bien común y que se presenta como una tarea que no admite demoras ni parcializaciones.

En este aspecto la protección a la minoridad aparece al Estado, asumiéndolo que se conoce como tutela oficial o tutela superior y que en nuestro país se denomina patronato del Estado en materia de menores. Sobre ella ha afirmado Lehmann que el Estado ha organizado la tutela reconociendo la obligación ético-social que le incumbe de protección a la juventud, siendo esa asistencia una parte importante de la llamada protección de la juventud y del pueblo. "(17).

La designación de tal actividad estatal como "tutela oficial" me parece sumamente adecuada pues la palabra tutela proviene del latín *tueri*; que significa defender, proteger, sentido etimológico que al decir de Bonet Ramón resplandece en todas las definiciones. Aunque en nuestro derecho la palabra se refiere casi exclusivamente a la protección de un menor no sujeto a patria protestad por parte de una persona, nada impide extender el concepto al Estado, respecto de los menores confiados a establecimientos públicos de protección.

En el ámbito del derecho de menores no se da contraposición alguna entre las instituciones que, mientras fueron reguladas por el derecho civil, parecieron distinguirse por su privacidad de la tutela de la autoridad pública. El derecho de menores concibe la tutela como única institución, admitiendo sus distintas especies según que la función proteccional esté encomendada a un particular o resulte asumida por el propio Estado mediante los órganos instituidos a tal fin.

"Con referencia a dicha tutela oficial o tutela del Estado, al prolongar la lección vinculada con la protección del menor nos señalan los Mazeaud que en Francia Luis XIV y los Parlamentos habían reaccionado contra los abusos de la patria protestad, expresando que la privación de ella supone hijos que están bajo la autoridad de sus padres, pero que hay menores que carecen legalmente de padres, o que ya no los tienen o que están abandonados por ellos, para quienes el régimen de la tutela será casi siempre ineficaz. Para estos menores, sostienen los Mazeaud, se abre la tutela del Estado a través de una serie de disposiciones legales." (18).

Concordantemente, la tutela del Estado es definida por Mendizábal Osés diciendo que es "aquella institución jurídica de carácter protector que subsidiariamente se ejerce por el Estado, para asegurar a todo menor abandonado el goce de sus necesidades subjetivas, previendo los riesgos que para el menor y para la sociedad se derivan directa e inmediatamente de la situación desvalida y marginada en que se encuentra." (19).

Denominándose la tutela oficial en nuestro país patronato estatal en materia de menores, es necesario precisar su concepto, correspondiendo advertir que al darlo los distintos autores toman posición acerca de la extensión de la tutela estatal y sobre los organismos que la ejercen.

Para Belluscio se entiende por patronato el cuidado de la persona y de los bienes del menor ejercido por el ministerio pupilar o por otro órgano estatal, de conformidad con las facultades atribuidas por la ley, mientras que Borda lo concibe como la sustitución completa de la autoridad paterna de los órganos estatales que de ordinario limitan su acción al controlar de ella, cuando los padres han descuidado gravemente sus deberes o, más en general, cuando el menor se encuentra en peligro material o moral.

Cafferata sostiene que es la función proteccional que asume el Estado respecto de los menores que no reciben la educación y el cuidado a que tienen derecho, para lograr el desarrollo integral de su persona, ya porque carecen de padres o tutores, o porque éstos están imposibilitados de cumplir con esa trascendental misión, o porque los han abandonado, puesto en situación de peligro material o moral, u observando una conducta que, lejos de favorecer su formación, la ponen en peligro.

"Para Zannoni, en tanto, se denomina patronato del Estado -o patronato de menores- la función que incumbe al Estado de ejercer directamente los poderes jurídicos necesarios para

asumir la asistencia, educación, guarda y representación jurídica de los menores que carecen de representantes legales o que, aun teniéndolos, se hallan en situaciones de abandono o de peligro." (20).

Por mi parte entiendo que se denomina patronato del Estado la función social que incumbe al Estado en el cumplimiento de su deber de protección de los sectores más débiles, el cual en materia de minoridad se traduce en la tutela de los menores de edad que requieren de tal resguardo.

Cabe advertir, por tanto, que el patronato del Estado en materia de minoridad constituye una especie del quehacer genérico, referido a la tutela de los sectores sociales carenciados, función estatal ineludible y con cuyo debido ejercicio se satisface el bien común.

"Se denomina Patronato del Estado o Patronato de Menores a la función que incumbe al Estado a efectos de ejercer los poderes jurídicos necesarios para asumir la asistencia, cuidado y representación jurídica de los menores que carecen de representantes legales o que, aun teniéndolos, se encuentran en situación de abandono o peligro." (21).

Como se advierte, el Estado ejerce el patronato en situaciones de carencia del menor, como es, cuando los padres han sido privados de la patria potestad, o suspendidos en su ejercicio, como también en caso de que fueren víctimas o autores de delitos.

Los diversos códigos procesales reglamentan medidas que los jueces en ejercicio del patronato, pueden disponer para proteger a menores e incapaces.

Es así que, en el código procesal civil federal y algunas disposiciones del local se reglamenta el trámite por el cual, en determinados supuestos, el juez, en ejercicio del patronato,

puede decretar la guarda de menores e incapaces sin necesidad de que su intervención sea pedida por los representantes legales de aquellos. Por el contrario, los hechos que luego señalaremos, son expuestos ante el acceso de menores e incapaces, lo que puede incluso, hacerse verbalmente, labrándose acta de lo expuesto; dicho funcionario remitirá de inmediato la exposición recibida al juez, para que este realice la investigación que resulte pertinente y decrete o no la guarda.

Los casos en los que puede procederse de ese modo, son los siguientes:

a). La mujer menor de edad intenta contraer matrimonio, entrar en comunidad religiosa o ejercer determinada actividad, y encuentra la oposición de sus padres o tutores. Por cierto el juez valorará si esas circunstancias han creado un grave enfrentamiento que torna peligroso, o al menos, sumamente perjudicial para el menor, la permanencia junto a sus padres o tutores y analizará si el guardador propuesto -es decir, la persona con que la menor habrá de vivir- reúne condiciones que garanticen su salud moral y física." (22).

La diferencia de trato legislativo responde a conceptos discriminatorios superados por nuestra sociedad, y en este caso íntimamente vinculados a la debilidad que se supone a la mujer, pero esta debilidad, y la desprotección y consiguiente aflicción, pueden alcanzar tanto al varón como a la mujer menores de edad.

Por cierto, tal como dijimos, las circunstancias deberán ser valoradas estrictamente, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características personales del menor, para considerar si realmente es necesario decretar una guarda, en razón de la situación de enfrentamiento que se le ha producido en el ámbito del hogar.

b). Menores o incapaces que sean maltratados por sus padres, tutores,

curadores o guardadores, o inducidos por ellos a actos ilícitos o expuestos a graves riesgos físicos o morales. El maltratado de los hijos menores debe relacionarse, en el análisis, de Código Civil que admite que los padres ejerzan un poder de corrección sobre sus hijos, pero exige que lo hagan moderadamente." (23).

En cuanto a lo insano, la guarda podrá confiarse a establecimientos psiquiátricos, siendo entonces guardador el director del establecimiento donde se lo interne, como también podrá designarse a otras personas. Durante el proceso de insania, el juez nombrará guardador del insano; puede designar a otras personas además de quienes denunciaron la insania e incluso, a aquellos que por parentesco estén llamados a ser designados en su momento, curadores definitivos.

En cuanto a los graves riesgos físicos o morales que puede correr el menor o el incapaz en el hogar de sus padres o representantes legales, ello podría suceder en virtud de la conducta agresiva, y peligrosa para ellos, que desarrolla algún miembro de la familia, que habita en el hogar, o sí, por ejemplo, se pretende ejercer actos sexuales con el menor o compelerlos o cometer delitos.

"c). Menores o incapaces abandonados o sin representantes legales o cuándo estuvieren impedidos de ejercer sus funciones. En este caso la necesidad de intervención del juez en la forma descrita, no requiere explicación, ya que no hay representantes legales capaces de ejercer el cuidado de aquellos." (24).

"d). Los menores o incapaces que estén en pleito con sus representantes legales; este pleito puede referirse a cuestiones derivadas del ejercicio de la patria potestad o de la tutela o curatela -cómo, por ejemplo, cuestiones vinculadas a la administración de los bienes del incapaz-, como a la vigencia misma de la tutela y la curatela. También aquí deberá valorar el juez si la entidad de conflicto justifica que el menor o incapaz no viva con su representante legal, y se disponga la guarda

para que habite con otra persona." (25).

En el primero de los cuatro casos mencionados, será solo el menor de edad que intenta realizar uno de los actos descritos, quién podrá acudir al asesor de menores para denunciar la situación por la que atraviesa. En los tres casos siguientes, cualquier persona podrá representarse a dicho asesor a denunciar el hecho.

Independientemente de ello adoptará las medidas que crea necesaria: citará a declarar a las personas que pueden ilustrarlo sobre la situación, escuchará al menor o incapaz y a sus representantes, enviará un asistente social al domicilio donde aquél habita y al del guardador, etc. Finalmente, tras un breve trámite que queda el impulso de las medidas que el juez decide de oficio, o que le pide el asesor, dispondrá decretar la guarda, o no; en este último caso, el menor o incapaz seguirá bajo la guarda de su representante legal.

Por cierto, la guarda decretada puede cesar, por decisión judicial posterior, si varían las circunstancias que la justificaron.

2.- EXTENSION SUBJETIVA DEL PATRONATO DEL ESTADO.

Aunque el accionar estatal en materia de minoridad adquiere características de amplitud y se proyecta entre -según se verá- aun en los casos en que la patria protestad, tutela, guarda, adopción u otras instituciones protectorias se desenvuelven normalmente, el patronato del Estado se ejerce cuando un menor está necesitado de protección. Es esa situación la que moviliza los organismos tutelares y legitima su accionar.

Hay que diferenciar en consecuencia la labor de contralor de los representantes o guardadores, así como también la prestación de otro tipo de servicios que atañe a la colaboración del Estado (orientación, apoyo o, en general, tareas de complementación en favor de los padres, tutores, guardadores o adoptantes), de la que se asume para resguardar la persona o intereses de los menores y que implica el ejercicio del patronato.

La distinción puede resultar en oportunidades no muy claras. Es más, puede ocurrir que, a consecuencia de una intervención de servicio u orientadora, o en la tarea de contralor que ejerce el ministerio de menores, se detecte una situación de abandono o la necesidad de un accionar tutelar con lo cual aquella intervención se trocará en medida de protección propia del patronato de menores.

Pero es necesario insistir en que la tutela oficial de los menores es siempre un accionar supletorio, que subyace en la realidad social para emerger cuando los que han sido llamados por la ley o están legitimados para proteger a un menor no cumplen con sus deberes o cuándo el menor carece de dicha tutela.

Es, pues, totalmente ajustada la concepción de la Corte Suprema de

Justicia de la Nación en cuanto establece que el patronato del Estado sobre los menores es siempre supletoria, para afianzar y no para suplantar los vínculos que impone la natural dependencia de los hijos respecto de sus padres." (26).

No responden cabalmente a esta idea las definiciones que de el patronato han hecho algunos congresos especializados. Así, en las cuartas jornadas científicas de la Magistratura Argentina (Mar del Plata, 1980) se sostuvo que el patronato de menores debe ser concebido como potestad que el Estado ejerce en todas sus diversas manifestaciones, tomando como base la particular calidad de sus destinatarios, incapaces destinados a ser capaces, y tendiendo a que la instrumentación posibilite su formación integral, debiendo la legislación autónoma que habrá de dictarse ser formulada con miras a la finalidad tutelar prevalente respecto de menores.

En el Congreso Nacional de protección integral al menor, celebrado igualmente en Mar del Plata el año 1981, se concibió el patronato como potestad inminente del Estado para formar adecuadamente a los menores mediante su protección, señalándose que debe cumplirse complementando a la patria potestad, tutela o guarda, que se ejerce respecto de cada uno de ellos o supliéndola cuándo no existiere o fuere obstáculo insuperable para lograr esa adecuada formación.

Las definiciones precedentes pecan por una excesiva generalización y parecen referirse más a la política estatal sobre minoridad y a la protección jurídica del menor que al patronato en sí mismo. No se olvide que el accionar del Estado en esta materia asumen distintas facetas: de contralor o intervención regular en casos en que no se evidencia desprotección, y de tutela cuándo sea necesario el resguardo del menor.

Así, en la intervención del juez de menores podrá no advertirse un obrar protectorio directo cuándo por la índole del caso sometido a su competencia sea a ello innecesario. Pero

en cualquier instante podrá el magistrado especializado, asumiendo su condición de órgano del patronato disponer las medidas necesarias para la tutela del menor.

Existe una controversia doctrinaria manifiesta en torno a la determinación de los órganos que componen el patronato estatal en materia de minoridad.

La disputa reviste particular significación, pues según sea la extensión objetiva que se haga en relación al tema, la intervención de uno u otro organismo aparecerá legitimada por el ejercicio de una función tan importante.

A Zannoni, a quien la titularidad corresponde al juez, pero concurriendo los otros organismos como órganos de ejecución, colaboración y asistencia técnica y señalando dicho autor que la expresión "concurencia" no significa atribuir al ministerio público o a los organismos administrativos de ejecución de la política de la minoridad la titularidad concurrente del patronato.

Desde otro punto de vista, Belluscio pone en principio el patronato a cargo del ministerio pupilar, según su definición referida al cuidado de la persona y de los bienes del menor ejercido por dicho ministerio, o por otro órgano estatal.

Por nuestra parte entendemos que el cumplimiento de los deberes inherentes a la delicada función social propia del patronato del Estado en materia de minoridad es atribución de los organismos que la Ley ha establecido y que en la regulación corresponde por igual y contemporáneamente a los jueces, al ministerio de menores y al órgano tecnicoadministrativo de protección.

Cada uno de dichos organismos pertenece al patronato del Estado y puede

ejercer las tareas propias de la función tutelar oficial, de conformidad con la naturaleza de su actividad.

El patronato del Estado nacional o provincial se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales con concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del ministerio público de menores en jurisdicción nacional y de este último en jurisdicción provincial o de ambos, en las provincias que se acojan a los beneficios del derecho ley. Este patronatos ejercerá atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor proyectando a su tutela. (27).

Como se aprecia, la ley coloca en planos de igualdad a los distintos organismos a quienes atribuye el ejercicio de la tutela oficial, señalando un concurso de actividades que concilia con la naturaleza y entidad de la función proteccional, sin perjuicio de la necesaria delimitación de esferas de competencia que se establezca.

Téngase presente que ninguno de los sectores mencionados por la ley (el jurisdiccional, el judicial y el tecnicoadministrativo) tiene la titularidad del patronato. Dicha titularidad corresponde al Estado, sea al nacional o a los estados provinciales, y dichos sectores constituyen los órganos de ejecución de la tutela oficial.

Igualmente corresponde a la reglamentación de la actividad judicial y administrativa establecer cuáles habrán de ser los organismos que, dentro de sus respectivas competencias, tendrán a su cargo la función vinculada al patronato.

En lo que se refiere al ministerio de menores y a los consejos del menor, direcciones de minoridad o similares, no hay dificultades, pues son órganos específicos de protección a la minoridad. En cuanto a los jueces, la mención genérica de la ley obliga a considerar si se habrá incluido a todos los órganos jurisdiccionales o si el patronato deberá ser determinado específicamente

por las leyes orgánicas del Poder Judicial.

Mi opinión se pronuncia en el primer sentido, ya que todo órgano jurisdiccional ante el cual se ventile una cuestión en que se encuentre interesado en su persona o bienes un menor de edad aparece legitimado por la norma legal citada a intervenir en resguardo del menor. La interpretación que cabría, en caso de haber dudas, sería en favor del menor, con lo cual se abriría la competencia del juez aunque se trate de meras medidas urgentes o provisionales, tomadas para dar lugar a una posterior actuación del juez especializado.

Es decir que hay órganos jurisdiccionales directamente investidos de la función tutelar oficial, pero ello no impide que ocasionalmente el patronato pueda ser ejercido por un juez no llamado directamente a tener competencia en materia titular, siempre que se dé el presupuesto de necesidad de protección, tal como precise cuando me refiero a la extensión subjetiva del patronato del Estado.

La jurisprudencia ha establecido que la intervención de los jueces en ejercicio del patronato de menores procede cuando se trata de supuestos de abandono o de peligro material o moral, lo cual debe entenderse que comprende también las medidas que tienden a establecer si se presentan dichas situaciones.

Es decir que los jueces se encuentran investidos de la potestad de actuar a los fines de establecer si se da el presupuesto que determinará el ejercicio de su accionar protectorio. Dicha actividad constituye una manifestación del propio patronato, pero no excluye la posibilidad de agotarse con la comprobación de que no se da el presupuesto que legitimaría su intervención tutelar plena.

Igualmente los jueces pueden ser requeridos al respecto por los otros órganos integrantes del patronato (ministerio de menores y órgano tecnicoadministrativo), sin que tal solicitud sea vinculante para el juzgador.

Los órganos que componen la tutela oficial son soberanos en la apreciación de las circunstancias que hagan procedente su actividad tutelar, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran por la indebida delegación o no prestación de funciones.

Igualmente, los convenios a que arriban los padres o las personas encargadas de los menores tienen validez y pueden ser homologas siempre que de ellos no se evidencie una situación de perjuicio para el menor.

De resultar ello así surgiría la prerrogativa y el deber del patronato, debiendo los jueces actuar en el interés del menor para evitarle perjuicio en sus derechos y en su formación personal.

En mi opinión la actividad específica de tutela puede ser ejercitada por cualquiera de los organismos. Ello no implica que para legitimar y determinar medidas, el órgano administrativo no deba requerir posteriormente la actividad del órgano judicial, situación propia de la comunidad de fines y de la complementación que necesariamente tiene que darse entre la distintas esferas de actuación.

Lo mismo ocurre con los organismos judiciales cuando se ven constreñidos a adoptar medidas institucionales que impidan la intervención de un menor en establecimientos dependientes del sector administrativo. Las restricciones o cercenamientos a facultades propias, reconocidas por la ley e impuestas normativamente para la satisfacción de un interés social

predominante -como lo es el bienestar del menor- no debe encontrar impedimento en la misma sociedad comprometida en la tutela, y mucho menos en los propios organismos investidos de tales funciones.

El avance sobre derechos subjetivos integrantes de instituciones de la minoridad (patria potestad, tutela, adopción, guarda, etc.), se muestra legítimo cuando lo hacen órganos socialmente estructurados para el amparo de los menores, que verían frustrados sus fines por obstáculos injustificados. (28).

La defensa y el reconocimiento de aquellos derechos subjetivos deben ser garantizados por la oportuna puesta en conocimiento o intervención del respectivo sector, pero sin perjuicio de hacer efectivo un accionar que se sustenta en valores superiores, correlacionándose con la noción de que las instituciones protectorias de la minoridad no se constituyen sólo por derechos sino que están integradas por plexos de derechos y deberes que tienen una función social, y que aun en su aspecto de derechos, no tienen carácter absoluto, sino que se relativizan ante la presencia del interés general, en este caso orientado a la protección del menor.

3.- EL MINISTERIO DE MENORES.

El ministerio de menores es concebido por Llambias como el organismo estatal de protección de los incapaces, que suple en nuestro país a otras instituciones, como el consejo de familia o el consejo legal de la legislación francesa, compartiendo "la definición de Busso conforme a la cual es aquella rama del Ministerio Público, vinculada al ejercicio de los poderes del patronato estatal, y atenta a la vigilancia de la persona de los incapaces y la mejor defensa de sus intereses." (29).

Por mi parte entiendo el ministerio de menores como el conjunto de funcionarios estatales, esencialmente pertenecientes al orden judicial o asimilados a él, que tienen legalmente asignadas funciones de representación, asistencia y contralor y que integran el patronato del Estado, correspondiéndoles, en consecuencia las tareas propias de la tutela oficial de los menores de edad.

Por una tradición que remonta a los orígenes de este organismo el ministerio de menores suele denominarse también ministerio pupilar. Pero esta denominación se circunscribe indebidamente el alcance de sus funciones, que exceden por cierto y en gran medida la mera intervención respecto de las relaciones tutor-pupilo, para extenderse sobre un amplio campo que constituye, precisamente la característica más apreciada de este sector integrante del patronato del Estado.

Los funcionarios del ministerio de menores integran el Ministerio Público, es decir, el órgano estatal encargado de hacer valer ante el órgano jurisdiccional la representación y la defensa de los intereses públicos y sociales del Estado. La variedad y extensión de tareas legalmente asignadas, agregadas a las que se sumen por costumbre judicial, parecieran situar más allá de los límites de actuación de los Ministerios Públicos al ministerio de menores, pero no hay duda de que en todo

momento en su actuación esta presente el interés social vinculado a la protección y resguardo de los menores o de su grupo familiar."(30).

"Como sostiene Palacio, el sistema creado por el Código Civil para la protección de la persona e intereses de los menores e incapaces, hace indispensable la intervención de un funcionario público en los actos y contratos referentes a ellos, de manera que pueden equipararse, en cuanto al interés que las determina, las funciones del ministerio fiscal y las del ministerio pupilar.

Esta pertenencia al Ministerio Público incluye también a los llamados defensores de pobres y ausentes, aunque por evolución legal pasen a desempeñarse en la órbita de los organismos técnico administrativos. En tal sentido la doctrina procesal concuerda en que dichos defensores de pobres ausentes integran los Ministerios Públicos, siendo de aplicación al respecto la jurisprudencia según la cual el funcionario del ministerio de menores pertenece al Ministerio Público y el Poder Ejecutivo no puede tener sobre él otras atribuciones que las expresamente enunciadas en la ley.

Pero cabe advertir que el desarrollo legislativo puede determinar funciones exclusivamente judiciales para los denominados asesores de menores y conceder al organismo administrativo de tutela oficial lo concerniente a la protección extrajudicial.

Es decir que nada obstaculiza la pertenencia de los defensores de menores al Ministerio Público de menores en tanto su actividad se encuentre directamente vinculada con la tutela que corresponde al sector judicial de patronato.

Más si se asignan tales funciones al sector administrativo, apareciendo la figura del defensor y atribuyéndose las tareas inherentes al cargo del organismo técnico en sí mismo, dejan de regir los fundamentos que sustentaban la exclusión de los defensores de menores en el

ministerio de menores y exclúyense la posibilidad de integrar el servicio administrativo de minoridad en dicho ministerio, ya que de lo contrario se produciría una confusión inaceptable en las esferas de pertenencia y actuación de los respectivos sectores.

Encontramos correcta en cambio la tesis de Justo, según el cual las funciones que competían a las defensorías, al ser transferidas al órgano administrativo, no importa conferirles a sus representantes la condición de funcionarios integrantes del Poder Judicial ni eximirlos de la exigencia de requerir la intervención o consulta al subsistente funcionario del ministerio pupilar, el asesor de menores, corroborando en consecuencia mi afirmación en el sentido de que, al producirse tal situación, el ministerio de menores queda circunscripto a los asesores de menores.

“Pero el ministerio de menores surge regulado legalmente en forma específica con las Ordenanzas provisionales del EXMO.CABILDO, JUSTICIA Y REGIMIENTO de la ciudad de Buenos Aires, del 21 de octubre de 1814, donde se creó el cargo de defensor de menores, ocupado por uno de los regidores, quién si carecía del título de abogado debía tener asesor. Con posterioridad, un decreto de Rivadavia del 24 de diciembre de 1821 crea la defensoría letrada de pobres y menores a cargo de un letrado, siendo reorganizada por decreto Viamonte del 14 de noviembre de 1829, creándose el cargo de defensor, asistido por el asesor de menores.” (31).

En el año de 1864, se reglamento la defensoría de menores, instituyendose dos defensores con un asesor letrado cada uno.

Ya he dejado precisada la amplia gama de actuación que corresponde a los funcionarios que representan al ministerio de menores, pues se requiere su intervención ante situaciones legalmente establecidas de asistencia, representación y contralor, pero igualmente una práctica tribunalcia inveterada hace que se requiera a tales funcionarios para situaciones de índole familiar o

cuasifamiliar que trasciendan el marco estricto de su debida actuación.

Las funciones del ministerio de menores permiten una clara distinción entre las que corresponden a la intervención judicial y las que atañen a la labor extrajudicial. Estas segundas han sido remitidas al organismo administrativo en el orden nacional, con lo cual el ministerio de menores delimita su campo de intervención a aquellos casos en que el menor aparece comprometido en su persona o intereses ante el órgano jurisdiccional, lo cual constituye un notorio avance, pues impide que los funcionarios judiciales tengan que asumir tareas que exceden sus posibilidades y resulta más adecuado ponerlas a cargo del órgano técnicoadministrativo.

Pero donde aun subsiste la diferencia entre asesor y defensor de menores compartiendo el ministerio de menores de índole judicial, o en los numerosos casos en que la legislación de organización tribunalicia pone a cargo de un mismo funcionario las tareas del asesor (estrictamente judiciales) y del defensor (esencialmente extrajudiciales), la amplitud de funciones a hecho que el ministerio de menores se ve sobrepasado sobre una realidad ante la cual se muestra impotente o carente de los recursos necesarios para afrontarla con posibilidades de éxito.

Cabe reconocer la veracidad de tales afirmaciones en cuanto se impone legalmente a los representantes del ministerio de menores un cúmulo de actividades que en la práctica no se pueden cumplir cabalmente. Pero no por ello se puede dejar de resaltar la tarea de los funcionarios que, supliendo la mayoría de las veces la falta de tribunal especializado y procurando dar respuesta a reclamaciones imperiosas de personas o grupos familiares, se esfuerzan por paliar diariamente los conflictos que se les someten.

Pero no escapa a las críticas de la doctrina la actuación judicial del ministerio de menor, correspondiendo separar las que se refieren al Ministerio Público en general y que

el ministerio de menores recibe en consideración a su respectiva integración de las que se vinculan a su intervención como representante de los menores y en la actividad de contralor de las tutelas.

Todo derecho subjetivo requiere de un protector o de varios protectores y de uno o varios obligados. Bien está que se plantee la cuestión poniendo énfasis en el aspecto activo de la relación derecho-deber (los derechos). Pero todo derecho es exigible ante alguien que tiene a su vez el deber de cumplir. Me parece que es necesario precisar quién es el sujeto pasivo de tal relación jurídica; quién es el obligado, quién tiene el deber de proteger, de ayudar y propiciar el desarrollo sano, de la niñez y cuál es el contenido de esa obligación.

La respuesta ya empezó a aflorar aquí. Es en última instancia el grupo social en su conjunto, el obligado a cumplir ese deber. Cada uno de nosotros en lo particular somos quienes en razón de la solidaridad humana, estamos obligados a actuar para cumplir ejecutar esa obligación; por lo tanto, no dejemos toda la carga al DIF porque el DIF no puede cumplir con ello; no la dejemos al gobierno, el gobierno es importante para cumplir las obligaciones inherentes a los derechos de los menores en general, tampoco dejemos la carga a la UNICEF porque la UNICEF no puede asumir ese cúmulo indeterminado de obligaciones.

La segunda cuestión previa que quisiera señalar antes de entrar en el desarrollo de mi brevisima exposición, es ésta: por lo que atañe al derecho civil está, frente a ese problema. encasillado en el estrechísimo círculo de la institución denominada la tutela de menores. Desde el punto de vista de las obligaciones, es decir, en su sentido orgánico (tutor, juez de lo familiar, consejo local de tutela, Ministerio Público, etc.), tutela es un conjunto de funciones específicas que constituyen los derechos y obligaciones del tutor. Empero ellas, por sí mismas, no corresponden hoy en día al sentido de protección integral del cuidado y atención del menor. Hoy en día las obligaciones que se impone la tutela son insuficientes para acudir a satisfacer íntegramente los derechos de la niñez.

Debo confesar que tal como está organizada en el derecho la tutela empieza a parecer insuficiente, como hasta ahora ha sido organizada esa función tutiva. Ello obliga a los profesores y a los investigadores de derecho civil, a fijar nuestra atención para enriquecer esa rama del derecho en ese capítulo, para adecuar la parte correspondiente del título IX, libro primero, del Código Civil, en lo relativo a la protección de los menores.

El estudio de la institución de la tutela indica la necesidad de relacionar la indagación con otras ramas del derecho, tales como el derecho penal, el derecho laboral, el derecho administrativo, el derecho interno y el derecho internacional.

Quiero referirme brevemente al área de la tutela que en la actualidad excede al derecho parcialmente considerado y que debe abarcar una área de mayor extensión, en una adecuada coordinación de esfuerzos de juristas, sociólogos, expertos en salud pública, psicólogos, etc.

Mientras no se logre eso, estaré presentando hermosas disquisiciones, pero que no comprenden una visión de conjunto sobre el área actual de la tutela, tal como exigen los requerimientos del siglo XXI para tutelar y proteger en los más diversos aspectos a todos los menores y no sólo a los menores sin padres o abuelos que les ofrezcan protección; claro está que estos menores reclaman la prioridad para que el derecho acuda en su defensa y en su protección no obstante también los menores en general también tienen derecho a la protección legal. Aun el menor formado en una familia sanamente organizada requiere también, aunque con menor exigencia, que se les proporcione una atención adecuada, cuando lo requieren y se les ofrezcan mayores oportunidades, mejores orientaciones, para lograr un sano desarrollo, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Y si bien estamos muy lejos de la tutela al estilo del derecho romano, no lo estamos tanto de esa institución en el siglo pasado (que es la tutela de nuestros Códigos vigentes), pero

me parece que no venimos aquí a hacer indagaciones históricas. No es una cátedra de derecho romano, todo abogado ha estudiado el derecho romano, el derecho medieval y el Código de Napoleón.

Lo que interesa ahora, como punto fundamental, es asentar y hacer ver que la tutela es una expresión en el derecho civil de algo muy importante que podría quedar plasmado en el título de un libro del maestro Antonio Caso, que ustedes seguramente conocen; la vida como desinterés, como economía y como caridad., así podría expresarse la quinta esencia de la institución jurídica de la tutela.

"Con ella el legislador se propuso lograr el desinterés en favor de los menores: mirar la vida así, con desinterés, con caridad, pero también como economía, puesto que el autor, además de cuidar y velar primordialmente por la persona del pupilo, está obligado a administrar sus bienes. Tal es la situación de la tutela, de esas ideas está preñada; tal es el reto que tenemos los abogados y sociólogos y a él estamos obligados a responder de alguna manera en este coloquio que ha organizado el Instituto de Investigación Jurídica, con la valiosa colaboración de los señores del DIF."(32).

El cumplimiento de ese deber de ayuda a nuestro semejante, es una función de interés público y este es otro dato que no debe olvidarse en el estudio jurídico de esa institución: el predominio del interés público no digo como algún autor afirma que la tutela es una institución de derecho público, no es de derecho público.

Ese autor respetable (Alcalá-Zamora y Torres), no distingue entre derecho público e interés público. La tutela es una de las instituciones de derecho privado que expresa claramente el interés en la protección y la formación adecuada de la niñez y del menor en general. Este es el nuevo elemento que tampoco debe perder de vista el jurista, el civilista en particular, el abogado y el juez de lo

familiar y también el investigador; no se debe olvidar esta perspectiva, el DIF como institución actúa, debe actuar siempre, tomando en cuenta esa precisión que el interés público en este aspecto, coincide con el interés particular del menor.

Así veo la función del DIF, y creo que así se sigue llevando a cabo.

Si bien la tutela excede los límites del derecho común, esto no significa que pertenezca al campo del derecho público. Aquí se ve que se quiebra la secular tajante distinción entre derecho público y derecho privado y que sus fronteras desaparecen en materia de tutela. Entonces la tutela así considerada, debe formar parte de lo que Rodríguez Arias Bustamante llama "derecho comunitario" frente a la tradicional dicotomía entre derecho público y derecho privado.

En mi concepto nunca ha existido esa dicotomía; no es sino un modo de considerar al derecho; son dos perspectivas de un todo único. Pienso que el derecho comunitario, es decir todo el derecho es derecho de la sociedad, no es un derecho del Estado ni es un derecho de los particulares, es un derecho de nuestra comunidad de vida en la que formamos parte de la colectividad universal.

Pues bien, esa característica está clara en las normas protectoras de la niñez (o mejor de los menores) y con esa perspectiva, más de acuerdo con nuestra realidad, proceder a analizar y proponer soluciones sin olvidar que aquí hay, sin embargo, algo contradictorio. El derecho está lleno de contradicciones de hermosas contradicciones, que van a encontrar solución en la mente de cada uno de los juristas, cuando están preparados para ello.

Aquí hay algo que puede desconectar al intérprete cuando se trata de la tutela; hay una situación de la tutela y una situación de dependencia característica típica del derecho

público, pero en este caso es el pupilo, quien ejerce el derecho de denominación ante el autor, quien está al servicio del pupilo. Así, en cuanto empieza el pupilo a poder entender y discernir, cuando entra a la pubertad, puede intervenir en algunas decisiones importantes de su autor; el autor requiere entonces de la voluntad del pupilo.

Esa aleccionadora paradoja del derecho, tiene una enseñanza profunda que nos ilumina el camino. En el derecho público encontramos una situación de dominación y dependencia. Inmediatamente nosotros pensamos en la dominación ejercida por quien tiene poder.

Pensamos luego en la patria potestad del derecho romano, pero ocurre que una dominación semejante a la del poder público corresponde el pupilo, que en algunos casos es ejercido por el DIF. Mientras el pupilo no puede hacer valer sus derechos, ese derecho del que habla el rubro de éste, aunque ejercido por el DIF, es un derecho menor.

Algunos derechos corresponden al DIF exclusivamente: en materia de tutela le corresponde intervenir en la formación de las listas de autores, debe designar a los miembros del Consejo Tutelar, vigilar la conducta del autor a través del curador., etc. Al DIF, no obstante ser un órgano de gobierno, el poder que le corresponde es ejercido como un poder tutelar, en interés del menor, pero al mismo tiempo es expresión de la soberanía del Estado.

Ya he anticipado que en la institución de la tutela aparece como una alborada lo que va probablemente a ser derecho en el siglo XXI. De allí el interés que tengo de invitar a todos ustedes a meditar sobre esta institución para familias que han sido un poco olvidada en su análisis por el derecho sociojurídico.

Con ello quiero decir que en ella se puede observar cómo la tutela no es

propiamente una institución sustitutiva de la patria potestad. Es una institución que actúa, vive y funciona por sus propios fundamentos justificativos; aunque el Código Civil disponga que la tutela tiene lugar cuando no hay persona que ejerza la patria potestad; de allí se pretende inferir que es sustitutiva de la patria potestad.

La patria potestad, por su propia naturaleza no admite sustitutos, nadie puede ejercer la patria potestad o debe ejercer el poder paterno si no se tiene título bastante para ello, y el título necesario es el vínculo generacional. Sólo aquel varón que ha engendrado al hijo y aquella mujer que lo ha concebido y lo ha dado a luz y a falta de aquél o de ésta sus inmediatos ascendientes pueden ejercer ese poder natural sobre sus descendientes.

En tanto la tutela está minuciosamente regulada en el Código Civil, la patria potestad, por ser consecuencia de un hecho biogenético, no requiere estar detalladamente reglamentada. La patria potestad deriva de un hecho jurídico, al paso que la tutela es enteramente una construcción normativa. El hecho que da lugar a la tutela, no es tanto la incapacidad del menor como generalmente es aceptado, es sencillamente la imperiosa necesidad que tiene el menor de edad de recibir un apoyo no tanto por ser incapaz, sino porque es menor u por ello está desprotegido.

“El menor de edad necesita de la protección de los padres, o bien de la protección del autor y, en todo caso, de la protección de la sociedad en general. Ello en diversos aspectos y medidas. La tutela debe ser otorgada al menor (no solo a la niñez) como un deber de protección que ofrece la sociedad a todos los menores en razón de su situación frente a la sociedad y no porque sea incapaz. O si se prefiere porque tiene una "incapacidad legal" (estado de desprotección), en tanto que los intereses sufren una verdadera incapacidad intelectual.”(33).

Solamente quiero, para terminar hacer una reflexión final, la tutela

reconocida como derecho de los menores es una manifestación del deber de la sociedad a proporcionarles una existencia digna, sana, decorosa, socialmente útil.

Es un derecho del menor de disfrutar de salud física y mental. Es a la vez un deber de la sociedad satisfacer esos requerimientos, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 4o. Constitucional el poder público está obligado a suministrar los apoyos y la protección que requieran los menores para lograr ese objetivo.

Esa finalidad puede lograrse en el seno de la familia o a través de la institución de la tutela, como órgano de la comunidad social; por tanto, el ejercicio de la tutela no es un acto de autoridad sino una tutela de la sociedad.

4.- ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN A LA MINORIDAD.

La tarea de otorgar protección al menor insume esfuerzos que provienen de distintos orígenes, según cual sea la naturaleza del organismo interviniente.

Pretender que con la sola aducción del órgano jurisdiccional pueda resolverse el problema minoril es una concepción errónea y divorciada de la realidad.

La tarea del tribunal de menores requiere la recurrencia de otro ente: el Ejecutivo o Administrativo especializado en minoridad, con el aporte técnico de funcionarios idóneos que, dentro de su ámbito, hacen efectiva la medida proteccionista dispuesta.

Esta primera idea no agota las funciones de estos organismos, en tanto que

su labor tutelar bien puede encontrarse independizada de la intervención del órgano jurisdiccional, ya que autónomamente posee igual finalidad protectora lo cual admite la intervención por sí mismo cuando le llega el problema de manera directa o derivado de otro organismo técnicoadministrativo.

Ello nos dice de la importancia adquirida modernamente por el ente ejecutivo de protección en una concepción absolutamente diferente de la anacrónica, que sólo lo admitía como mero administrador o regente de los establecimientos tutelares.

Muy distinta es la realidad actual. Los organismos técnicoadministrativos cumplen una tarea similar a la del tribunal de menores, del que solo los diferencia la ausencia de potestad jurisdiccional. En estrecha vinculación con aquel organismo, cumplen la tarea resocializadora encomendada por el Estado, adaptándola a la personalidad del menor y a su evolución posterior, a la par ejercen en su labor tutelar con conocimiento del tribunal cuando les llega un problema por otra vía que la del órgano jurisdiccional.

“En consecuencia, se puede definir el organismo técnicoadministrativo de protección diciendo que es el conjunto de funcionarios y servicios dependientes del Poder Ejecutivo, establecidos por el Estado para que, por medio de técnicas especializadas concurren o intervengan directamente en la tarea de protección al menor.” (34).

Los alcances que modernamente adquieren las funciones que corresponden al órgano administrativo de protección resultan delineados por la propia estructura de la institución.

Ella incide sustancialmente en la vinculación con el sector judicial, pues la falta de centralización administrativa resta eficiencia y armonía a la necesaria coordinación de los sectores.

"Sostiene Calvento Solari que los servicios administrativos de protección de menores pueden organizarse con diversos grados de descentralización y que el derecho latinoamericano nos ofrece ejemplos que van desde de la máxima descentralización o descentralización automática, hasta la mínima descentralización o autoridad sometida a jerarquía o simplemente desconcentrada." (35).

Dirigir o encarar una política sobre minoridad con alcances nacionales parece una idea difícilmente realizable dado lo vasto de la Argentina y la disparidad de problemas que presentar cada zona del país.

Sin embargo, es necesaria la existencia de un ente que, fijando pautas de actuación, asesore y procure coordinar las funciones de los organismos provinciales de protección y se expidan ante los requerimientos que formule el gobierno de la Nación para orientar su política en materia de minoridad. Ello, sin perjuicio de la labor técnicoadministrativa que le incumbe dentro del vasto campo de la competencia nacional.

De allí que fuera creado el consejo nacional de protección a menores por ley 15.244, transformado mediante la ley 18.120 del 31/1/69 en servicio nacional de la minoridad dependiente de la Secretaría de Promoción y asistencia de la Comunidad. Se estableció a su respecto que dicho servicio nacional cumplirá las funciones que incumben al Estado en orden a la protección de la minoridad, como su agente natural y orientando la acción ejecutiva de la comunidad para la protección y asistencia del menor abandonado, procurando el afianzamiento de la familia.

Entre sus facultades se indicaron las de proponer normas; disponer el régimen educativo; proponer convenios para otorgar certificados de capacitación; ejercer la superintendencia de sus institutos y servicios y de las instituciones privadas a las que otorga

autorización; colaborar con el organismo jurisdiccional organizar el registro de menores; tratamiento post-institucional etc.

Respondiendo a una nueva orientación de la finalidad estatal de índole protectora y extendiéndola al núcleo familiar como reconocimiento de lo ineludible e imperioso que resulta dirigir la acción hacia la institución social fundamental, se encomienda la Secretaría de Estado de promoción y asistencia a la comunidad, por intermedio de la dirección general de la minoridad y la familia, la misión de "entender en la protección integral de los menores que se encuentren en estado de abandono peligro material o moral o en situaciones conflictuales; prevenir tales estados y ejercer la protección e integración de la familia, asegurando la estabilidad y solidez del núcleo familiar."(36).

Igualmente se concede a la dirección general de la minoridad y a familia, la función de ejecutar los programas protectores; promover la educación y el trabajo minoril; propone modificaciones y nuevas normas generales; entender en la promoción y realización de estudios psicosociales sobre la familia e intervenir en la formación de educadores familiares.

En la estructuración del organismo se incluyen los departamentos de promoción y prevención de la familia, la mujer y el menor la división policiaca de la minoridad; división centro comunitarios; división proyección, y coordinación de instituciones; departamento de protección al menor; división servicio social cuya misión es la de intervenir en la recepción, localización, investigación de los casos de desamparo y/o abandono, problemas de relación y conducta de menores; sección guardas, sección familia sustituta, división jurídica del menor; la familia y la mujer; departamento protección a la familia y a la mujer, etc.

No siempre ha sido suficientemente advertida la importancia que reviste la policía del menor para la solución del problema que afectan a los niños y jóvenes, ni aun entre los

mismos componentes de la institución.

Basta recordar que este organismo, de naturaleza tecnicoadministrativa, llega al ámbito mismo donde se encuentran los factores determinantes del Estado, de abandono en sentido genérico para detectarlos, tomar las primeras y más urgentes medidas protectoras y provocar la intervención de los organismos jurisdiccionales o ejecutivos especializados.

Esta importantísima particularidad en el accionar de la policía del menor conlleva inexorablemente la necesidad de especialización y perfeccionamiento de su personal.

El psicólogo de la Universidad Estatal Wayne, William Wattenber ha puesto de manifiesto que los primeros contactos con la policía crean el escenario para la disminución de la reincidencia y de la delincuencia, lo cual nos pone en claro la trascendencia de un accionar policial impregnado por los conocimientos en el manejo con la personalidad minoril.

La especialización a la que aludimos a llevado a la creación de organismos internacionales de nucleamiento del personal policial encargado de la atención de los jóvenes; fundándose en el año 1957 una asociación de tal índole e -igualmente- destinándose publicaciones especializadas al personal policial afectado al sector juvenil.

Hechos dicho que la policía del menor cumple su actividad principal en los lugares públicos, donde puede tomar conocimiento de las situaciones aflictivas, pero no sólo como función vigilante de hechos que eventualmente pueden producirse, sino en verdadera función activo-protectora, es decir, en búsqueda del suceso lesivo para la personalidad del menor allí donde este puede encontrarse.

Clasificare este organismo entre los ejecutivos, pero advierto que tanto puede ser un ente autónomo como pertenecer al otro órgano tecnicoadministrativo de protección.

En el primero de los supuestos será parte integrante de la policía administrativa, dependiendo de la correspondiente jefatura, sin perjuicio de que en su accionar cumpla las órdenes que le imparta el tribunal de menores.

Ello la convierte en su actividad funcional en una verdadera policía judicial, pues, si bien sometida jerárquica y disciplinariamente a la policía administrativa, debe estar a las órdenes que le imparta el órgano jurisdiccional, sea en el caso concreto o en las pautas generales de actuación.

En caso de integrar el consejo del menor, su actividad será regulada por este organismo ejecutivo y colaborará con los tribunales de menores en la efectivización de las medidas que el órgano jurisdiccional solicite a dicho consejo.

El cuerpo se debe constituir con personal especializado en minoridad, con preferencia egresados del Servicio Social, pertenecientes a ambos sexos, a fin de una mejor adecuación a la situación del menor. En tal sentido, el VI Consejo Panamericano del niño recomendó "llevar a cabo las funciones necesarias de policía en las causas de mujeres y menores por medio de departamentos de policía que cuenten con mujeres-policías especialistas en trabajo social.

Los servicios se prestan vistiendo indumentaria civil y sólo para casos ceremoniales o similares se admite uniforme. Debe contar, igualmente con personal administrativo suficiente, especialmente cuando, por depender de la policía administrativa, le corresponda confeccionar el sumario de prevención en los hechos ilícitos que cometan menores de edad o las actuaciones

instructorias por faltas o contravenciones consumadas en perjuicio de menores.

Se ha dicho que "policía de minoridad es igual a policía de seguridad más policía de las costumbres más protección" y, siendo ello exacto, plantea el grave problema de la injerencia estatal en la esfera de lo individual, que no sólo aparece como una facultad, sino que constituye una necesidad cada vez mayor. Por ello debe ser ejercida dentro de los límites del respeto a las libertades particulares, cuidando no excederlas con un obrar arbitrario e ilegítimo, que vendría a desvirtuar la finalidad, proteccional de la institución.

La actividad proteccional de los entes tutelares de la minoridad posee como característica fundamental que está signada por una común finalidad, la de lograr la tutela y el resguardo necesario del menor, procurando su bienestar.

La confluencia de metas determina que no pocas veces la tarea se realice desincronizadamente, con graves perjuicios para los resultados que cabría esperar en los casos concretos y en el orden general de protección.

Cada organismo, entonces, pretende avanzar sobre lo que constituye prerrogativas del otro, generándose de tal forma celos y conflictos que entorpecen y hasta llegan a anular la función tutelar.

Esta realidad no es reservada al orden local, pues hemos tenido conocimiento de su generalización y el problema puede decirse que es crónico en distintas naciones.

Entendemos que la superación de estos inconvenientes debe partir de premisas insoslayables, entre las que encontramos la necesidad de que cada organismo delimite

inicialmente su ámbito de actuación; que se cree un cuerpo coordinador interorganismos -que preferimos esté constituido por personal del servicio social de cada uno de ellos-; que se trabaje en total colaboración, poniéndose en conocimiento de la tarea que se está cumpliendo sobre cada menor que ha motivado la intervención de dos o más organismos y, finalmente, que se establezcan pautas de actuación, que deberán ser observadas en general y en cada caso.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.**CAPITULO SEGUNDO.**

- 16).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 299.
- 17).- Lehmann Heinrich., Derecho de Familia., Editorial Themis, 5ta. Edición, Madrid España, 1983, Pág. 405.
- 18).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 300.
- 19).- Mendizábal Oses Luis., Derecho de Menores., Editorial Pirámide, 1a. Edición, Madrid España, 1977, Pág. 175.
- 20).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 302.
- 21).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 303.
- 22).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 337.
- 23).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 341.
- 24).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 364.
- 25).- UNAM., Derechos de la Niñez., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. Edición, México, 1990. Pág. 285.
- 26).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 288.
- 27).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 291.
- 28).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 306.
- 29).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 309.
- 30).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 309.
- 31).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 364.
- 32).- Bossert y Zannoni., Ob. Cit. Pág. 592.
- 33).- Bossert y Zannoni., Ob. Cit. Pág. 592.
- 34).- Bossert y Zannoni., Ob. Cit. Pág. 593.

35).- Bossert y Zannoni., Ob. Cit. Pág. 594.

36).- Bossert y Zannoni., Ob. Cit. Pág. 595.

CAPITULO TERCERO .

CAPITULO III.- SISTEMA PARA EL DESARROLLO DE LA FAMILIA.

SUMARIO:- 1.- Objetivos y alcances del DIF. 2.- Organización y funcionamiento. 3.- Programas y acciones del DIF:
4.- El DIF como promotor del desarrollo comunitario.

1.- OBJETIVOS Y ALCANCES DEL DIF.

La satisfacción y la solución de las necesidades de la infancia y de la familia es y ha sido preocupación constante de nuestro gobierno, que no sólo ha significado que la procuración e impartición de justicia dentro de la rama del derecho familiar, sea pronta y expedita, sino que en épocas de crisis por la cual atraviesan la mayoría de los países de Latinoamérica, y de la cual México no es la excepción, se hace necesario que las normas y los procedimientos en materia de procuración e impartición de justicia, acentúen el propósito del Estado por tutelar a la familia y ha apoyar a todos sus miembros mediante órganos de orientación y asesoría que les aseguren el acceso a la justicia y la solución de sus demandas con respuestas inmediatas y visión distinta a la tradicional." (37).

Por tal motivo y para el tema que hoy nos ocupa, confiere particular importancia transcribir el texto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se establece que:

El varón y la mujer son igual ante la Ley. Esto protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la

Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

El párrafo tercero referente al derecho a la protección de la salud, se adicionó al artículo invocado, en 1983, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año.

Habiendo quedado consagrada como garantía social para todos los mexicanos el derecho a la protección de la salud, pretende dar impulso a una sociedad más igualitaria, en el entendido de que la salud es un bien social que debe considerarse no sólo desde el punto de vista biológico, sino en forma integral, tomando en cuenta los factores socioeconómicos y culturales que inciden en ella.

Para dar cumplimiento a este derecho inspirado en la justicia social, en 1984, se expidió la Ley General de salud, en la que se establecen como finalidades del derecho a la protección de la salud; el bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana, y el disfrute de los servicios de salud y de asistencia que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

La misma ley, clasifica los servicios de salud en tres tipos: 1) de atención médica, 2) salud pública, 3) asistencia social. En su título noveno, capítulo único, define la asistencia social y señala como actividades básicas de la misma: la atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos; el ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables, y la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos y minusválidos sin recursos; finalmente establece que el gobierno federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables." (38).

El organismo a que se refiere la Ley general de salud, es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, conocido por sus siglas como "DIF".

Como consecuencia de lo anterior el día 9 de enero de 1986, el Diario Oficial de la Federación publicó la Ley sobre el Sistema nacional de asistencia social, que tiene por objeto, establecer las bases y procedimientos de un Sistema nacional de asistencia social, que promueva la prestación de los servicios en ese campo establece la Ley general de salud, y coordine el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social: El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva." (39).

- Establecido de esta manera el grado de participación que tiene el DIF en el desarrollo de las acciones de carácter asistencial la Ley sobre el sistema de asistencia social, establece como servicios básicos de salud en materia de asistencia social las siguientes:

- Los señalados en el artículo 168 de la Ley general de la salud.
- La prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos.
- La orientación nutricional y la alimentación complementaria a personas de escasos recursos y a población de zonas marginadas.
- La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar.
- El desarrollo comunitario en localidades y zonas social y económicamente marginadas.
- La promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.
- El establecimiento y manejo del sistema nacional de información básica de asistencia social.
- La colaboración y auxilio a las autoridades laborales, competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a los menores.
- El fomento de las acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.
- Los análogos y conexos a los anteriores que tiendan a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.

La misma ley señala como sujetos preferentes de la recepción de los servicios antes descritos a menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato; menores infractores; personas que por su extrema ignorancia requieran servicios asistenciales; víctimas

de la comisión de delitos en estado de abandono; familiares que dependan económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono.

Asimismo el artículo 15 de dicha ley, establece las funciones que debe realizar el DIF para el logro de sus objetivos, entre los que destacan: la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, minusválidos sin recursos; apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva; operar establecimientos de asistencia social en beneficio de los menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y minusválidos sin recursos; y poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Las actividades asistenciales que desempeña el sistema están encaminadas a la consecución de los siguientes objetivos:

I.- Promover el bienestar social y prestar a el efecto servicios y asistencia social, conforme a las normas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

II.- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;

III.- Fomentar la educación para la integración social;

IV.- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez;

V.- Proponer a la dependencia que administra el patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuye al uso eficiente de los bienes que lo

componen;

VI.- Atender las funciones de auxilio a las instituciones de asistencia privada que le confie la dependencia competente, con sujeción a lo que disponga la ley relativa;

VII.- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos;

VIII.- Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la familia, de los menores, de los ancianos y de los minusválidos;

IX.- Prestar servicios de asistencia jurídica y de prestación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos;

X.- Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponda al Estado en los términos de la ley respectiva;

XI.- Auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que le afecten, de acuerdo con la ley.

2.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

El sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF).

Los elementos que conforman este sistema son el gobierno federal, a través del propio sistema nacional, los gobiernos de las entidades federativas por conducto de los correspondientes sistemas estatales y los ayuntamientos a través de los sistemas municipales. Así mismo, para el desarrollo de las actividades asistenciales, participan con su apoyo diversas organizaciones sociales y privadas.

Con este tipo de estructura descentralizada desde su origen, se busca lograr la mayor participación, tanto de los tres niveles de gobierno como de la sociedad misma.

1.- Niveles de organización y operación.

Para el desarrollo de las actividades relacionadas con los programas institucionales, se requiere de la participación conjunta de las tres instancias de gobierno federal, estatal y municipal.

a). Nacional. Es el órgano encargado de establecer las normas y políticas para la operación de las actividades de asistencia social, así como determinar los criterios generales a seguir a nivel nacional para la consolidación del Sistema Nacional de Asistencia Social. Es el conducto a través del cual se establecerán los convenios con diferentes organismos nacionales e internacionales.

b). Estatal. Tendrá a su cargo la adecuación de sus acciones de acuerdo a la problemática específica de sus localidades sus recursos, conforme a las normas y políticas señaladas

por el DIF nacional.

Le corresponde, así mismo, establecer los lineamientos, normas y objetivos de las acciones en este nivel de gobierno.

c). Municipal. Será el encargado de ejecutar en la medida de sus posibilidades, los programas institucionales, dentro del ámbito municipal.

Fommas de constitución de un DIF municipal.

Las diversas formas administrativas por las que las autoridades municipales pueden optar para institucionalizar el sistema DIF, en aquellos municipios en donde no existía dicho sistema, son las siguientes:

a). Unidad administrativa. Es una dependencia del municipio a la cual el ayuntamiento delega o confiere sus responsabilidades en materia de asistencia social. El sistema DIF municipal como unidad administrativa tiene las siguientes características:

- Se crea por acuerdo de cabildo.
- El titular del sistema municipal depende directamente del presidente municipal.
- Opera con personal y recursos asignados por el ayuntamiento.
- Para la ejecución de las acciones y programas de asistencia social en el municipio, requiere de la autoridad del presidente municipal.
- Se le confiere funciones pero no la facultad de decisión.
- Su área de despacho se ubica dentro de las mismas instalaciones de la

presidencia municipal.

- Forma parte de la estructura orgánica de la administración municipal.

b). **Organo desconcentrado.** El sistema municipal como órgano desconcentrado opera mediante la transferencia de funciones que le otorga el ayuntamiento con el fin de lograr un mayor acercamiento entre el órgano administrativo responsable de la asistencia social y la ciudadanía.

El sistema DIF municipal como órgano desconcentrado tiene las siguientes características:

- Se crea por acuerdo de cabildo.
- Se cuenta con una estructura orgánica propia pero depende jerárquicamente de un órgano administrativo del ayuntamiento.
- Se le transfieren recursos y apoyos administrativos.
- Se le confiere ciertas funciones de autoridad.

c). **Organo descentralizado.** Los sistemas DIF municipales bajo esta modalidad tienen las siguientes características:

- Son creados por decreto del ejecutivo o ley expedida por el Congreso local a iniciativa del ayuntamiento.
- Están dotados de personalidad jurídica, administración y patrimonio propios.
- Son órganos independientes de la estructura administrativa del ayuntamiento.

- Gozan de autonomía respecto de la administración municipal pero no por ello se desligan del control del presidente municipal.

3.- PROGRAMAS Y ACCIONES DEL DIF.

En este contexto el DIF como organismo del gobierno federal, encargado de ejecutar sus programas de asistencia social, desempeña funciones encaminadas a la protección de los grupos más débiles de la sociedad y contribuye a su bienestar a través de nuevos programas institucionales, que garantizan la eficiencia de sus acciones:

1. Programa de integración social y familiar.
2. Programa de asistencia social a desamparados.
3. Programa de asistencia educacional.
4. Programa de rehabilitación.
5. Programa de asistencia social alimentaria.
6. Programa de promoción del desarrollo comunitario.
7. Programa de asistencia jurídica.
8. Programa de desarrollo cívico, artístico y cultural.
9. Programa de formación y desarrollo de recursos humanos e investigación.

El programa de asistencia jurídica, opera a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, que como órgano especializado del DIF, presta organizada, permanente y gratuitamente, servicios de asesoría jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos, patrocinándolos o representándolos en juicios de alimentos, adopción, tutela, rectificación de actas del estado civil y en general en todos aquellos problemas inherentes al derecho

familiar.

"Dicha Procuraduría, cuenta con tres oficinas en el norte, centro y sur de esta ciudad, y en los 22 centros familiares, 23 centros de desarrollo de la comunidad, con asesores jurídicos que atienden a la comunidad, además de brindar orientación, asesoría y patrocinio en algunas delegaciones políticas del Distrito Federal."(40).

Es así que la familia, ante los graves y complejos conflictos que le aquejan y que con frecuencia requieren de la intervención judicial, encuentran en la prestación de servicios de asistencia jurídica la posibilidad de que en la administración de justicia dentro de la rama del derecho familiar, no sólo se solucionen sus conflictos sino que proteja la capacidad de goce y de ejercicio de cada uno de sus miembros, además de brindar protección a aquellos que por su estado de salud o por otros motivos están impedidos para gobernarse por sí mismos.

Por lo tanto considero que si bien es cierto que a lo largo de nuestra historia se han venido promoviendo revisiones continuas en nuestra legislación, y de manera especial en el campo del derecho familiar, la Ley sobre el Sistema nacional de asistencia social ha venido a dar un serio impulso al cuidado y protección del núcleo familiar, estableciendo mecanismos para que en su aplicación se propicie el sano desenvolvimiento de la familia y que, a través de los organismos especializados en materia familiar como lo es el DIF.

"Nuestro derecho cumplirá mejor su cometido, ya que como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, "Fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios, elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tienen que ver con la aplicación del derecho y propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población", son propósitos que el DIF pretende hacer congruentes en la operación

del Programa de asistencia jurídica, que se realiza a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, de cuyas funciones corresponderá tratar en este coloquio al licenciado Carlos E. Bertúmen Paulín, subdirector de Asistencia Jurídica del organismo que hoy me honro en representar.⁷⁽⁴¹⁾

Al DIF, como institución orientada a propiciar y fortalecer el desarrollo integral de la familia, le corresponde plantear estrategias, sumar esfuerzos y promover recursos para que a través de la transformación y superación de las condiciones de vida de los integrantes del grupo familiar se pueda formar una sociedad más justa y responsable para las nuevas generaciones, que permita y propicie un respeto hacia la dignidad humana, una conciencia clara de la realidad que se vive y una actitud creadora que engendre un movimiento de participación en los grupos humanos por medio de su propia organización.

La labor que realiza el DIF, específicamente en integración social y familiar, corresponde al espíritu gubernamental de contribuir a la ampliación de la base participativa popular, particularmente de los grupos más postergados de la sociedad, como uno de los aspectos más relevantes, para alcanzar niveles superiores de desarrollo y bienestar social.

A partir de estas premisas el sistema realiza su programa de integración social y familiar, para lo cual actúa en la consolidación de la familia, célula básica de la sociedad cuya participación se estimula y organiza en beneficio del desarrollo de la comunidad para alcanzar el objetivo central de promover el bienestar social.

Por tanto, en el DIF, se concibe a la integración social y familiar como un proceso de cambio en el cual los miembros de la familia dentro de la comunidad, toman conciencia de sus necesidades, llegan a objetivarlas y se organizan para participar planificadamente de acciones de desarrollo, enfrentando ellos mismos la problemática social, buscando medios, definiendo metas y

generando alternativas.

El Programa está dirigido fundamentalmente a las familias de las zonas marginadas rurales y urbanas, al ser éstas las que cuentan con menores oportunidades para su desarrollo armónico.

La estructura para la integración social y familiar con que cuenta la Institución tiene una importante capacidad de penetración en las comunidades rurales y urbanas. La instrumentación de acciones y aceptación de las mismas por los conglomerados sociales previamente sensibilizados para su participación en programas institucionales, reporta indicadores trascendentales en la reorientación de los patrones de conducta para la promoción del cambio de la actitud familiar, hacia la plena responsabilidad sobre la educación y debida formación del niño en su desarrollo sociocultural.

Dentro de este programa se llevan a cabo visitas domiciliarias, que se realizan en las zonas de influencia de los centros de desarrollo de la comunidad y centros familiares, con el propósito principal de conocer la problemática existente en el núcleo familiar, dándose tratamiento especial en todos aquellos casos que así lo requieran, para volver a buscar la integración de la familia y así evitar los problemas que se presentan, como son los vicios, drogadicción, vandalismo, etc.

Asimismo, se desarrollan en las comunidades convivencias que consisten en organizar una serie de reuniones sociales, a fin de que exista un intercambio entre familias y así fortalecer las relaciones humanas entre todos sus miembros.

También y por la importancia que tiene la aplicación racional del ingreso, en especial para las familias de limitados recursos económicos, se realizan campañas de orientación a la población, motivándola a aplicar el ingreso familiar a los aspectos prioritarios para el logro del bienestar

social, especialmente a aquellos relativos a la formación y desarrollo del niño.

Por otra parte, a través de una acción educativa y metodológica sistematizada, se coadyuva al fortalecimiento de la familia con tareas de orientación familiar que se otorgan en función de las características de la población para motivar su participación efectiva.

Las tareas de orientación familiar tienden también a crear conciencia en los padres sobre la responsabilidad que como pareja han adquirido respecto a su cónyuge y sus hijos y a proporcionar los conocimientos que les permitan guiar a sus descendientes en las distintas etapas de su desarrollo.

Por otra parte el Programa de Asistencia Social Alimentaria, comprende el desarrollo de actividades cuya finalidad es la difusión y realización de acciones de bienestar social, proyectados hacia las zonas rurales, urbanas y suburbanas de menor desarrollo relativo, buscando con ello, la toma de conciencia y la participación masiva y organizada de la población, a fin de que mediante acciones repetitivas y multiplicadoras, alcance mejores condiciones de vida, coadyuvando así al logro del gran objetivo del sistema: Bienestar Social.

Es importante mencionar que las acciones en el ámbito nutricional que realiza el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, están conectadas al resto de los componentes de la asistencia Social, y procuran el bienestar de quienes, por las carencias que aún impone el nivel de desarrollo de la nación, requieren de un apoyo solidario.

El programa de Asistencia Social Alimentaria, prevé la participación de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

los Trabajadores del Estado, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de la Defensa Nacional de la Secretaría de Marina y de toda organización que como el DIF, pretenda hacer una realidad el derecho a la protección de la salud.”(42).

4.- EL DIF COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO COMUNITARIO.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para disminuir la marginación rural y urbana, realiza su Programa de Promoción del Desarrollo Comunitario.

En este Programa se considera al individuo como ente social, a la familia como célula base de la sociedad, a la comunidad rural y urbana como el conjunto de familias que a través de una relación natural o pactada establecen sus normas de convivencia, a la región como área susceptible de transformarse con el esfuerzo de sus habitantes y el aprovechamiento del potencial de sus recursos, y a la nación como la composición y síntesis que determina los principios de identidad nacional, en sus aspectos geográfico-político, social y cultural.

El desarrollo comunitario se ubica dentro del desarrollo global del país y se concibe como un complejo proceso de cambios progresivos, que se realizan en forma integral, que requiere de la participación popular, de la asistencia técnica y de los recursos institucionales y poblaciones para satisfacer necesidades y resolver problemas.

Consecuentemente, el propósito de desarrollo de la comunidad, es apuntalar y adherir a un modelo nacional de desarrollo las microestructuras comunales.

Esto es, debe promoverse la sistemática conjugación entre los intereses de la comunidad y los del Estado, sobre la base de un profundo respeto a los de las mayorías, que deben

inscribirse dentro de los objetivos nacionales y regionales del desarrollo, fijados por la planeación gubernamental.

El desarrollo de la comunidad, conforme con la experiencia lo ha demostrado sólo es posible mediante la participación organizada de la población.

Esta participación debe ser activa, dentro de un esquema que conduzca hacia una estrecha colaboración entre la comunidad, sus líderes naturales y formales y las autoridades, para promover y realizar de manera conjunta acciones orientadas a la organización y participación social. De esta manera, se permite que la población en vinculación con las instituciones, sea la que determine la naturaleza y contenido de las acciones para que respondan verdaderamente a la solución de sus necesidades.

La forma de organización concreta que se ha diseñado para lograr la participación popular en las acciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, son los Comités de Desarrollo Comunitario, cuya constitución se promueve por el Sistema, y que funcionan como órganos de gestión y de promoción del desarrollo.

Para planificar e integrar las acciones de promoción y organización, los comités de desarrollo comunitario asumen funciones específicas, en relación a problemáticas centrales, con la tecnología y recursos humanos que el DIF pone al servicio de las comunidades.

Las modalidades de participación, las formas de trabajo, las características y números de los miembros de los distintos comités, están condicionadas por las particularidades intrínsecas de cada comunidad.

En síntesis, los comités de desarrollo comunitaria son organizaciones democráticas y populares que trabajan para alcanzar mejores condiciones de vida en la comunidad, a través del auto desarrollo con la participación de la población en su conjunto.

Las acciones de los comités y las demás que realiza el DIF, en el marco del programa de promoción del desarrollo comunitario, se proyectan, orientan e impulsan a la población a través de sus 23 centros de desarrollo de la comunidad, 21 centros familiares y 13 centros de bienestar urbano en el área metropolitana del Distrito Federal, y la red móvil nacional para el desarrollo de la comunidad en el medio rural. (43).

Las acciones del desarrollo comunitario tienden a un enfoque integral y se vinculan entre sí a través de los 9 programas de la institución, de tal forma que en un trabajo conjunto los representantes de cada comité y los promotores sociales del DIF, enfrentan problemas económicos, de salud, alimentación, jurídicos, requerimientos de equipamiento e infraestructura de las comunidades y todos aquellos necesarios para elevar el bienestar social.

En el marco del programa de promoción del desarrollo comunitario, además de las de organización de comités de desarrollo comunitario, se realizan acciones dirigidas a: mejorar la higiene familiar y comunal dentro de un esquema de educación para la salud; disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades infectocontagiosas con la realización de trabajos sanitarios de tipo preventivo, y estimular la autogestión comunal, con la realización de faenas comunitarias para el mejoramiento ambiental, de la vivienda y de los servicios básicos de la comunidad.

Así mismo el DIF en el ámbito de este programa, presta a las comunidades, principalmente a las marginadas del área rural servicios de protección al salario como tortillerías, lecherías, farmacias móviles y tiendas de insumo popular, e instala en éstas servicios de

beneficio colectivo como lavaderos, regaderas y peluquerías, de los que la población hace uso en grandes proporciones.

Para beneficiar la realización de las acciones que corresponden al programa de protección de desarrollo comunitario, y ampliar su cobertura, se cuentan con la participación coordinada de los gobiernos estatales, a través de sus sistemas para el desarrollo integral de la familia, y de las dependencias e instituciones de los sectores públicos, social y privado, que llevan a cabo tareas en los campos que corresponden a las acciones que han quedado descritas.

Los sistemas estatales del DIF, son la instancia donde el esquema de desarrollo comunitario, representa una valiosa alternativa para la aplicación de los programas institucionales; por ello se promueve la instrumentación de estos en base a una amplia movilización social y una importante participación comunitaria.

La participación comunitaria a nivel municipal se entiende como una forma de organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio y tiene como propósitos: proponer alternativas que satisfagan necesidades, definir intereses y valores comunes y colaborar en obras de beneficio colectivo y de esta manera, influir en la toma de decisiones. (44).

La participación comunitaria como un fenómeno social, ha existido en los pueblos y en todas las épocas y en ellas han podido identificarse 3 formas de participación.

- La participación formal., es aquella que está establecida en las leyes y reglamentos que norman las formas de participación ciudadana; en estas puede mencionarse: la junta de vecinos, los comités de manzana, etc.

- La participación espontánea, que, como su nombre lo indica es la que surge cuando los miembros de la comunidad sienten la necesidad de enfrentar un problema común no esperado; entre estos pueden mencionarse las situaciones de emergencia por desastres de diversos tipos.

- La participación organizada, en la cual se siguen procedimientos establecidos para ello, con el propósito de que dicha participación sea ordenada y tenga carácter permanente.

La organización de la comunidad permite su participación y esta vez genera la capacidad de acción en forma consciente, solidaria y comprometida; por ello, los sistemas municipales DIF, deben promover y propiciar para que a través de ella, conozca y comprenda sus necesidades y en forma conjunta, emprenda la búsqueda de soluciones para ellas, lo que les permitirá alcanzar mejores niveles de vida."(45).

La alternativa básica para que los sistemas municipales logren una participación comunitaria que permita la operación de los programas institucionales en su ámbito geográfico y la solución de algunos de los problemas de las comunidades, mediante la autogestión, es la instrumentación de las acciones en base a un esquema de desarrollo comunitario; entendido este como:

- Un proceso de cambios progresivos en las comunidades.
- En base a la organización y participación autosuggestiva de la ciudadanía.
- Con el apoyo de los recursos propios de las comunidades.
- Y la asistencia técnica o apoyo de las instituciones.

Conceptualizar al desarrollo comunitario como proceso implica también concebirlo como un conjunto de reglas prácticas y sistemáticas cuyos procedimientos al ser aplicados, se traducen en acciones mediante las cuáles se modifica o transforma algún aspecto de la realidad, produciendo un cambio social organizado en el cual la población de las comunidades reconoce y rescata su derecho y responsabilidad de participación en cuanto a los aspectos económicos, sociales y políticos de su comunidad, así como en la coordinación con organismos para la aplicación de programas de bienestar social, etc.

Para lograr la participación organizada y sistemática de las comunidades, los sistemas municipales DIF pueden poner en práctica un esquema de trabajo que abarque, con una amplitud y profundidad que dependerá del objetivo que se pretenda lograr, las siguientes etapas:

1.- Formación de equipo de trabajo.

La diversa problemática que confronta los municipios por las diferencias en cuanto a: tamaño de la población, tasa anual de crecimiento, lenguaje, infraestructura disponible para el abasto, escuelas, actividad económica, recursos naturales, etc.; determinan los recursos que para la solución de estos dispone: por ello, es necesario que a mayores carencias, se promueva y propicie una mayor participación comunitaria.

Para lo cual, es necesario involucrar a los recursos humanos que la población cuente, dando mayor participación a quienes son usufructuarios o beneficiarios de los programas de gobierno; en este sentido, los estudiantes de todos los niveles deben involucrarse en los problemas de su comunidad y participar en la búsqueda de soluciones con el apoyo y compromiso de la ciudadanía, quienes integrando equipos de trabajo y mediante una capacitación adecuada, continúa y sistemática, pueden aportar un importante esfuerzo para modificar sus condiciones de vida.

2.- Organización del trabajo comunitario.

Esta etapa implica definir el ámbito geográfico en el que se pretende llevar a cabo los programas, para lo cual se requiere la coordinación y concertación con los líderes y autoridades locales, a la vez que se definen las funciones de quienes participan en las acciones y se les asignan las responsabilidades.

3.- Metodología de trabajo.

En esta etapa, se trabaja con la comunidad en la investigación de sus características y situaciones, se detectan los problemas que existen y en base a lo que es factible y viable de realizar, se establece las prioridades de trabajo, es decir, se selecciona a aquellos problemas que son importantes por su magnitud y trascendencia, a la que en vez son los que tienen posibilidades de solución, sólo entonces se procede a la elaboración de los programas que se piensan llevar a cabo y se inicia la realización de las acciones, a las cuales hay que hacerle seguimiento y establecerles los sistemas de control que se requieran.

4.- Evaluación.

Con el propósito de conocer el avance de los programas y la participación comunitaria, es necesario que periódica y sistemáticamente se evalúen las acciones y se valoren las dificultades o limitaciones que se han encontrado.

Sólo con un trabajo de conjunto de evaluación se puede mantener, incentivar y consolidar la participación de la comunidad.

En resumen, la participación comunitaria pretende que la comunidad satisfaga necesidades y resuelva sus problemas; en la medida en que la acción permanente, sistemática y comprometida de los sistemas municipales DIF para operar los programas institucionales con y para las comunidades que conforman su ámbito geográfico se logrará desarrollar, perfeccionar y consolidar estrategias que le permitan una mayor movilización social, incrementar su cobertura de atención y sistematizar sus esquemas de trabajo.

Sólo con la organización de los grupos sociales se refuerzan los mecanismos de participación activa, consciente y comprometida de las comunidades marginadas para que mejoren sus condiciones de vida, coadyuvando así, a su incorporación al desarrollo integral.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.**CAPITULO TERCERO.**

- 37).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 279.
- 38).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 280.
- 39).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 281.
- 40).- Carrillo Prieto., Ob. Cit. Pág. 20.
- 41).- Carrillo Prieto., Ob. Cit. Pág. 21.
- 42).- Carrillo Prieto., Ob. Cit. Pág. 22.
- 43).- Folletos., Cursos de Capacitación., DIF., Guanajuato, Glo., 1992, Pág. 10.
- 44).- Folletos., Ob. Cit. Pág. 21.
- 45).- Folletos., Ob. Cit. Pág. 23.

CAPITULO CUARTO.

CAPITULO IV.- PROCURADURIA DE DEFENSA DEL MENOR.

SUMARIO.- *1.- Origen y fundamento constitucional. 2.- Objetivos y atribuciones de la Procuraduría de Defensa del menor. 3.- Personalidad jurídica del procurador. 4.- Competencia de la Procuraduría del Menor.*

1.- ORIGEN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Dentro del marco jurídico la asistencia social se define como: el conjunto de acciones tendientes a modificar las circunstancias de carácter social que inspiran al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como brindar la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusválida hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.”(46).

Considerando esta conceptualización, los sistemas DIF municipales, deberán atender la problemática que en materia de bienestar social que afronta la población de sus respectivos municipios. De igual forma tratar de prevenir situaciones que deterioren el nivel de bienestar del individuo, la familia y la comunidad.

Los objetivos de la asistencia social se encuentran contemplados en el artículo 6o. de la Ley General de Salud, dentro de los cuáles se destacan:

- Colaborar al bienestar social de la población, mediante servicios de asistencia social, dirigidos principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y en lo social.

- Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la

integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez.

Estos dos objetivos genéricos, señalan ya un rumbo definido para las tareas asistenciales en los tres niveles de gobierno y agrupan a la población objetivo de la asistencia social.

Dentro de las actividades básicas de la asistencia social encontramos las siguientes.

1.- La atención a personas que por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.

2.- La atención en establecimientos especializados, a menores y ancianos en estado de abandono y desamparo y minusválidos sin recursos.

3.- La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos.

4.- La promoción de la participación conciente y organizada de la población con carencias, en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social, que se lleven a cabo en su propio beneficio.

5.- El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.

Por lo que respecta a las bases jurídicas existe un conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de asistencia social a nivel nacional, estatal y municipal, en las cuáles se define aquello que les corresponderá hacer en esta materia a cada nivel de gobierno.

Dentro de estas disposiciones se puede mencionar en orden de importancia las siguientes:

a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en el apartado de garantías individuales específicamente en el artículo 4o, donde se consigna la protección legal para la organización y desarrollo de la familia. Así mismo se contempla la protección de la salud, señalándose la concurrencia de la federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad en general.

En el artículo 115 fracción X, se establece la facultad de los municipios para concertar convenios con el Estado, para desarrollar funciones específicas, ejecutar y operar obras y para prestar servicios públicos dentro de los que se puede circunscribir los de asistencia social.

b). Ley General de Salud. De conformidad al artículo 5o., el sistema nacional de salud se constituye por las dependencias y entidades de la administración pública tanto federal como local, y por las personas físicas o morales de los sectores público y privado que presten servicios de salud. (47).

c). Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Además de señalarse la definición de asistencia social (art.3o.) en esta ley concretamente en el artículo 4o., se determina los beneficiarios de asistencia social:

- Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato e infractores.

- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.

- Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.

- Invalidez por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudéz, alteraciones del sistema neuromúsculoesqueletico, deficiencias mentales, problemas de lenguaje, etc.

- Indigente.

- Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales.

- Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono.

- Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que quedan en estado de abandono.

- Habitantes del medio rural o del urbano marginado que carezca de lo indispensable para su subsistencia.

Dentro de este contexto el marco jurídico de la asistencia social en el estado es:

A). Nivel estatal.

a). Constitución Política Estatal.

b). Ley Estatal de Salud.

c). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

d). Ley sobre el sistema estatal de asistencia social:

- Fija las bases para la promoción y prestación de servicios de asistencia social en la entidad federativa.

- Precisa el grado de participación del gobierno del Estado.

- Se especifica como el organismo responsable de la asistencia social al

DIF estatal.

B). Nivel municipal.

a). Ley Orgánica Municipal.

b). Banda de policía y buen gobierno.

A nivel local el DIF municipal es el encargado de procurar la prestación de los servicios asistenciales a los grupos sociales desamparados. Los programas que desarrollen

deberán adecuarse a las necesidades de la población y enmarcarlos en los lineamientos generales.”(48).

2.- OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA DE DEFENSA DEL MENOR.

“El programa de la Procuraduría de la Defensa del menor y la Familia consiste en la prestación organizada, permanente y gratuita de servicio de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválido sin recursos, así como a la investigación de la problemática jurídica que les aqueja, especialmente la de menores.”(49).

En su programa incluye la conciliación de los intereses de los integrantes del núcleo familiar, además de que representa a aquella población cuya condición social es más vulnerable procurando, a través de la coordinación interinstitucional, el respeto a las garantías constitucionales plasmadas en nuestra carta magna.

Los servicios asistenciales que en materia jurídica presta la procuraduría de la defensa del menor y la familia son fundamentalmente los siguientes:

Divulgación y enseñanza de las instituciones jurídicas emanadas del pueblo e instituidas en su propio beneficio, teniendo como fundamento la tesis de que la ignorancia del derecho no exime su obligatoriedad.

Asesoría jurídica a la comunidad en general a través de pláticas de orientación conferencias y cursos, a efecto de que se conozca los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los mecanismos que procuran su respeto. Así mismo desahogan consultas jurídicas y en cada problema concreto, lo resuelve o canaliza a las autoridades correspondientes explicando a los interesados el fenómeno que los afecta.

Representación judicial o administrativa cuando se afectan los intereses legales de los menores, los ancianos, los minusválidos o cuando se atente contra la seguridad o integridad de la familia. Supervisa a través de los consejos locales de tutela las funciones que desempeñan los tutores y curadores.

Su actividad la ha convertido en un órgano especializado en derecho familiar, por lo que con frecuencia interviene en juicios relativos a alimentos, adopción de menores o incapacitados, rectificación de actas, divorcios, maltrato a menores y en general en todos los problemas inherentes a la familia.

Esto le ha permitido realizar estudios específicos sobre la materia y establece a nivel nacional, la unificación de criterios sobre tópicos de interés en la legislación familiar.

Por otra parte, ha promovido en todo el país la creación de juzgados en materia familiar y las reformas y adiciones relacionadas con la materia.

Así mismo, con el fin de descentralizar los servicios de asistencia jurídica, la procuraduría de la defensa del menor y la familia cuenta con una oficina de asesoría y divulgación en los centros familiares, el desarrollo de la comunidad y del bienestar social y urbano; a través de ellos, se presta los servicios de asistencia pública.

Es importante mencionar que en cumplimiento de la política del ejecutivo federal, de descentralizar los servicios que presta la administración pública, actualmente existe en las treinta y un entidades federativas de nuestra república procuradurías de la defensa del menor y la familia dependientes de los DIF estatales; y en un número importante de municipios de los estados otorgando sus servicios con el mismo modelo con que opera la procuraduría del DIF nacional."(50).

La comunicación entre el DIF nacional y los DIF estatales se realiza a

través de una oficina de enlace y despacho foráneo, que coordina la prestación de los servicios que al sistema compete en el área jurídico, social y familiar.

La oficina de centros especializados con sede en la casa cuna del DIF, se encarga de estudiar en forma integral la problemática de los menores albergados en esa institución y en las casa hogar procurando resolver su situación a la mayor brevedad posible, con objeto de reintegrarlos al núcleo familiar, ya sea en el propio o a través de la adopción.

"La tutela es la institución jurídica que tiene por objeto la guarda de la persona y de los bienes de los que, no estando sujetos a la patria potestad tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por si mismos." (51).

La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales señalados por la ley. En su ejercicio deberá cuidarse preferentemente de la persona de los incapacitados y estará sujeta en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades establecidas por la ley.

De conformidad con el convenio de colaboración interinstitucional celebrado por la presidenta del patronato y el jefe del Distrito Federal, en 1979 se otorga al DIF la facultad de designar a los integrantes de los consejos locales de tutela.

El consejo local de tutela como auxiliar de la administración de justicia, es un órgano de vigilancia e información que tiene entre otras obligaciones las siguientes:

Formar y remitir a los jueces de la familia una lista de las personas de la localidad, que por su actitud legal y moral pueden desempeñar la tutela, para que de entre ellos se nombren los tutores y curadores en los casos en que esta facultad corresponda al juez. Velar porque los tutores cumplan sus deberes, especialmente en lo que se refiere a la adulación de los menores, dando

aviso al juez de lo familiar de las faltas o omisiones que notaren.

Avisar al juez de lo familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapaz están en peligro, a fin de que dicte las medidas correspondientes.

Vigilar el registro de tutelas, a fin de que sea llevado en debida forma.

En el área de servicios sociales, se plantea, organiza, dirige, controla y coordina la ejecución de los programas de protección y asistencia social a las familias y a los menores en desamparo y con características de marginación.

Esta área de asistencia social jurídica la conforman las coordinaciones técnicas de integración familiar y la de readaptación social. La primera cuenta con las secciones de integración social, coordinación de internados y DIF-Preman, que es el programa de prevención del maltrato a menores; la segunda cuenta con las secciones de prevención y orientación psicológica, libertad vigilada y bolsa de trabajo. (52).

La oficina de integración familiar, ofrece sus servicios de protección y auxilio a los menores maltratados, huérfanos o abandonados, a través de acciones que contribuyen a su bienestar e integración social.

Su sección de integración social, cuenta con un programa consistente en coadyuvar en la protección de los menores en estado de abandono, desamparo o que sufren problemas de salud y de conducta, mediante actividades dirigidas a orientar a la familia respecto de la importancia del núcleo familiar, para el sano crecimiento de la personalidad del menor.

Su sección de Coordinación de Internados proporciona atención a los

menores que se encuentran en condiciones de desamparo, ya sea por abandono u orfandad, colocándolos en las instituciones adecuadas para su custodia y educación, procurando su integración a la familia.

En la sección DIF-Preman se atiende a los menores de edad que son víctimas del maltrato por parte de sus padres, tutores o custodios. Su programa de prevención al maltrato del menor tiene como objetivo general, coadyuvar a la detección, protección, investigación y prevención de la problemática del menor sujeto a malos tratos, a través de brindarle asistencia jurídica, médica y social en caso necesario. (53).

En el mes de mayo de 1983, quedó instalado el Consejo consultivo para el manejo de las acciones en beneficio del menor maltratado. A partir de esta fecha, la atención a los menores víctimas del maltrato por quienes son responsables de su cuidado y educación se hace también a través de la coordinación y colaboración de dependencias de la administración pública, así como organismos de los sectores social y privado, interesados en esta problemática.

Asimismo, a través del Instituto Nacional de Salud Mental, se realiza la investigación científica de las causas, el tratamiento y la prevención de las alteraciones de la salud mental en los niños y jóvenes incluyendo la atención a mayores, cuando son agresores de sus propios hijos.

La sección de prevención y orientación psicológica, proporciona servicios de evaluación, diagnóstico y orientación psicológica a la población que atiende el sistema en problemas de aprendizaje, disfunción orgánica, emocionales y de personalidad, así como los estudios que en este ámbito les solicite la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

El programa de prevención de farmacodependencia está dirigido a proporcionar servicios de prevención y ordenación grupos dentro del ámbito de influencia del sistema, impartiendo pláticas a menores, adolescentes, padres de familia, maestros y a todos los que se presentan voluntariamente a solicitar orientación.

El programa de libertad vigilada se creó en 1975, de conformidad con un convenio celebrado entre la Secretaría de Gobernación y el entonces Instituto Nacional de Protección a la Infancia, para el tratamiento social de los menores infractores que gozan de la medida cautelar de la libertad vigilada.

Con fecha 25 de agosto de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Convenio de colaboración interinstitucional relativo al Consejo tutelar para menores infractores del Distrito Federal, que celebraron por una parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por otra la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo general es contribuir a la readaptación social de los menores sujetos a la medida cautelar de libertad vigilada. (54).

La libertad vigilada del menor infractor tiene una duración aproximada de tres a seis meses. Durante este lapso la trabajadora social, llevará a cabo su plan propuesto, correspondiendo la libertad absoluta, cuando el comportamiento y colaboración del menor y la familia haya sido positivo.

Los servicios que hasta la fecha se han proporcionado a los menores infractores y sus familias son:

- Estudios psicológicos.
- Empleos a través de la bolsa de trabajo.
- Asistencia social a menores maltratados y abandonados.

- Asesoría jurídica en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

La Sección de Bolsa de Trabajo tiene como actividades específicas, la de localizar y canalizar a las empresas que ofrezcan empleos a los usuarios del servicio, para elevar su nivel de vida, orientándolos y motivándolos para obtener el beneficio económico indispensable y vivir en una familia integrada.

3.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL PROCURADOR.

Para promover la investigación científica y tecnológica que atiende a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios de asistencia social. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, contará con una Procuraduría que tendrá por objeto la prestación de Servicios Jurídicos en favor de las personas que se refiere el artículo 4o. de la ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.”(55).

La Procuraduría estará a cargo de un Procurador General designado por la Junta de Gobierno a propuesta del Director General, contará con Procuradores Auxiliares que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones los cuales serán designados por el Procurador General.

Los requisitos para ser Procurador General y Procurador Auxiliar, así como sus funciones, se establecerán en el reglamento interior que para el efecto expida la Junta de Gobierno.

La Procuraduría en materia de Asistencia Social, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Otorgar la Asistencia Jurídica que soliciten las personas, como menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato, menores infractores; en cuanto a su readaptación e incorporación a la sociedad sin menoscabo de lo que establezca la legislación penal a los reglamentos aplicables. Alcohólicos, farmacodependientes e individuos en condiciones de vagancia; mujeres en período de gestación o lactancia. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato. Inválidos, minusválidos o incapaces por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, alteraciones del sistema nervioso y músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas del lenguaje u otras deficiencias. Indigentes. Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios de asistencia. Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono. Habitantes del medio rural, suburbano y urbano, marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y personas afectadas por desastres. (56).

II.- Dar seguimiento a las Asesorías y Orientaciones Jurídicas para evaluar resultados e incrementar la eficiencia del servicio.

III.- Atender con oportunidad y eficacia los juicios en los cuales tengan la representación del interés jurídico de las personas referidas en la fracción I de este apartado.

IV.- Recibir, investigar, atender, o en su caso, canalizar ante las autoridades competentes las quejas y denuncias de la ciudadanía en materia de asistencia social;

V.- Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política y de las acciones en materia de asistencia social.

VI.- Coadyuvar con las Autoridades Federales, Estatales o Municipales, en el ámbito de su competencia, respecto de los programas de Asistencia Jurídica en favor de los

beneficiarios de la Asistencia Social;

VII.- Resolver sobre las conductas planteadas por la ciudadanía, en asuntos de su competencia;

VIII.- Promover y procurar, cuando esta sea posible, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos que le competan

IX.- Denunciar ante el Ministerio Público los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos de los que tenga conocimiento en el cumplimiento de sus funciones. Así como coadyuvar y representar, en su caso, los intereses de las personas presuntas víctimas de los delitos;

X.- Denunciar ante la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, los actos, omisiones o hechos que pudieran significar violación los Derechos Humanos de las personas tuteladas por la Ley.

XI.- Coadyuvar, en los términos que se convenga, con la Dirección de Atención a las Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para eficientar el servicio respecto de las personas beneficiarias de la asistencia social, que requieran del mismo; y

XII.- Las demás que le otorguen el reglamento interior y otras disposiciones jurídicas aplicables.

La Procuraduría en materia de Asistencia Social, contará además con unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, en los términos del

reglamento interior.

En el reglamento interior de la Procuraduría en materia de Asistencia Social se establecen, además, las disposiciones generales, los mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de las atribuciones que ya he señalado.

4.- COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA DEL MENOR.

El ámbito de acción de la Procuraduría del Menor se cife básicamente en el estudio de la prevención del maltrato a los menores, sobre todo cuándo estos constituyen el futuro de la nación. Para la prevención de este problema se realizan programas concretos encaminados a la promoción del bienestar social, pues que en ella se encuentra el elemento fundamental para el desarrollo integral del menor.

Su formación debe darse en un ambiente de preparación para vivir en sociedad, pero fundamentalmente debe prodigarse para el interés de sus semejantes. La función de la Procuraduría es elemento interesante.

Uno de los grandes problemas que laceran a la población de menores de nuestro país lo constituye el llamado "síndrome del niño maltratado", que para el objeto de nuestro estudio, y con apego a la doctrina jurídica, llamaremos exclusivamente "maltrato de menores".

El maltrato a los niños no es un mal de la opulencia ni de la carencia, sino una enfermedad de la sociedad. Tenemos plena conciencia de que los niños deben recibir el beneficio de los derechos universales del ser humano.

Desde ningún punto de vista puede ni debe existir forma alguna discriminación o desigualdad que los condene a padecer, por su origen, condición social, política, cultural, por quienes ejercen la patria potestad, en la mayoría de los casos los padres, que son quienes cargan fundamentalmente con la responsabilidad jurídica y moral de su atención y cuidado, así como de educarlos.

Esperar el pleno desarrollo social, si dejamos que vivan una niñez sin identidad, con hambre, sin escuela, es tan absurdo como esperar una cosecha sin haber sembrado nunca la semilla.

El saber de las angustias de los niños abandonados implica sensibilizarnos para no olvidar ni omitir, en el análisis de nuestro tiempo, las miserias del pasado, su crisis en el presente y la acre hostilidad del porvenir para quienes por su corta edad y dependencia no tienen posibilidad de elegir, ni opción de decidir sobre su protección, educación y, en general, sobre su vida.

“Respecto al problema del maltrato a los menores, en México se ha definido a éstos como los menores de edad que enfrentan y sufren, ocasional o habitualmente, actos de violencia física, emocional o ambas, ejecutadas por acción u omisión, pero siempre en forma intencional no accidental, por sus padres, tutores o personas responsables de ellos.”(57).

Como puede observarse, y analizando los elementos que componen la definición propuesta, no sólo se refiere al niño, sino al menor de edad que jurídicamente reconoce la ley para su protección e imputabilidad.

La habitualidad se manifiesta en el abuso frecuente, constante, repetido y determinado. La violencia se entiende como la agresión física, emocional o ambas, que bajo el impulso

inmoderado, lesionan la integridad corpórea y las funciones intelectuales y afectivas del menor. La intencionalidad, entendida como la conducta con dolo, que incluye a la acción o a la omisión, queriendo señalarla como resultado de un acto con voluntad, no accidental y la relación de parentesco, en virtud de que la ley no reconoce otros que los de la consanguinidad, afinidad y el parentesco civil; siendo el consanguíneo el existente entre personas que descienden de un mismo progenitor; el de la afinidad, el que contrae por matrimonio entre el varón y los parientes de la mujer y viceversa, y el parentesco civil, que nace de la adopción y sólo existe entre adoptante y adoptado.

Lógicamente esto encierra la temática sustancial de la violencia sobre la niñez dentro del ámbito familiar, y que se considera es la que requiere principal atención, en virtud de que en la familia debemos encontrar elemento básico para el desarrollo integral del menor, célula básica de la sociedad, que en sí y para sí genera la existencia del hombre, su formación comunitaria, el amor a sus semejantes y su preparación para vivir dentro del conglomerado social.

Así, en la etiología del niño maltratado pudiéramos señalar, entre otras, la potencialidad para el abuso, consistente en que los seres humanos están en condición, en algún momento, de desplazar sentimientos agresivos y que éstos pudieran ser dirigidos a infantes, bien sea cuando los padres fueron creados en un ambiente hostil, requisito que en la mayoría de los casos sirve de referencia cuando algunos de los progenitores, o ambos, fueron también golpeados y carecieron de confianza y cariño; cuando no existieron amigos, parientes u otras personas que ayudaran a los progenitores en momentos de crisis; a la inestabilidad del núcleo familiar, principalmente por lo que hace al vínculo matrimonial o la relación entre los progenitores, bien sea por falta de comunicación, colaboración, educación u otros, o la forma en que los padres consideran a los hijos, que en ocasiones esperan de ellos algo que en sí no está en ellos dar.

La familia juega un papel importantísimo en el desarrollo y formación de

la personalidad del niño. Como órgano social refleja las transformaciones comunes, culturales y científicas del mundo moderno. Deberá satisfacer no sólo sus necesidades materiales y físicas, sino también las emotivas, de amor y afecto; en ellas se adquieren los primeros fundamentos de la vida de grupo y se consigue un sentido de seguridad por el hecho de pertenecer a un núcleo que ofrece protección; asimilan los modelos de comportamiento y reaccionales y toda una serie de valores a través de la conducta de sus miembros. El papel de los padres es vital, ya que la agresión al niño en la familia implica la frustración, el exceso a la deformación en las funciones que regirán su vida dentro y fuera de aquella.

De entre las formas del maltrato se señalan: el abuso físico donde el niño es objeto de castigos corporales, y el abuso sexual y el suministro de drogas y bebidas alcohólicas durante la primera edad suministradas por quien tiene a su cargo el cuidado del menor.

La forma pasiva se manifiesta al privar al menor de los elementos que necesita, como la negligencia en la alimentación y la omisión del tratamiento médico. El abuso emocional puede presentarse cuando existe abandono, exposición o encierro, calumnia o indiferencia.

Ha sido preocupación en toda sociedad el tratamiento que se debe dar a los sujetos conductuales, respecto de los menores y a estos mismos, en función de la juridicidad; pero hasta épocas recientes se ha dejado de ver a ellos a unos como delincuentes y a otros como adultos pequeños, o como entes aislados ubicándolos en la actualidad jurídica, dentro del contexto político sociocultural, educativo, psicológico y económico que les corresponde.

El origen, en gran medida y desde el punto de vista sociojurídico del problema que afrontamos, ha sido la mala interpretación del llamado Derecho de Corrección, que a través de la historia, por lo que hace a los padres se ha venido manifestando como cuestión de medio y

costumbres. No olvidemos que en el pasado imbríticos en el ejercicio de la patria potestad, se encontraban sujetos al paterfamilia, sin limitación alguna, respecto de la vida, integridad física o bienes los niños menores y mujeres que integraban por filiación o extensión su familia, si más variedad que su voluntad y, en su caso, su capricho.

Esta potestad ha ido limitándose en el devenir histórico, tutelando hoy las Instituciones Jurídicas los derechos mínimos de toda persona y, en consecuencia, de manera explícita los de la niñez.

Se han establecido estrategias encaminadas a superar estas situaciones que laceran en forma significativa a nuestra niñez, creándose sistemas de investigación especializada, evaluación, prevención y tratamiento.

a). Investigación. Se realiza esta mediante el seguimiento de casos particulares, lo cual permite observar todos los parámetros que influyen o pueden influir en la problemática, con objeto de estudiar y proponer la solución más adecuada en condiciones generales y particulares.

b). Evaluación. Por medio de este sistema podemos conocer permanente, cuantitativa y cualitativamente las condiciones en que se desencadena el fenómeno a nivel local, regional y nacional, y estamos en posibilidad de conciliar nuestros recursos institucionales para su atención más eficaz, eficiente y congruente.

c). Prevención. Estos sistemas se hallan sustentados en los anteriores, a través de programas concretos, encaminados a la promoción del bienestar social, por medio del Desarrollo Integral de la Familia, para que proporcione, entre otros la seguridad física y moral de la niñez. (58).

Se realiza, además, la difusión y divulgación del problema sobre el abuso y maltrato del niño, de las instituciones jurídicas consecuentes, de los mecanismos para su prevención, detección y tratamiento, aunadas a la promoción en general del desarrollo de la comunidad y al tratamiento del bienestar familiar; los programas de nutrición y medicina preventiva están dirigidos a lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes; se fomenta la educación para la integración social, para el sano crecimiento físico y moral de la niñez, y para la investigación de la problemática del niño, la madre y la familia. Se trabaja también en el establecimiento y operación de hospitales, unidades de investigación y docencia y otros centros relacionados con el bienestar, en la proporción de servicios asistenciales a los menores en estado de abandono, y en la prestación organizada y permanente de servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias, así como la coordinación con otras instituciones afines, cuyo objeto sea la obtención del bienestar social.

d). Tratamiento. Se ha establecido una amplia coordinación y colaboración con diversas instituciones que convergen en los mismos propósitos, de donde debemos destacar las labores que realizan el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con los órganos que lo componen, señalándose dentro de ellos los que prestan servicios jurídicos a los menores y a las familias, cuando se afecten intereses de los primeros o se atenta contra la seguridad o integridad de las segundas, y los encargados de los servicios sociales, de salud mental, rehabilitación, nutrición y alimentación medicina preventiva, etc.

En este orden de ideas podemos decir que en México se han estudiado las tesis de los más connotados especialistas sobre el particular. Este esfuerzo se ha cristalizado en un apoyo a los derechos de los menores, a través de la reforma en adición al artículo 4to. Constitucional la Ley Suprema del país, consagrando en forma textual el deber de los padres de preservar el derecho de los menores, a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, facultando a la leyes secundarias la determinación de los apoyos para su protección a cargo de las instituciones públicas.

Congruente con lo anterior el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en la problemática del maltrato a menores realiza específicamente, por lo relevante significación jurídica y médico-social, acciones a través la Procuraduría del Menor y la Familia y el Instituto Nacional de Salud Mental, mismo que tienen una estrecha coordinación, pues el Instituto Nacional de Salud Mental tiene como responsabilidad el "investigar científicamente las causas, tratamiento y prevención de las alteraciones de la salud mental de los menores", y la Procuraduría del Menor y la Familia "prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a la familia, los menores, ancianos y minusválidos sin recursos, para la atención de asuntos compatibles con los objetivos del sistema", y ambas tienen como finalidad general "la investigación y prevención de la problemática del menor sujeto a malos tratos, así como la asistencia jurídica y médico-social, en los casos que requiera dicha atención"; este objetivo específico puede dividirse en objetivos inmediatos, que se reduce a la detención y asistencia a menores maltratados, y mediatos, que permiten la estimación del problema del maltrato a menores, la orientación a grupos e instituciones que tengan a su cargo menores edad y la asesoría y capacitación a los DIF Estatales en las diferentes entidades federativas."(59).

La organización y procedimientos de las unidades responsables, con respecto a las acciones que el DIF realiza en prevención al maltrato de menores las sitúa de manera vinculada simultánea en tres áreas que son: a) asistencia y rehabilitación; b) investigación, y c) prevención."(60).

Del área de asistencia y rehabilitación, los procedimientos específicos son: a) recepción de las denuncias; b) verificación y detección del caso, y c) canalización al área jurídica al área médica y al área de trabajo social para los efectos de sus respectivas competencias.

Las denuncias se reciben en la procuraduría de la defensa del menor y la familia durante las 24 horas del día, incluyendo sábados, domingos y días festivos; se procede a

distinguir el tipo de denuncia según su procedencia, en institucional, anónima y confesión voluntaria, siendo todas importantes, pues la institucional llega por instituciones médicas, la procuraduría general de justicia del Distrito Federal, por el Distrito Federal, escuelas centros de desarrollo de la comunidad del DIF, centros familiares y otros.

Las vías de comunicación pueden ser telefónicas, escritas o directas. Inmediatamente a la verificación de la denuncia, se realiza la investigación inicial en cualquier aplicación de estudio socio-económico. Si esta denuncia no resulta cierta, por que así nos lo indica la verificación, se procede a su archivo, como ocurre afortunadamente en la gran mayoría de los casos, pero si es efectivo que se esta dando el maltrato, debe canalizarse a las tres áreas: a) la jurídica b) la médica y c) la social.

En el área jurídica se da vista al Ministerio Público, de los casos comprobados de maltrato a menores, se establece el antecedente de quienes son los padres, tutores o responsables del hijo así como se podra ver también la tutela o custodia y a cargo de que persona fisica o moral quedara. En el área médica se le asiste cuando el menor requiere atención de esa naturaleza, contratando posteriormente con la atención integral del caso. En la clínica del niño maltratado le será dado el diagnóstico y la terapia correspondiente, y en el área social, cuando el caso denunciado no presente el diagnóstico de maltrato fisico, se dará orientación general sobre el asunto. Así mismo, cuando el caso amerite albergue temporal, este sera tramitado y se realizara cualquier coordinación necesaria para atender al menor.

Considerando que es en la familia en donde se da el desarrollo integral del menor, la institución oficial encargada de la protección de los menores, el DIF, acude directamente a la comunidad, sin esperar la llegada de denuncias relacionadas con maltrato a menores; se realizan platicas alusivas a su prevención, en las que participan médicos, psicólogos, psiquiatras, abogados y trabajadores

sociales, habiéndose impartido durante el último año un total de 120, a las que asistieron diez y nueve mil personas en su mayoría padres de familia. La difusión se realizó a través de los centros de desarrollo de la comunidad, centros familiares y los DIF estatales.

Con el fin de dar a conocer la problemática se ha recurrido a todos los medios masivos de comunicación, por los cuales se difunden diversos aspectos de prevención, de detección y tratamiento del menor maltratado y su familia; se abordaron temas de difusión, educación para la integración social, fomento del sano crecimiento físico y mental de la niñez, medidas de higiene, relaciones conyugales y dinámica familiar.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato a venido prestando al DIF su más amplia colaboración como respuesta a la solicitud que le hiciera el consejo consultivo para las acciones en beneficio del menor maltratado, quedando establecido para este apoyo un acuerdo a efecto de que el Ministerio Público, en atención a sus facultades, cuando tenga conocimiento de algún caso de niño abandonado o maltratado, inicie la averiguación previa correspondiente, marcando copia a la procuraduría de la defensa del menor y la familia, para que esta última pueda auxiliar, si el caso lo amerita, al ofendido y a la familia, y quién gire instrucciones para que se otorguen amplias facilidades a los trabajadores sociales del sistema en el desempeño de sus labores.

Ha sido preocupación de la institución encargada de la protección de los menores en México, la capacitación del personal que atiende el problema. Sobre este punto se ha tenido el cuidado de organizar conferencias, talleres, seminarios y reuniones de trabajo con el fin de utilizar la intervención profesional en el tratamiento integral de los casos.

Los medios de comunicación, como son la radio, la televisión y la prensa, al mostrar su interés a la problemática del menor maltratado, han presentado numerosas entrevistas y

reportajes de especialistas en la materia, ayudando así a que la comunidad conozca los distintos programas y medios con que cuenta el gobierno de México a través de su organismo especializado el DIF, para denunciar los casos que llegan a su conocimiento y procurar el bienestar social del país, permitiendo con ello una mayor captación de casos de menores maltratados, dando ocasión a que se puedan aplicar mejores alternativas de solución al menor y a su familia.

Para concluir el trabajo es importante recordar que "una niñez sana es símbolo de una nación fuerte".

CITAS BIBLIOGRAFICAS.**CAPITULO CUARTO.**

- 46).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 273.
- 47).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 274.
- 48).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 275.
- 49).- UNAM., Derechos de la Niñez., Ob. Cit. Pág. 275.
- 50).- Manterola Martínez Alejandro., Revista Mexicana de Justicia., No. 3, 1990, México, Pág. 285.
- 51).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 287.
- 52).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 288.
- 53).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 289.
- 54).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 290.
- 55).- Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social., DIF, Guanajuato, Gto. Pág. 15.
- 56).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 371.
- 57).- D' Antonio Daniel Hugo., Ob. Cit. Pág. 372.
- 58).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 285.
- 59).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 289.
- 60).- Manterola Martínez., Ob. Cit. Pág. 294.

CONCLUSIONES .

CONCLUSIONES.

Al inicio de este trabajo, particularmente, en el capítulo primero en el subtema "La Ley de Asistencia Social" sugerí la posibilidad de hacer una reforma integral a uno de los títulos de ese ordenamiento. Aquí habrá de notarse la aportación que fundamentalmente importa y que se ubicará como una extensión al relativo a la "De la Aumentación Familiar" que consta de cinco artículos en el texto original.

Así, como se dio origen al llamado sistema de Desarrollo Integral de la Familia, es conveniente la creación de un centro de ayuda para el adolescente, habida cuenta que es en esta etapa cuándo los paradigmas sociales insiden mayormente en su formación.

De este modo mi aportación se fundamenta en derredor de lo que ha manera de proyecto denominaré "CENTRO DE ASISTENCIA E INVESTIGACION MULTIDISCIPLINARIA DEL ADOLESCENTE" que tendrá a su cargo lo siguiente:

Dentro de los problemas más generales que han llegado a ocupar la atención de los países occidentales y que empiezan a ser conflictivos en otros de orientación más tradicional, se encuentra en forma significativa el de la farmacodependencia. Este puede generalizarse en su significación histórica, considerando que es de tal magnitud que podría representar la base de destrucción de las sociedades humanas actuales, con variaciones que dependerían de las condiciones socio-culturales específicas de cada pueblo. En efecto, parece que lo más letal de esta conducta juvenil producirá en los individuos lesiones bio-psíquicas de tal naturaleza que será imposible establecer cualquier nivel de aprendizaje social importante. Desde un punto de vista operacional, las drogas que determinan uso, abuso y/o dependencia, producen grados relativos de "descerebración" que ocasionan el bloqueo automático de cualquier actuación social productiva. Algunos países han empezado a investigar estos fenómenos y a tomar medidas tendientes a su solución y, sin embargo, faltan instituciones

específicas para estos problemas.

Al respecto en México se plantean los siguientes problemas.

a). En el nivel existencial no existe un lugar capaz de atender estos casos. Los hospitales, ya sean estatales o privados, generalmente muestran gran resistencia para recibir este tipo de pacientes. Cuando alguna institución es capaz de acogerlos no hay instalaciones apropiadas, viéndose los jóvenes orientados a resolver sus problemas en condiciones totalmente inadecuadas.

b). No existen patrones o modelos de tratamiento específicos para estos casos. En general, los que se utilizan emplean sistemas para poblaciones infantiles o adultas sin una especificación de las condiciones más apropiadas para los jóvenes.

c). No existen programas de orientación ni de reeducación adecuados a su edad. En general los modelos utilizados han mostrados ser obsoletos porque están fundamentados en apreciaciones que fueron buenas o adecuadas para otro tipo de circunstancias y otro tipo de problemas, y se carece de información sobre las características específicas que plantean estos casos.

d). No existen instituciones intermedias que permitan un adecuado ensamble entre los tratamientos médicos de los farmacodependientes y la sociedad en general, de tal manera que, cuando se resuelven casos de intoxicación, por ejemplo, tenderá a regresar tratamiento en la medida en que la institución intermedia, inexistente, no ha permitido resolver en forma definitiva su adaptación social. Frecuentemente la ausencia de estas instituciones impide una acción directa sobre las familias, de tal manera que se disminuya la probabilidad de nuevas pautas de conducta patológica.

e). Poco se ha estudiado la influencia que este tipo de problemas acarrea sobre la familia y la sociedad en general. En base a la experiencia que se tiene puede decirse que quizá, e independientemente de los efectos letales desde el punto de vista físico para el farmacodependiente, los niveles sociales de destrucción de la familia y los núcleos sociales importantes, son probablemente más graves que el fenómeno en sí mismo.

Ahora bien, la falta de atención a estos problemas han derivado en un problema también general. No existen especialistas en cantidad suficiente, en la medida que no existen instituciones que los hayan propiciado.

Por otro lado, al tratarse de un problema relativamente nuevo para el cual las estructuras sociales no tienen respuestas adecuadas, se ignoran prácticamente los fenómenos contingentes a la farmacodependencia. En otros aspectos que se deben destacar se encuentran las siguientes:

1). Ignoramos qué papel juega la organización familiar sobre la farmacodependencia posterior. Si bien es cierto que a medida que una familia sea menos organizada producirá un telón de fondo más apropiado para la farmacodependencia posterior de sus miembros, también es cierto ni aún las familias más organizadas podrán eventualmente tener suficiente control sobre sus hijos que entran, debido a su edad, en problemas nuevos relacionados con la dinámica de grupos.

2). Los anteriores problemas han planteado hechos que han sido analizados diversamente por especialistas de todo el mundo. Nuestra sociedad plantea situaciones de crisis que han culminado en una problemática de orientación de los jóvenes, ya que nuestras estructuras sociales no siempre contienen los suficientes elementos para enfrentar los problemas que surgen sobre

todo en los países donde la industrialización se presenta como futuro, y que requieren de soluciones nuevas, creativas y prácticas.

3). No existe una información sistemática acerca de los efectos negativos que los medios de comunicación masiva han puesto de manifiesto en las relaciones entre los pueblos. Si bien es cierto que hay aspectos positivos en esta comunicación debido fundamentalmente a que se forman estándares humanos más generales que permiten posibilidades de convivencia internacional óptima, también lo es que algunos países pueden transmitir muchos elementos de patología socio-cultural específica. En esta forma, no se ha hecho un adecuado esfuerzo para discriminar que tipos de influencia internacional son positivos para el desarrollo humano, y que otros se convierten en elementos de bloqueo cuando se adoptan por países con otras tradiciones y otras características y circunstancias históricas. En este sentido, sería muy relevante estudiar el tipo de influencia deseable y que otra debería controlarse en forma definitiva.

4). Este fenómeno plantea problemas muy importantes de comunicación. Cuando un pueblo es capaz de comunicar ciertos patrones socioculturales que pueden ampliar la visión conductual de los individuos, generalizarlas y permitir pautas de conducta más universales, los medios de comunicación masiva se constituyen en instrumentos muy útiles en una tarea internacional de convivencia; pero cuando se plantean modelos y sistemas de enseñanza obsoletos y poco adecuados a otros pueblos, generan niveles de conflictos específicos que deben enfrentarse de manera muy particular.

5). Uno de los aspectos más importantes en estos problemas, especialmente aplicado a México, es la determinación clara del papel de la cultura como elemento subyacente conectado con los problemas de farmacodependencia. En efecto, se debería discernir en qué medida las premisas socio-culturales sobre las cuales se modela la conducta del mexicano y, hablando casi en términos generales, del latinoamericano, se convierte en propiciadoras de estos problemas y en

qué medida sus propias organizaciones muestran sistemas de defensa y de resistencia a influencias de tipo patológico. Se puede decir que estos fenómenos se encuentran en amplia relación con la resistencia que se ofrezca a la entrada de costumbres patológicas en otros países. Podemos considerar que ya existen algunos elementos muy ilustrativos. Varios sociólogos han señalado cómo, particularmente en ciudades fronterizas, las pautas culturales de los países se exageran como medidas de tipo defensivo, sino que respresenta un aspecto que puede generalizarse cuando se trate de seleccionar la información necesaria para un tipo de sociedad particular. El aspecto más importante que queremos destacar aquí, es que ignoramos el papel que estos factores juegan dentro de los procesos de farmacodependencia.

6). En México se desconoce cuales son las dinámicas particulares que intervienen en relación con la edad de los sujetos como elementos reforzantes de esta conducta; que representación tiene esta y como se contamina con otros problemas que pudieran considerarse legítimos (rebeldía juvenil), para constituir elementos ligados con la patología misma.

7). Ignoro también los efectos de la sobrepoblación y la contaminación atmosférica consecuente. Pienso que los fenómenos de sobrepoblación producen limitaciones dentro del territorio conductual de los individuos que favorecen fenómenos de conducta dentro de los cuales se puede contar una de agresión extremada y evidentemente el surgimiento de motivaciones nuevas. En algunos estudios sociales se ha expresado que cuando los miembros de la familia cuenta con mayor territorio de acción, el tipo de motivaciones difiere de aquel en que la sobrepoblación es notable.

Es de pensarse que ha medida que el territorio sobre el cual opera un sujeto se reduce su repertorio conductual también se limita y adquiere características diferentes dentro de las cuales se generan condiciones óptimas para el desarrollo de conflictos específicos como pueden serlo la agresión, la pasividad, conflictos y además una lucha entre las clases más acentuada. Otro podría ser la disminución de potencialidades democráticas en la vida de los sujetos.

8). Debe fijarse la atención sobre la influencia que los jóvenes producen en los niños en los términos a que ya he hecho referencia. Aquí se puede indicar que los hijos mayores ocupan la ausencia del padre y se convierten en modelos sobre los cuales habrán de internalizarse las pautas de conductas más importantes. Así la influencia de los jóvenes sobre los niños produce un segundo problema, en donde podrán encontrarse elementos negativos.

9). Hay que agregar que se desconoce el papel moderado de la madre, sobre el control de estas conductas. Se ha tratado que cuando la madre mantiene una actitud adecuada frente a estos casos, las probabilidades de recuperación son mayor.

10). Hay que subrayar el hecho de que desconocemos cuales son los efectos de la ausencia del padre sobre este tipo de problemas; ya que la farmacodependencia, los patrones de agresión y los conflictos de autoridad presentan una conducta de escape de los jóvenes.

11). Habrá que indicarse en que medida la estratificación social produce matices diferentes dentro del contexto, así como los problemas ocupacionales. En efecto las pautas sobre las cuales viven los campesinos ofrecen un grado de resistencia mayor a los que se presentan en zonas urbanas.

Estos fenómenos generales tienen como objeto plantear la necesidad de crear una organización que empiece a plantear hipótesis básicas sobre las cuales puedan construirse en el futuro instituciones de ayuda a la juventud más amplias.

En base a estos objetivos propongo el siguiente nombre del centro:
CENTRO DE ASISTENCIA DE INVESTIGACION MULTIDISCIPLINARIA DEL ADOLESCENTE.

Centro de asistencia, define sus fines en cuanto a la recuperación físico-psiquiátrico y psicológica se refiere. La investigación interdisciplinaria representa la condición básica de toda acción sistemáticamente dirigida a la solución de problemas sociales. El término adolescente define el objeto de la acción.

Estos objetivos representan la posibilidad de hacer del joven farmacodependiente una persona capaz de lograr su autocontrol; que podrá integrarse a solucionar problemas de otros jóvenes con problemática singular, lo cual como fase terminal, lo convierte en un sujeto responsable socialmente.

Siguiendo un orden lógico y las diferentes unidades incluidas tienen como base los conocimientos que se tienen en el presente y que contemplan el problema en forma global para que la acción recaiga sobre aquellas variables psicosociales involucradas.

Así, se ha pensado en una institución compuesta de las siguientes unidades.

a). Una unidad terapéutica que implica dos secciones:

1. Una sección de hospitalización y consulta externa para el control médico psiquiátrico de casos.

2. Una sección de terapia psicológica o psiquiátrica avocada a la solución de conflictos específicos de naturaleza conductual que establezca las acciones de la primera sección.

b). Una unidad de investigaciones y educación especial, encargada de investigar las variables biológicas y psicosociales relacionadas con el problema, aportando los elementos

cognocitivos para actuar sobre focos conductuales específicos, tanto individuales como sociales.

c). Una unidad de reeducación. La comunidad constituye un ensamble adecuado en el proceso de resocialización del joven. Permitiendo que las acciones previas se mantengan en la comunidad, ya que capacita a los individuos para convertirse en ser más responsables.

d). Un sistema de unidades periféricas, que serán construidas progresivamente en nuestro país y que representan los trazos ejecutivos de los programas centrales.

Enseguida se presentan las funciones específicas de las diversas unidades recalando que estos sistemas están pensados para que tengan una coherencia en estas secciones, de manera que su coordinación sea administrativa y metodológica.

Estará constituida por los servicios de consulta externa los servicios de hospitalización.

I. Servicios de consulta externa.

1) Clínica de consulta externa. a) Recepción, b) Trabajo social, c) Consulta médica, d) Consulta psiquiátrica, e) Consulta neurológica, f) Enfermería y enfermería psiquiátrica.

Descripción.

1). La clínica de consulta externa será el organismo encargado de la asistencia médico psicológica inmediata y mediata a pacientes que requieran el servicio y que no sean casos agudos de urgencia o quirúrgicos, que necesite cualquier tipo de hospitalización.

a). La recepción cumplirá sus funciones manejadas preferentemente por trabajadoras sociales, lo que hará que estas dos secciones queden ligadas para derivar al paciente a la brevedad posible hacia cualesquiera de los servicios.

2). Subsecciones terapéuticas:

a). Médica: individual, familiar y de grupo.

b). Psiquiátrica: individual, familiar y de grupo.

c). Psicológica: individual, familiar y de grupo.

La Médica abordará los problemas que no sean susceptibles de hospitalización.

La terapéutica, psiquiátrica y psicológica tendrá a su cargo la atención de pacientes con problemas de conducta, carácter, conducta, personalidad y farmacodependencia del adolescente.

Subsección del laboratorio y gabinete:

Constará de laboratorio general, laboratorio de electroencefalografía y radiodiagnóstico.

4. Archivo clínico:

Será exclusivamente un archivo de consulta externa, no siendo de ninguna manera de los casos de hospitalización aún cuando entre ambos archivos exista correlación.

5. Servicios generales:

Serán los habituales de las clínicas de consulta externa, siendo independientes de los de hospitalización.

II. Servicios de hospitalización.

1. Urgencias:

Como su nombre lo indica se avocara a la tensión inmediata de pacientes con problemas agudos que sean susceptibles de determinar daño grave, irreversible e incluso la muerte del mismo.

2. Terapia intensiva:

Es en los casos en que la sección de urgencias requiera de la atención más estrecha del paciente internado.

3. Cirugía menor:

Atenderá los casos que de acuerdo con el criterio médico sean susceptibles de remitir por medios quirúrgicos.

4. Encamados: hombres y mujeres.

Se contará con salas separadas entre sí procurando el agrupamiento de los pacientes que permitan su vigilancia por la cantidad mínima del personal.

5. Residencia de médicos:

Esta unidad deberá contar con habitantes, sala de descanso, biblioteca y servicios generales, y su magnitud estará de acuerdo con el planteamiento general de la unidad.

6. Servicios médicos:

Central de enfermeras, control de equipos, archivo clínico, bioestadística, trabajo social.

7. Servicios generales:

Alimentación, ropería y lavandería, mantenimiento.

8. Servicios administrativos:

6,7 y 8 no requieren descripción.

Estará básicamente dividida en dos secciones, a saber:

1. Una sección de investigaciones.

2. Una sección de educación especial.

Comprende básicamente dos departamentos:

a). El departamento de investigaciones biológicas con subsecciones de genética, fisiología, farmacología y toxicología. Estableciendo los adecuados correlatos físico biológicos y los conductuales debidos a la acción de drogas.

b). Departamento de investigaciones psico-socio-culturales.

Involucra la investigación de variables tales como: actitudes hacia las drogas, hacia la autoridad, esquemas conceptuales y afectivos, patología mental, procesos cognocitivos y su afectación por drogas, condicionamiento social, dinámica de grupos, organización familiar, sistemas educacionales, sistemas de valores, mecanismos de agresión, comunicación social y familiar y especial, etc. Se valoran además sistemas terapéuticos y se analizaran los efectos de terapia, las acciones en el hospital y las unidades de reeducación.

Preparará además programas específicos dirigidos a la comunidad, con el fin de divulgar información científica que permita crear las bases de un adecuado enfoque de la problemática del adolescente.

Se hace especial hincapié en el entrenamiento de personal para alcanzar que este esté debidamente adiestrado. Par alcanzar estos objetivos del programa el departamento de educación especial contará con cinco secciones:

1. Entrenamiento de especialistas.

Se entrenarán especialistas en diversos niveles y áreas de trabajo con el fin de contar con personal capacitado con unidad de criterio en cuanto al enfoque bio-psico-social necesario para la comprensión e la problemática del adolescente.

Serán entrenados: médicos, psiquiatras, psicólogos, personal administrativo entre otros.

2. Elaboración de programas.

Los que servirán para uso de las diversas unidades del CAIMA y los dirigidos a la comunidad.

3. Desarrollo técnico.

Tendrá a su cargo la organización de cursos y conferencias de manera que haya una elevación del nivel técnico y científico de la institución.

4. Relaciones públicas.

Hará la publicación y difusión de los trabajos llevados a cabo en el CAIMA.

5. Servicios generales.

Contará promordialmente con biblioteca, auditoría y aulas.

Esta unidad capacitará a los jóvenes en diferentes oficios, proporcionandoles actividades culturales, y recreación especial para su edad e intereses, dirigirá al desarrollo de habilidades y aquellas funciones afectadas. Incluye la educación de padres y los organiza para que se conviertan en miembros activos de los programas, objetivos y actividades del Centro y unidades periféricas y le proporciona instrumentos para una vida ocupacionalmente productiva mediante el desarrollo de programas de becas y una bolsa de trabajo.

Probablemente la función última de esta unidad sea garantizar mediante seguimientos periódicos, que el joven no ha sido una carga para el Estado, sino que esté dotado de sus capacidades, como persona libre (debido a su repertorio conductual), de ejercer en forma responsable y digna sus capacidades de decidir y contestar a los problemas de su vida libre de la dependencia que a sufrido por las drogas.

En tanto es posible la fundación de una institución nacional como la propuesta, sugiero en forma inmediata las siguientes actividades:

a) Reforzamiento de las actividades actuales del centro de trabajo juvenil en los siguientes aspectos:

I. Investigación básica.

II. Entrenamiento de personal.

III. Desarrollo de sistemas terapéuticos y psicoterapéuticos.

IV. Iniciar programas de rehabilitación social.

b) Continuación de los trabajos para la fundación del Centro Nacional.

c) Iniciar trabajos para la modificación de los códigos, sanitarios, civil y penal.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.**TEXTOS.**

- 1).- Bossert Gustavo y Zannoni Eduardo., Manual de Derecho de la Familia., Editorial Astrea, Argentina, 1991.
- 2).- Carrillo Prieto Ignacio., Derecho de la Seguridad Social., Editorial UNAM, 1a. Edición, México, 1991.
- 3).- D' Antonio Daniel Hugo., Derecho de Menores., Editorial Astrea, 3a. Edición, Buenos Aires Argentina, 1986.
- 4).- Instituto de Investigaciones Jurídicas., Derechos de la Niñez., Editorial UNAM, 1a. Edición, México, 1990.
- 5).- Lehmann Heinrich., Derecho de la Familia., Editorial Themis, 5ta. Edición, Madrid España, 1983.
- 6).- Manterola Martínez Alejandro., Revista Mexicana de Justicia., No. 3., 1990.
- 7).- Mendizabal Osés Luis., Derecho de Menores., Editorial Pirámide, 1a. Edición, España, 1977.
- 8).- Revista Criminalia., No. 2, Año LX. Mayo - Agosto 1994, 1a. Edición, Editorial Porrúa. INACIPE.
- 9).- Revista de la Facultad de Derecho de México., No. 189 - 190 Tomo XLIII, Mayo - Agosto 1993. 1a. Edición, UNAM.
- 10).- Revista Mexicana de Justicia., No. 3, Vol. VIII, Julio - Septiembre 1990.
- 11).- Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social., No. 4 Julio - Agosto 1972, Vol. I, México D.F. Secretaría de Gobernación.

LEYES Y CODIGOS.

- 1).- Gongora Pimentel Genaro y Acosta Romero Miguel., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Editorial Porrúa, México, 1993.
- 2).- Ley General de Salud., Editorial Porrúa., México, 1993.

3).- *Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social DIF.*, Guanajuato, 1994.

OTRAS FUENTES.

1).- *Curso de Capacitación DIF.* Guanajuato., 1992, Editorial Gobierno del Estado.