

300609
45
2ej



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNAM.

**"EL OMBUDSMAN EN EL MALTRATO DEL MENOR
Y EL DERECHO FAMILIAR EN MEXICO".**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. DEL LOURDES MAYAGOITIA ASOMOZA
Director de Tesis: Lic. Gonzalo Vilchis Prieto

México, D. F.

FALLA DE ORIGEN

Julio de 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

INTRODUCCION		1
CAPITULO	<u>I.- EL OMBUDSMAN</u>	5
	1.1 Concepto del Ombudsman	5
	1.2 Función social del Ombudsman	12
	1.3 Su actividad y desarrollo del Ombudsman en Dinamarca	14
	1.4 El Ombudsman en los países subdesarrollados	22
	1.5 La incorporación de la figura del Ombudsman en torno a la protección y salvaguarda de la familia.....	30
CAPITULO	<u>II.- EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA</u>	34
	2.1 Antecedente histórico del IMPI	34
	2.2 Decreto que reestructura al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	41
	2.3 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en cumplimiento con las disposiciones legales que le son aplicables debiendo integrarse al Sector Salud.	44
CAPITULO	<u>III.- EL MALTRATO DEL MENOR</u>	48
	3.1 El problema del maltrato del menor	48
	3.2 El problema del Maltrato del Menor Generacionalmente	51
	3.3 Objetivos Generales	54
	3.4 Decreto de reestructura al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	57

3.5	V Congreso Internacional sobre menores Maltratados y Abandonados y otros eventos realizados con relación a este tema.....	58
3.6	Experiencias cotidianas que nos lleva a considerar el Maltrato del Menor en esta Tesis. Centros Familiares en el Distrito Federal.....	61

CAPITULO

IV.-	<u>FUNCIONES DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO ORGANISMO ESPECIALIZADO DEL SISTEMA</u>	64
4.1	Instituciones especializadas.....	64
4.2	La técnica de la entrevista y la observación directa.....	71
4.3	Guía del Procedimiento	76
4.4	Los Consejos Locales de Tutelas.....	79
4.5	La adopción como figura jurídica de salvaguarda y protección a -- menores abandonados.....	83

CAPITULO

V.-	<u>JUSTIFICACION A LA LEGISLACION DEL OMBUDSMAN</u>	90
5.1	Proyecto presentado al Congreso de la Unión sobre la ley orgánica del Ombudsman abogado del pueblo al -- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.....	91
5.2	Funciones y obligaciones del -- -- Ombudsman.....	93
5.3	El Comisionado del Congreso de qué forma opera.....	100
5.4	Un Estatuto Institucional para la creación de una oficina del -- -- Ombudsman (abogado del pueblo).....	104
5.5	Jurisdicción.....	105
	CONCLUSIONES	107

INTRODUCCION

Resulta de tal importancia la protección de los derechos del ciudadano que mucho se ha escrito a este respecto; bastante se ha legislado, por ejemplo para proteger los derechos de los particulares frente a los actos de gobierno.

Podríamos remontarnos incluso hasta Sócrates, Platón y Aristóteles, pues ellos participan fundamentalmente aportando tesis respecto a la filosofía, política y del arte de gobernar. De ahí que podamos afirmar que la administración pública tiene una larga historia.

Ante el requerimiento de los pueblos que constituyen las diversas naciones, no han escapado a todo gobierno, el legislador con respecto de la protección que los ciudadanos deban y puedan tener ante excesos de poder, e inexacta aplicación de las leyes, no respuesta a sus derechos de petición etcétera.

Desde luego, podríamos decir que en casi todas las naciones existen recursos que pueden utilizar los particulares para inconformarse contra las actuaciones de las diversas autoridades civiles, administrativas; pudiendo acudir el afectado ante una autoridad de más alto rango y obtener la protección de sus derechos; que en un principio se hablaba de la protección

a la dignidad humana y posteriormente se tradujo en los llamados derechos del hombre.

En su interés fundamental de vivir en régimen de derechos respetando precisamente los derechos del hombre, en algunos países de Europa, alrededor del siglo XVI, surgió la figura llamada "Defensor del Ciudadano" u Ombudsman, institución que tenía como función fundamental la de vigilar la actuación de los funcionarios públicos para defender a los ciudadanos contra cualquier proceder ilegal, resultando interesante que existiendo en algunos países que han adoptado esta institución, sistemas de recursos administrativos, la institución del Ombudsman o Defensor del Ciudadano está previsto, como una manera de vigilar el cumplimiento de las leyes; habida cuenta del eficiente desarrollo, correcto ejercicio y honorable actuación. Las funciones de esta institución se han mantenido y se ha acreditado en su prestigio, lo cual ha trascendido de Europa a los Estados Unidos y Canadá, existiendo en Europa actualmente en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega.

Algunos estudios que se han hecho respecto del Ombudsman, sus autores consideran que en determinados países no sería adecuado y eficaz, en virtud de sus estructuras políticas establecidas y la existencia de tribunales que pueden utilizar

los ciudadanos para ser protegidos de los actos ilegales de la administración pública.

Sin embargo, otros autores como el Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Pensilvania, Doctor Henry J. Abraham, considera que la tramitación de recursos de los particulares ante tales tribunales, instituidos por el Estado, acarrearán el problema de la parcialidad e implica dilaciones al ciudadano el cual llega a sentirse estar a merced de una burocracia inaccesible, que de no ser vigilada, llegaría a ser incontrolable.

Atento al hecho real de que el Ombudsman ha demostrado ser una institución extremadamente útil en algunos países de Europa complementando el control sin perjudicar la eficiencia y la independencia de la administración, ha sido de mi interés llevar a cabo un trabajo de investigación, con respecto al Ombudaman para presentarlo como tesis, habida cuenta de la experiencia que he tenido en el medio de problemas relativos a la familia, al maltrato de menores y otras cuestiones que en un momento dado me han hecho sentir la necesidad de la existencia en nuestro país, de un Abogado del Pueblo, ante las constantes quejas de los afectados en cuanto a la dificultad para que sean resueltas con la celeridad que impone la resolución de sus problemas fundamentales en el ámbito familiar, ya que es

un hecho indudable que la familia sigue y seguirá funcionando como la célula básica de toda sociedad.

CAPITULO I

1.1 Concepto del Ombudsman

La palabra "OMBUD", nos dice el Ombudsman para asuntos civiles de Suecia, el Señor Alfred Bexelius, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra.

El "Justitie Ombudsman" es un representante del parlamento y por lo mismo, de los ciudadanos.⁽¹⁾

Donal C. Rowat afirma que ha aumentado el interés mundial sobre esta Institución del Ombudsman, el Defensor del Ciudadano, ampliándose al mundo democrático, como un instrumento para controlar a la burocracia.⁽²⁾

El distinguir Consultor de Justicia de Suecia Sten Rudholm, dice en una interesante exposición, que la función más importante que se atribuyó al cargo, creado en 1717 y llamado Procurador Supremo (Hogste Ombudsman), era la de ejercer una supervisión general para asegurar que las leyes y reglamentos fueren cumplidos y que los Servidores Públicos desempeñándose en sus funciones de Cancillería; en 1719 se cambió el nombre de la Oficina por el que actualmente lleva todavía, de Canciller de Justicia (Justitie Kansler, que se abrevia J.K.); pero el

(1) El Ombudsman el defensor del ciudadano. Donald C. Rowat p.55

(2) Ob cit p. 72

cambio de nombre no alteró la función, que hasta la fecha es la de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal. La legislación posteriormente dictada y otras disposiciones de la materia han conservado las funciones originales de control y supervisión.

Más tarde durante el Siglo XVIII, Dr. Vennis la posición del J.K en que a su designación se refería, al que dejó de pertenecer al Rey, para encomendarla a los cuatro cuerpos representativos, o sea de cuatro estados. Dicha posición fue la predecesora de la actual, fundada en 1809, en la Constitución de ese año, que sustancialmente rige todavía. (3)

Quando el volúmen de los negocios creció hasta ser demasiado pesado para el J.K., llamado también Justice Ombudsman o JO parlamento (Riksdog), se crearon otras dos dependencias más, de igual categoría, una para asuntos civiles y otra para asuntos militares, lo cual data del año de 1768.

Aunque los Ombudsman deben permanecer en sus funciones durante cuatro años únicamente, se acostumbra reelegirlos. Si alguno de ellos cometiera una falta grave a su deber, el Parlamento podría despedirlo, pero ésto no ha llegado a

(3) Ob Cit p.58

sucedir todavía, aunque si ha dejado de reelegirse a algún ombudsman que no gozaba de la necesaria confianza.

En los últimos años de estas décadas la oficina Escandinava de Ombudsman ha recibido gran atención en el mundo democrático como el instrumento de control de la burocracia.

"El Ombudsman es un funcionario del Parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que, cuando encuentra la queja justificada, le busca un remedio".⁽⁴⁾

La Institución tiene mucho éxito en Suecia y Finlandia, países de origen, ayudando a proteger a los ciudadanos contra las autoridades arbitrarias. La Vecina Dinamarca la adoptó en 1955. Luego la adoptaron Noruega y Nueva Zelanda en 1962 y ahora la están considerando activamente en países tan distantes y tan diferentes en su estructura constitucional como Canadá, Gran Bretaña, Holanda, la India, Irlanda y los Estados Unidos.

Sin embargo, una de las principales dificultades que plantea la discusión del esquema fuera de Escandinava

(4) Enciclopedia británica.- Micropedia Vol. VII 15 a Edición 1982 pág. 530.

ha sido la falta de información completa y precisa acerca de su funcionamiento. Esto se ha debido en gran medida a las barreras del idioma. No hay duda de la buena disposición que tuvo el primer Ombudeman Danés, para hablar y escribir en inglés acerca de su Oficina lo que ha ayudado grandemente a superar esta dificultad. Por ejemplo, el trabajo que presentó en un seminario de las Naciones Unidas celebrado en Kandi, Ceilán en 1959, estimuló el interés de Nueva Zelanda en la idea; y cuando la misma se discutió por primera ocasión en Gran Bretaña. Pero aún en Suecia y Finlandia, donde hay acceso público a la mayoría de los documentos oficiales, muchos expedientes son secretos (por ejemplo, los que se refieren a cuestiones de seguridad, secretos comerciales y el tratamiento de los ebrios o de los enfermos mentales).

Raras veces sostiene audiencias el Ombudeman, y cuando lo hace personalmente o mediante otro funcionario designado por él, se entrega las minutas pero las audiencias mismas nunca están abiertas al público. Los nombres de las quejas y de los funcionarios involucrados no se dan a conocer ordinariamente, y la prensa coopera para evitar la publicidad innecesariamente injuciosa.

En realidad, un Ombudsman usualmente realiza sus investigaciones con una publicidad mucho menos injuciosa que los resultados de otras investigaciones que se realizan, de acuerdo con las leyes de investigación en los países de la mancomunidad. Esta investigación pretende corregir impresiones erróneas, y proporcionar información y análisis más amplios que permitan discutir el esquema de Ombudsman según sus verdaderos motivos en los numerosos países que ahora la están considerando.

"Un entendimiento adecuado de la institución de Ombudsman sólo se puede obtener mediante el estudio de las explicaciones de los expertos que viven en cada uno de los países donde ahora funciona la misma" dice un estudioso del tema.

Sten Rudholm, el Canciller de Justicia de Suecia, Alfred Bexelius y Hugo Kenkow, los actuales Ombudsman de asuntos civiles en Suecia, Pravo Kastoni, uno de los arquitectos del nuevo esquema de Ombudsman de asuntos civiles en Noruega, han escrito extensos ensayos sobre las instituciones del ombudsman existentes en Escandinava.

De estos documentos se deduce que existen significativas variantes entre los países escandinavos, en cuanto

a la forma de proteger a los ciudadanos contra las autoridades arbitrarias. Suecia tiene por lo menos tres guardianes de la ley; el Canciller de Justicia, que es un funcionario de la Corona, y de los Ombudsmen Parlamentario de asuntos civiles. Finlandia como Suecia tienen un Canciller de Justicia, cuyas tareas duplican en gran medida las del Ombudsman, pero no hay un Ombudsman para los asuntos militares. En ambos países al revés de lo que sucede en Dinamarca y Noruega, el Canciller y el Ombudsman tienen la facultad de acusar al funcionario, y a su trabajo incluye quejas contra los tribunales, Noruega, como Suecia, tiene Ombudsman militares, que fueron creados en 1952, diez años antes de la adopción de la más amplia oficina de asuntos civiles.

Las democracias nórdicas no son los únicos países que han considerado o experimentado la idea de una "tribuna del Pueblo" o un inspector general, K.C. Davis sostiene convincentemente que la misma idea básica tiene una larga tradición en los Estados Unidos, y W. M., Evan demuestra en un ensayo, el interesante paralelo que existe con la Oficina del Inspector General del Ejercicio de los Estados Unidos. En Filipinas el Presidente Magsaysay creó un Comité Presidencial de Quejas en 1954, que ha podido persuadir al propio profesor Vitorio para que describa el funcionamiento y el éxito del Comité.

Otra institución relacionada es la Comisión Europea de Derechos Humanos, que describe J.K.⁽⁵⁾

Hasta ahora se han hecho proposiciones en favor del Ombudsman en varios países aparte de los que han adoptado el esquema. El país que más ha discutido es el Reino Unido, pero la única proposición detallada ha sido la que con carácter semioficial hizo "Justicia" y que el Gobierno Conservador objeto. Sin embargo, el nuevo Gobierno Laborista ha anunciado que planea introducir el esquema.

Aunque Canadá y Estados Unidos se han interesado en la Institución más recientemente, es probable que adopten alguna versión de la misma más pronto.

(5) Donald C. Rowat "El Ombudsman" p. 105

1.2 Función Social del Ombudsman

Un poder judicial independientemente que constituye una arma poderosa para una Institución o país que ha de luchar con el mal de la corrupción.

A este respecto debemos mencionar la figura del Ombudsman, personaje directamente responsable ante el parlamento como protector del ciudadano contra las usurpaciones de los funcionarios, esta figura fue instituida por primera vez en los países Escandinavos.

Tales rasgos son los siguientes:

- 1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los particulares políticos, representantes de la legislatura, por lo general establecidos en la Constitución, que vigila a la administración.
- 2) Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y

- 3) Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.

Para evitar la confusión pública en la discusión de la idea de Ombudsman, el empleo del término "Ombudsman" debe pues restringirse a las instituciones que tengan esta combinación única de características. De otra manera se puede olvidar la importancia vital de una o más de estas características cuando se propongan plantas llamados Ombudsman.

1.3 Su Actividad y Desarrollo del Ombudsman en Dinamarca

1.3.1 Dinamarca ha tenido una Constitución democrática desde 1849.

El Rey es el jefe nominal del poder ejecutivo, pero no tiene responsabilidad personal y desempeña sus funciones a través de Ministros responsables. A la asamblea legislativa únicamente, se le llama Folketing. El poder judicial es independiente de las autoridades municipales locales, realizan una parte de la administración pública. En los términos de la sección 82 de la Constitución, las autoridades municipales son independientes, pero el gobierno central tiene facultades para vigilar sus actividades.

Los Ministros son responsables ante la Folketing por la administración eficiente de sus departamentos. Esto significa que son responsables de las actividades de los funcionarios civiles y de otros empleados estatales, así como de sus actos personales. Además los Ministros pueden ser censurados en la Folketing. Esto ha sucedido muy pocas veces.

1.3.2 Jurisdicción control sobre la administración estatal.

De acuerdo con la Ley en Dinamarca, el Ombudsman tiene facultades para vigilar toda la administración estatal,

civil y militar. Esto significa que está facultado para controlar a todas las personas que actúan al servicio del Estado, incluyendo a los Ministros. Como era de esperarse, de tiempo en tiempo se han planteado algunos interrogantes en cuanto a los límites de su jurisdicción. Las funciones de algunas instituciones públicas no están claramente definidas, y ciertas instituciones o personas realizan algunas actividades que quedan claramente dentro de la jurisdicción del Ombudsman, y otras que quedan fuera de la misma.

En un caso, el Ombudsman sostuvo que no tenía jurisdicción para criticar una declaración formulada por el Primer Ministro ante la Folketing, usando su responsabilidad ministerial.

Pero cuando el caso que se presenta no es un asunto político algo que se refiere a la administración del Departamento de un Ministro, el Ombudsman es competente. Por ejemplo un solicitante había sostenido una conferencia personal con el Ministro de Finanzas. Más tarde escribió al Ministro y explicó que, de acuerdo con una supuesta promesa que le había hecho, intentaba importar ciertos bienes. Lo que se discutía en este caso era si el Ministro debió

haber informado inmediatamente al solicitante que estaba equivocado y que no se le había hecho tal promesa, o si por el contrario, el Ministro estaba justificado en no haber recogido el error hasta que el caso se decidió finalmente. El Ministro sostuvo, que su departamento había actuado correctamente a pesar de la opinión del Ombudsman en el sentido de que, dadas las circunstancias, debió haberse informado inmediatamente al solicitante.

El Ombudsman Dinamarqués no puede anular o enmendar una orden administrativa, pero tiene otras facultades:

- a) Si encuentra que un Ministro o ex-Ministro ha incurrido en responsabilidad civil o penal puede presentar una recomendación a la Folketing para el enjuiciamiento.
- b) Cuando opine que cualquiera otra persona bajo su jurisdicción debe responder de una falta criminal, puede ordenar a la autoridad acusadora que realice una investigación preliminar o que acuse a esa persona ante los tribunales.
- c) Cuando considera que hay razones suficientes para

iniciar procedimientos disciplinarios, puede ordenar a las autoridades administrativas competentes que inicien tales procedimientos contra los servidores públicos.

- d) Puede hacer conocer sus opiniones a la persona a quien se refiere la queja.

Aunque de acuerdo con la sec. 3 de la Ley, la Folketing puede formular directrices generales para el Ombudsman; interferir en la forma en que se ocupa de casos individuales. Este principio fue subrayado por la Folketing en un caso que aparece en el informe de 1959. Cuando la mayoría de sus miembros sostuvo que como cuestión de principios no debe pedirse al Ombudsman que investigue un caso específico. En 1955 el Ombudsman se rehusó a acceder a una petición del Ministro de Agricultura para que investigara un caso en que estaba envuelto el Colegio Real de Veterinaria y Agricultura, y que había interesado gradualmente a la opinión pública. En sus discusiones con el Ministro enfatizó que si se ocupaba del caso tendría que considerar igualmente, si el Ministro o su departamento habían cometido algunas faltas. Finalmente el Ombudsman decidió investigar los

dos casos por propia iniciativa. Esto significaba que era completamente libre de decidir qué aspectos del caso deseaba examinar.

El control que ejerce el Ombudsman no es político. Actúa como una autoridad independiente, aunque debe tener la confianza general de la asamblea legislativa y puede ser removido cuando la pierda. (6)

1.3.3 El Procedimiento

De acuerdo con la sección 6 de la Ley, cualquier persona puede presentar una queja. No hay necesidad de demostrar un interés especial. Sin embargo, si el quejoso no tiene un interés razonable en el caso, el Ombudsman se mostrará reacio a iniciar una investigación. El quejoso debe dar su nombre y presentar su queja en el término de un año. Sin embargo, el Ombudsman siempre puede investigar un caso por su propia iniciativa y así lo hace muy frecuentemente. Esto significa que si hay verdaderas razones para iniciar una investigación, estas reglas formales no evitarán que se ocupe de un caso.

(6) Donald C. Rowat, "El Ombudsman" p. 280

Aunque la queja se presente dentro de un año y se refiera a un asunto dentro de la jurisdicción del Ombudsman no será necesariamente investigada de manera formal. En los términos de la sección 6 de la Ley, el Ombudsman, al recibir la queja, decide si hay razón suficiente para una investigación.

La persona contra quien se presenta una queja está protegida por la regla de que debe asentarse su defensa si el caso se hace del conocimiento de la Folketing o se incluye en el informe anual. Si es un empleado público permanente, puede pedir la queja de trámite de acuerdo con las reglas que gobiernan las investigaciones interdisciplinarias. Este derecho nunca ha sido invocado. Por otra parte, muchos empleados públicos han presentado quejas contra funcionarios superiores.

El Ombudsman está obligado a mantener secreta la información si las circunstancias del caso lo hacen necesario (sec. 8 de la Ley). Este es un factor que probablemente ha tenido la mayor importancia en su relación con los Departamentos. Es más fácil para un funcionario público proporcionarle información confidencial cuando se sabe que la misma se mantendrá secreta, y especialmente que no se comunicará

al quejoso, a ningunas otras personas privadas, ni a la prensa.

1.3.4 Apelación Administrativa y Acceso a los Tribunales

Hasta que se modificó la ley de 1959, el Ombudsman podía ocuparse de las quejas, aunque existía un derecho de apelación a una autoridad administrativa del nivel superior. Ahora se desechan sumariamente tales quejas. Pero si la queja no se refiere a la decisión de la misma sino, por ejemplo, a la conducta de las autoridades subordinadas, el Ombudsman sigue teniendo jurisdicción. También puede decidir investigar la decisión misma por propia iniciativa (sec. 6 de la Ley).⁽⁷⁾

El Ombudsman es competente aunque el asunto pueda ser conocido también por los tribunales. Y puede aconsejar a los quejosos acerca de la posibilidad de entablar un juicio (sec. 6 de las Instrucciones). Además puede recomendar a las autoridades competentes que concedan ayuda legal gratuita. Hasta ahora, siempre se han respetado tales recomendaciones. En varios casos el Ombudsman ha recomendado

(7) Donald C. Rowat "El Ombudsman" p. 300

a las autoridades administrativas que causan difíciles problemas legales, que los planteen ante los tribunales. Si ya se ha iniciado un juicio antes de que el Ombudsman reciba una queja, usualmente no hace ningún comentario, pero de vez en cuando ha comentado problemas de Derecho.

1.3.5 Problemas de que se ocupa

De acuerdo con la sección 3 de las Instrucciones, el Ombudsman está obligado a "mantenerse informado acerca de si cualquier persona bajo su jurisdicción persigue fines ilícitos, toma decisiones arbitrarias o poco razonables, o en alguna otra forma comete errores o actos de negligencia al desempeñar sus tareas". Esta regla ha conferido al Ombudsman gran libertad y le ha abierto amplias posibilidades. (8)

(8) Donald C. Rowat. "El Ombudsman" p. 301

1.4 El Ombudsman en los países subdesarrollados

Los países en desarrollo a diferencia del moderado interés que ha encontrado en Europa, la idea del Ombudsman, se ha extendido rápidamente entre los países en desarrollo del mundo. En Israel, las ciudades de Tel-Aviv y Jerusalén nombraron funcionarios de quejas que aparecen como Ombudsman de tipo popular aunque realmente pertenecen al poder ejecutivo. En su primer año de operaciones, la oficina de Tel-Aviv recibió más de mil quejas, más de la mitad de las cuales resultaron justificadas. Lo que es aún más importante, el Contralor del Estado de Israel ha ido asumiendo gradualmente las funciones de un Ombudsman. Este desarrollo se produjo naturalmente porque el Contralor, un funcionario del poder legislativo sin atribuciones para controlar la administración, había recibido amplias facultades para vigilar no solamente la corrección financiera, sino también la legalidad, eficiencia y la corrección financiera, sino también la legalidad, eficiencia y moralidad en general. Desde su iniciación en 1950, el primer Contralor del Estado consideró apropiado ocuparse de las quejas del público como un medio de facilitar su vigilancia de la administración. Sin embargo esta función sólo se llegó a conocer ampliamente poco a poco. Como resultado de ello, el número de quejas ha aumentado sistemáticamente, pasando de 1,300 en 1961

a 3,100 en 1966.

La investigación de las quejas, que por supuesto constituye sólo una pequeña parte de las funciones del Contralor, está a cargo de un funcionario de alto rango, quien coopera con el asesor legal y con la división a la que corresponde inspeccionar la dependencia contra la cual se formule la queja. Este sistema tiene la ventaja de que puede utilizar al gran equipo de investigadores experimentados y de expertos en eficiencia de la oficina del Contralor.

Guayana y Mauricio también han adoptado el plan del Ombudsman. La Conferencia para la Independencia de la Guayana Inglesa, celebrada en noviembre de 1965, incluyó - en plan en la Constitución del nuevo país independiente de Guayana. En la víspera de la Independencia, en mayor de 1966, se designó como primer Ombudsman al ex-Director de Acusaciones Públicas. También se incluyó el plan en la nueva constitución de un Mauricio independiente que elaboró en 1965 la Conferencia Constitucional de Mauricio. Sin embargo, la vigencia efectiva de esta Constitución se demoró hasta que no se celebró una elección en 1967.

En ambos países, el Gobierno designa al Ombudsman tras de consultar con los líderes de la oposición; en Guayana sólo puede ser removido por causa justificada tras la recomendación de un tribunal especial. Ambos países tienen una población con diferencias raciales y por esa razón se pensó que un Ombudsman resultaría especialmente útil en la investigación de quejas de discriminación racial por algunos funcionarios. Durante el primer año el Ombudsman de Guayana recibió solamente unas 150 quejas y únicamente una de ellas se refería a la discriminación racial. Sin embargo, como esta oficina empezó a funcionar lentamente, todavía no podemos juzgar su eficacia. Los dos esquemas constituyen precedentes importantes para los países en desarrollo racialmente heterogéneos.

En enero de 1966, el Coloquio de Ceylán sobre el imperio de la Ley, al que asistieron cerca de un centenar de juristas de Asia y el Pacífico, recomendó la institución de Ombudsman en aquella región. En abril-mayo de 1967, las Naciones Unidas organizaron en Jamaica un seminario sobre derechos humanos, donde participó como experto invitado el Ombudsman civil sueco. Los delegados latinoamericanos estuvieron de acuerdo en que la institución se justifica en las condiciones actuales de sus países y pidieron a

la ONU que le diera publicidad en esa región. Estas recomendaciones han fortalecido considerablemente la idea de que debe establecerse la oficina del Ombudsman en los países en desarrollo. Por ejemplo, la sección jamaicana de la Comisión Internacional de Juristas propuso en 1967 que se introdujera el plan de Jamaica. También ha sido propuesto en Hong Kong y está siendo considerado en Malasia. Tras de que Singapur se separó de la Federación Malaya; una comisión constitucional para Singapur, encabezada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, recomendó en diciembre de 1966, que se instituyera el Ombudsman, en términos muy similares a los de Guayana y Mauricio. El Gobierno de Singapur se ha negado hasta ahora aceptar el plan, alegando que él mismo no ha ido experimentando lo suficiente en los países de la Mancomunidad.

Resulta más significativo el esquema comprensivo del Ombudsman que propuso para la India la Comisión Federal de Reformas Administrativas. La idea de un Ombudsman se ha venido discutiendo en la India por varios años y se han hecho proposiciones al nivel estatal y federal. Por ejemplo, ya en 1963 había propuesto la institución una comisión oficial del Estado de Rajasthan. Varios otros estados han establecido Comisiones de Vigilancia semejantes

a la oficina del Ombudsman que se ocupan principalmente del problema de la corrupción. Sin embargo, estas Comisiones - son designadas por el Ejecutivo, ante quienes son responsables. A principios del año de 1966, la Comisión de Reformas Administrativas del Pujab recomendó que "La Comisión de Vigilancia se independice de la influencia del Gobierno o - de cualquier Ministerio, para que aumente su utilidad".

A nivel federal, un Comité para la Prevención de la Corrupción había recomendado en 1964 la creación de una Comisión Central de Vigilancia encabezada por un sólo Comisionado e integrada por tres Direcciones: de Quejas y Corrección General, de Vigilancia, y de Policía Central. El Comisionado sería nombrado para un período de seis años y tendría la misma independencia que el Auditor General. Sus funciones y atribuciones serían similares a las del Ombudsman de Nueva Zelandia, excepto que además podría vigilar la corrupción e iniciar una acción correctiva contra un funcionario cuando no le satisficiera la acción que tomara el Gobierno tras de recomendación inicial.

La nueva proposición es insólita por cuanto incluiría los dos niveles de gobierno y al mismo tiempo separaría los niveles superiores de la administración de los inferiores.

Habría una especie de super Ombudsman (el Lokpal), con Jurisdicción sobre los Ministros y Secretarios Federales y Estatales, y también Ombudsman de menor nivel (los Lokayukta), uno para el gobierno federal y uno para cada estado, que cubrieran los niveles inferiores a los Secretarios, federal y estatal, quienes sólo serían responsables ante él y las legislaturas de federales o estatales, y serían independientes de los gabinetes federal y estatal. El Lokpal sería designado de acuerdo con la opinión del Primer Ministro, pero sólo tras de haber consultado al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y al líder de la Oposición. De igual manera, el Lokayukta estatal sería designado de acuerdo con la opinión de un Ministro Principal Estatal.

Ya ha habido alguna discusión del Plan del Ombudsman en los estados africanos de un solo partido, y uno de ellos, Tanzania, ha adoptado efectivamente un esquema confluído por el plan. La Comisión del Partido Unico de Tanzania recomendó, en abril de 1965, que una Comisión de cinco miembros fuese nombrada "para investigar las quejas de abusos de poder cometidos por funcionarios del gobierno y del partido". Para el efecto se promulgó una Ley en marzo de 1966 en que se creaba una Comisión Permanente

de Investigación integrada por tres miembros. Esta Comisión recibe quejas directas del público y tiene la facultad de revisar documentos del gobierno. Sin embargo, sus miembros son designados por el Presidente por períodos de dos años, y su primer Director es un ex-Ministro.

La Comisión sólo informa al Presidente, que el puede hacer detener cualquier investigación y los resultados de las investigaciones importantes no se hacen del conocimiento público. Al mismo tiempo, la ley que creó la Comisión recibió una fuerte influencia del modelo de Nueva Zelanda y durante sus primeros meses en el cargo de Director y el Secretario visitaron Nueva Zelanda e Israel.

El esquema del Ombudsman ha sido adoptado en cinco países muy distantes; Guayana, Mauricio, el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos. Contando los cinco sistemas generales anteriores, Ombudsman Militar de Alemania Occidental, y el Contralor del Estado de Israel, encontramos que alguna versión del plan existe ahora en doce países. Su probable adopción en breve plazo en muchas más jurisdicciones de Canadá y los Estados Unidos, y el creciente número de proposiciones y adopciones en otros países. "La institución del Ombudsman, o su equivalente, se convertirá en

una parte normal de la maquinaria gubernamental en todo el mundo democrático.

1.5 La incorporación de la figura del Ombudsman en torno a la protección y salvaguarda de la familia.

- a) El Ombudsman en el Derecho Familiar jugaría un papel trascendental como abogado del pueblo, ya que gracias a él las personas o menores tendrían un apoyo en cuanto a la celeridad de los trámites y el cuidado que pondrían las autoridades o burócratas para el caso.

Ejemplo: cuando un menor ha tenido lesiones ya sea de tipo mental, físico y hasta en algunos casos lesiones incestuosas, esto quiere decir que el padrastro o la madrastra ha querido abusar de él o ella, pero como es manejado como un secreto familiar, o los vecinos les tienen temor por represalias; hasta que un día llegan a golpear al menor de tal forma que va a dar al hospital, los padres se defienden y ocultan la situación y vuelven a llevar al hogar al menor. En algunos casos existe reincidencia y es ahí cuando el papel del Ombudsman se daría para presionar a las autoridades y que ese menor sea llevado a una Casa Cuna. Y se le consigne a los padres en su caso.

1.5.2 Los casos en que el padre se niega a dar atención alimenticia y no existe forma de que se le obligue, por tener trabajos eventuales, siendo difícil de exigirle la pensión en los juzgados familiares porque no tiene la manera de otorgar una fianza, y se pasan los meses en los expedientes en el juzgado hasta que llegan los seis meses y se mandan al archivo por no promoverse, ahí es donde el Ombudsman podría intervenir de manera definitiva para presionar al padre o en su caso consignarlo por abandono de menores o depositar a los niños en una Casa Cuna ya que los padres son incapaces de cuidarlos.

1.5.3 En el caso de un menor minusválido que no es atendido por las instituciones competentes, ya sea por falta de recursos o desinterés de los padres por ser gente incapáz de hacerse cargo de los menores, el papel del Ombudsman sería de investigar porqué las instituciones se niegan a atenderlo y cuáles son los motivos y causas de este proceder, buscar alguna alternativa. En caso de recursos de inconformidad presentados en distintas instituciones como el Seguro Social, porque se tarda tanto el trámite y por lo general las resoluciones son favorables a las instituciones,

ya que pretentan niñedades para ellos.

En el año de 1983 a un menor se le aplicó la vacuna del D.T.P., pero estaba descompuesta, según los doctores de la misma institución de 10,000 casos una sola vacuna esta mal, el menor tenía tres meses de edad, la vacuna provocó lesiones irreversibles en el cerebro, llevándolo los padres con médico particular y éste dió su dictamen diciendo que la vacuna había provocado la lesión por falta de refrigeración. Se internó en el Hospital de la Raza por dos años, se metió el recurso de inconformidad desde el año de 1983 y hasta la fecha no se ha dado resolución.

1.5.4 Sería interesante que el Ombudsman tuviera la facultad de indagar los archivos de la Procuraduría de la Defensa de la Familia, el número de denuncias que se presentan por año y cuáles son las causas por el cuál no se continúa con el procedimiento, hablar con los interesados y cuáles son los motivos, el porqué se desistió y una respuesta entre muchas es por la falta de recursos económicos que tienen los interesados y que al ser defensoría de oficio

no se le da la misma celeridad o importancia que si se le pagarán los servicios profesionales de un abogado.

1.5.5 En los casos de adopción, está muy bien el hecho de que se investigue acerca de las personas que quieren adoptar un bebe o niño para evitar el tráfico de menores, y que realmente los niños tengan cariño y un hogar estable; pero qué pasa con el papeleo o trámite. El Ombudsman podría ayudar a que estos procedimientos se dieran con mayor celeridad porque existen personas que tardan en adoptar hasta tres años, haciéndoles esperar.

CAPITULO II

2. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

2.1 Antecedente Histórico

La historia de México es una sucesión de esfuerzos para lograr en plenitud el derecho que tiene el ser humano a llevar una existencia digna. Es la lucha contra la marginación, la desigualdad social y la inseguridad en la vida.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), define a 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 la protección física, mental y social a personas que se encuentran en estado de abandono, incapacidad, minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación".

La evolución de la Asistencia Social en México,

ha acompañado desde su origen al proceso de consolidación de la nacionalidad, en la que los diversos esfuerzos, de beneficencia, y de participación y de cambio, tienden a alcanzar el desarrollo con justicia social. El conocimiento que se tiene de las acciones y servicios asistenciales, data desde la época prehispánica. (9)

Los Aztecas mantenían 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 a la caridad cristiana.

En el año de 1523, dos años después de la conquista, se crea en Texcoco la primera Escuela para Niños, 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 Santa Fé la primera Casa de Niños Expósitos; al ser designado Arzobispo de Michoacán funda Hospitales de Indios, para atender problemas

(9) Siles: del año 1986 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Fam. II, p. 15

de salud inmediatos. Asimismo, inicia la obra de adiestrar a los indios en trabajos que le fueran útiles para su subsistencia.⁽¹⁰⁾

En el Siglo XVIII, Fernando Ortiz Cortés, 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 expóditos. Primera concepción en la Colonia de la actual Casa Cuna.

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 tomara cuerpo doctrinario el concepto de Beneficiencia Pública. Al dictarse las Leyes de Reforma y crear se el Registro Civil, se dá lugar a los primeros actos de la Beneficiencia 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 Beneficiencia Pública; en este año

(10) Síopsis del año 1986. Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia
p. 17

el Presidente Juárez adscribe la Beneficiencia Pública al Gobierno del Distrito Federal, crea la Dirección General de Fondos de Beneficiencia y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo, pone en vigor el Reglamento Interior aprobado por el Supremo Gobierno.

El 7 de noviembre de 1899, el Presidente Porfirio Díaz, decreta la primera Ley de Beneficiencia, Privada, Independiente de las Asociaciones Religiosas y vigilada por el Poder Público.

En 1920, el Gobierno reorganiza la Beneficiencia 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 una 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 Beneficiencia 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 significarse el concepto de Asistencia Social, con diferencias esenciales, en relación a la mística de caridad cristiana.

El 31 de enero de 1961, se creó por decreto presidencial un organismo público descentralizado denominado

Instituto Nacional de Protección a la Infancia, para reponder a la creciente demanda de los servicios otorgados por la Asociación de Protección a la Infancia A.C. (INPI)

Posteriormente, el 15 de julio de 1968, se constituye un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), su 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 (INPI), ampliando sus objetivos y atribuciones procurando el desarrollo integral y efectivo de la niñez, llevando a cabo labores de promoción de Bienestar Social en los aspectos de: cultura, nutrición, médico, social y económico. El Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), en el año de 1975 ya no corresponde a las atribuciones que se le habían señalado, por lo cual se estimó necesaria la creación del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), 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 fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, cuyo objetivo 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 y Asistencia, encomendándose la realización de los 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 no hospitalario.

2.2 Decreto que reestructura al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En uso de las facultades que le asisten, el Ejecutivo Federal expidió el 20 de diciembre de 1982, el Decreto por el que consolida la estructura orgánica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para que sea el Organismo del Gobierno de la República que opere los programas de Asistencia Social en el país.

Considerando la importancia de las acciones en beneficio de la población en general, y en particular, de la familia, los menores, los minusválidos, y los ancianos, han quedado establecidos como parte de sus objetivos; el impulso al sano crecimiento físico y mental de la niñez, la operación de establecimiento de asistencia social, la realización de estudios e investigaciones sobre los problemas de los menores y la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a éstos.

2.2.1 El Marco Jurídico

Dentro de todo este marco jurídico, es precisamente que se llevan a cabo las acciones del CIF en cuanto

al problema del maltrato a menores, en sus diferentes etapas y aspectos.

Por otra parte, el DIF, a través del Instituto Nacional de Salud Mental, tienen la responsabilidad de la investigación científica de las causas, al tratamiento y la prevención de las alteraciones de la salud mental en los niños y jóvenes, incluyendo por supuesto, la atención a mayores, cuando son ellos, como agresores de sus propios hijos o dependientes, quienes requieren la atención.

2.2.2 Dirección de Asuntos Jurídicos

A su vez, la Dirección de Asuntos Jurídicos DIF, por conducto de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y de Servicios Sociales, presta organizada y permanente servicios de asistencia jurídica y social a los menores y a sus familias, en asuntos compatibles con los objetivos del Sistema, teniendo siempre dentro de sus finalidades, la investigación y la prevención de la problemática jurídica del menor sujeto a malos tratos, a través del Programa DIF-PREMAN.

2.2.3 Consejo Consultivo

En el mes de mayo de 1983 quedó constituido el Consejo Consultivo para el manejo de las acciones en beneficio del menor maltratado, la importancia de esto, radica en que, desde aquel momento, las acciones fundamentales de atención a la niñez, por el maltrato de quienes son responsables de su cuidado y educación (en la mayoría de los casos, los padres), no deben ser atendidas aisladamente sino a través de coordinación y colaboración de entidades y dependencias de la Administración Pública, así como de los organismos de los sectores social y privado interesados en esta problemática.

Si la misión del Estado, es la de asegurar un orden en la constante coordinación de actividades que permiten la justa y equitativa convivencia, no bastará dictar sabias disposiciones, sino que es preciso asegurar su efectividad y vigencia, lo que equivale tanto como unir a las normas con un Sistema de sanciones que obligue a los negligentes e indisciplinados, a sujetarse al orden establecido, reprimido, evitando y sancionando cualquier acto antijurídico.

2.3 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en cumplimiento con las disposiciones legales que le son aplicables debiendo integrarse al sector salud.

Ante esta situación, hay que estar concientes de que, para evitar el origen y reincidencia del problema, es necesario que se aborde dentro de un sistema de acciones sociales e institucionales, unificadas por criterios y medidas funcionales, haciéndose indispensable la aplicación de la política sustentada por el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en lo relativo a la coordinación de todas las dependencias sectorizadas en materia de salud, encargadas de proporcionar satisfactores a la niñez, mediante un consejo especializado en la materia, que fortalezca la política de acción y coordinación, que defina prioridades, apoye programas y proyectos, para superar la problemática multicitada.

A la Reunión celebrada el 12 de mayo de 1983, asistieron titulares de las instituciones públicas, a quienes la ley confiere el derecho y obligación de intervenir en soluciones al problema que nos ocupa, así como representantes de instituciones del sector privado que comparten con nosotros

esta misma preocupación.

Una vez concluidos los trabajos del Seminario titulado "Manejo Actual del Niño Maltratado en México", y tras de quedar constituido el Consejo Consultivo para las acciones en beneficio del menor maltratado, éste acordó que sus reuniones se llevarían a cabo cada 2 meses, (por lo que la Junta se celebró en julio de 1983, proponiendo, en el primer punto del orden del día, la elección de los candidatos a ocupar el cargo de Presidente, Secretario y Vocales).⁽¹¹⁾

2.3.1 Propuestas del Programa de Acción que elaboró el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

- a) Efectuar estudios e investigaciones para determinar las causas del maltrato a menores, así como para encontrar las mejores formas de prevenirlo y, en caso remediario, evitar la reincidencia, elaborándose estadísticas para obtener los índices de mayor generalidad y de frecuencia, a fin de conocer la verdadera magnitud del problema, proponiendo, si de ello fuere necesario, por los conceptos debidos, las reformas legislativas

⁽¹¹⁾ Revista Jurídica publicada en 1987. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia. p. 45

que procedan para abatirlo, así como los medios más eficaces para su tratamiento en las áreas médica, social y jurídica.

- b) Coadyuvar con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en cumplimiento de sus acciones, en las áreas médica, social y jurídica, brindándole los apoyos que estén a su alcance, procurando dar cumplimiento a los programas que a propuesta de la Comisión de Estudios e Investigación sean aprobados por el Consejo.

- c) Procurar apoyo interinstitucional, a fin de cumplir con los objetivos de los programas en beneficio de los menores maltratados.

Se recurrió a todos los medios masivos de comunicación por los cuales se difundieron diversos aspectos de prevención, detección y tratamiento del menor maltratado y su familia; se abordaron temas como nutrición, educación para la integración social, fomento del sano crecimiento físico y mental de

la niñez, medidas de higiene, relaciones conyugales, dinámica familiar y distribución de la economía familiar; se dieron a conocer las facilidades para informar al DIF los casos de maltrato de menores, toda vez que se cuenta con los servicios continuos de veinticuatro horas durante los trescientos sesenta y cinco días del año, con personal del Area DIF-PREMAN, que recibe telefónica o personalmente la denuncia.⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ Documento DIF-PREMAN 1986, p. 31

CAPITULO III

3. El Maltrato del Menor

3.1 El Problema del Maltrato del Menor

Uno de los graves 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.

Se tiene plena conciencia de que los niños deben recibir los beneficios de los derechos universales del "Ser Humano" y desde ningún punto de vista puede ni debe existir para ellos forma alguna de discriminación o desigualdad que los condene a padecer por su origen o condición social, ya sea política cultural, física, moral o económica, abuso o maltrato por quienes tienen fundamentalmente la responsabilidad jurídica y moral de su atención y educación, que en la mayoría de los casos son los padres.

El maltrato al menor es un problema que ha existido y como antecedentes encontramos que

(13) Revista 1987. Procuraduría de la Defensa del Menor y la familia. p. 60

el acto de agresión está cubierto por una serie de costumbres, creencias y actitudes, como es el caso de las antiguas culturas prehispánicas, donde al menor se le sancionaba, dándole de comer la mitad de una tortilla o atándole de pies y manos para ser recostado en tierra mojada cuando mostraba actos de rebeldía, en otras ocasiones era expuesto al humo producido por chile quemado.⁽¹⁴⁾

Asimismo, se observa en algunos códigos que los indígenas acostumbraban castigar a los menores clavándole puntas de maquey en la espalda y se tiene noticias que a las niñas sólo se les clavaban en las manos.⁽¹⁵⁾

El castigo físico, como se puede apreciar fungía como medio de control, sobre los hijos y sigue siendo el patrón disciplinario y correctivo predominante en nuestra cultura.

En gran medida el origen de este problema y desde un punto de vista socio-jurídico, es la mala interpretación del llamado "Derecho de Corrección"

(14) Revista 1987, Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, p. 61

(15) Ob cit 61

el cual, a través de la historia por lo que hacen los padres, se ha venido manifestando como cuestión de medio y costumbre.⁽¹⁶⁾

No dudemos en que en el pasado, el ejercicio de la Patria Potestad, se encontraba sujeta al Pater Familia, el cual no tenía limitación alguna respecto de la vida e integridad física y los bienes de los miembros de su familia, es decir, las mujeres y los hijos que integraban por filiación y extensión familiar, estaban sujetos sin mas valladar que a su voluntad y capricho.⁽¹⁷⁾

Esta potestad, se ha limitado en el devenir histórico, tutelando hoy, las Instituciones Jurídicas, los derechos mínimos de toda persona y en consecuencia de manera explícita en los menores.

Recientemente se ha inferido que el maltrato a los hijos corresponde a clases económicas bajas, pero actualmente se observa que el maltratado ha existido siempre y no es privativo de una clase social, es decir, los padres pertenecen a cualquier grupo, geográfico, racial o económico.

(16) Revista 1987, Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, p. 62

(17) Ob Cit p. 63

Lo que resulta interesante y difícil de imaginar es que personas comunes y corrientes, ocasionen daño intencional a sus propios hijos, debido a actitudes y hábitos negativos, que se manifiestan en indiferencia, descuido y temor a verse implicados en procedimientos jurídicos, por lo que constantemente encubren el problema para que pase inadvertido.⁽¹⁸⁾

3.2 El problema del Maltrato del Menor Generacionalmente

Para conocer el problema del maltrato a los menores, debemos recordar que en la especie humana no existe un determinismo genérico, orientado al cuidado de los descendientes como en las especies animales, debido a que los patrones de atención y cuidado a los hijos en la raza humana, se logra por medio de que el niño imite el patrón de comportamiento de sus progenitores que funciona como un modelo a seguir y tiene su principal influencia en los primeros años de vida.⁽¹⁹⁾

Esta conducta se transmite de generación en generación, de tal forma, que observamos como los niños de cuatro a cinco años, son abusivos con

(18) Revista 1987. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, c. 53

(19) Ob. Cit. p. 54

sus hermanos menores en la misma forma como ellos han sido maltratados.

Por lo tanto, podemos inferir que el hombre aprende a querer y comportarse con un sentido de autorespeto si ha sido amado y respetado por sus padres y de minusvalía o poca estima si ha sido descuidado, ofendido o maltratado durante su infancia. Si consideramos que los padres que maltratan lo hacen, por una actitud aprendida, debemos comprender con ello porqué estas personas no muestran remordimientos después de haber golpeado a sus hijos aunque si les angustia el castigo que pueda imponerles una autoridad. Son personas que argumentan utilizar el castigo físico como medio para educar, y en su gran mayoría, perciben el mundo que los rodea en forma hostil y rechazante, por lo que constantemente tienen el deseo de ser amados y hacen todo lo posible por evitarlo, como consecuencia, podemos considerarlos incapaces de proporcionar amor y protección a sus hijos, debido a las dificultades que tienen para controlar sus impulsos abusando de los menores.

Como nos hemos dado cuenta, el problema del maltrato es grave y sus consecuencias son significativamente negativas, por lo tanto hay que detectarlo a la brevedad posible para evitar que el niño golpeado de hoy sea un delincuente o padre maltratador en el mañana.

Estímulo desencadenante del hecho de maltratar se afirma bajo la presencia de algunas características como: Padres farmacodependientes o alcohólicos, la presencia en el domicilio de padrestros, amantes o parientes colaterales, así como situaciones de conflicto temporales que llevan a la formación de reacciones de furia y desaprobación que se traduce al acto del maltratar debido a la presencia de factores geográficos, sociales y culturales. Así podemos mencionar acciones en contra del menor que traspasan el límite de la corrección y llegan a lesionarlo de gravedad incluso de muerte.

Es decir el padre, custodio o tutor, ejerce acciones en forma activa por medio del castigo corporal que se manifiesta como moretones, lesiones, llagas, mutilaciones evidentes en la condición física del

menor e incluso el abuso sexual, encontrándose que también puede actuar en forma pasiva privándolo de elementos necesarios, al presentar una actitud negligente para proporcionarle los alimentos y cuidados básicos.

Dentro de las causas más frecuentes que dan origen al maltrato es que el menor pida comida, que no aporte dinero, que lllore, que desobedezca, que no controle esfínteres, así como huesos, sustitutos o adoptados, con defectos físicos, etc.

Lógicamente esto encierra la temática sustancial de la violencia sobre los menores dentro del ámbito familiar y se considera que requiere de principal atención en virtud de que en la familia debemos encontrar el elemento fundamental, 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.

3.3 Objetivos Generales

Estos objetivos generales están divididos en acciones

inmediatas que se reducen a la detección y asistencia de menores maltratados y a las mediatas que consisten en estimar la magnitud del problema del maltrato a menores en México, y a la orientación de grupos e instituciones que asisten a menores con este problema en base a asesoría y capacitación.

El procedimiento se sitúa de manera vinculada y simultánea en tres áreas como ya se mencionó: Jurídica Médica y Social, que coordinados brindan su servicio en tres aspectos.

1. Asistencia y Rehabilitación
 2. Investigación
 3. Prevención
- a) El procedimiento específico empleado para la Asistencia y habilitación de los casos, se realiza por medio de las acciones específicas que a continuación se describen:
- a. Recepción de la denuncia
 - b. Verificación y detección del caso
 - c. Canalización al Área Jurídica, Social y Médica.

d. Tratamiento rehabilitario

e. Cierre del caso

- b) Por su parte la investigación documental y de campo ha establecido estrategias encaminadas a superar mediante el seguimiento de casos particulares, factores que influyen o pueden influir en la problemática del maltrato a los menores, derivados del estudio sistemático de este problema al proporcionar las soluciones adecuadas a las condiciones generales y particulares, mediante el uso de técnicas de evaluación periódica que han permitido conocer en forma permanente cuantitativa y cualitativamente, las condiciones circunscritas al maltrato.
- c) Los sistemas de prevención están sustentados en los anteriores a través de programas concretos encaminados a la promoción del bienestar social en un nivel local, regional y nacional, por medio de la difusión y divulgación del problema sobre el abuso y maltrato del menor, enfocándose a mecanismos de prevención, detección y tratamiento unido a la promoción en general del desarrollo

de la comunidad y el tratamiento del bienestar familiar. (20)

3.4 Decreto que reestructura al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

En uso de las facultades que le asisten, el Ejecutivo Federal expidió el 20 de diciembre de 1982, el Decreto por el que consolida la estructura orgánica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para que sea el Organismo del Gobierno de la República que opere los programas de Asistencia Social en el país.

Considerando la importancia de las acciones en beneficio de la población en general, y en particular de la familia los menores, los minusválidos y los ancianos, ha quedado establecido como parte de sus objetivos el impulso al sano crecimiento físico y mental de la niñez, la operación de establecimientos de asistencia social, la realización de estudios e investigaciones sobre los problemas de los menores y la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a éstos.

(20) Convención anual (Revista) 1987. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. p. 160

3.5 V Congreso Internacional sobre Menores Maltratados y Abandonados, y otros Eventos realizados con relación a este tema.

Sobre menores maltratados y abandonados.- Este Congreso fue organizado por la Sociedad Internacional para la Prevención del maltrato y abandono del menor, y que se celebró en Montreal, Canadá, en el mes de septiembre de 1987. La importancia de asistir a este foro radicó en la necesidad de conocer a nivel mundial la magnitud del problema y las estrategias de atención y prevención del mismo.

Se celebró también el Simposio denominado "Síndrome del Niño Maltratado", organizado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con sede en el Hospital Darío Fernández, al que asistieron ciento veintiocho personas, representando a diversas Instituciones.

Se llevaron a cabo talleres de "Capacitación y Adiestramiento sobre Casos DIF-PREMAN", "Actualiza-

ción sobre "Dinámica de Grupos" y "Praxis de Trabajo Social en las Instituciones", organizados por el Departamento de Servicios Sociales y el Instituto Nacional de Salud Mental del DIF.

Se realizaron seis reuniones del Consejo Consultivo para la organización y acciones con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para optimizar la asistencia a menores abandonados, maltratados, extraviados, sin recursos con personal voluntario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, dos ante las Instituciones Villa Estrella; dos al Centro de Recepción Héroes de Celaya y dos a la Casa Cuna La Paz.

Los medios de comunicación (radio, televisión, prensa), al mostrar su interés en la problemática del menor maltratado, han presentado numerosas entrevistas y reportajes de especialistas en la temática, ayudando así a que la comunidad conozca las diversas estrategias y medios con que cuenta el Sistema para denunciar y auxiliar al Estado en su cometido de procurar el bienestar social

en el país, permitiendo al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 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. (21)

El problema que nos ocupa, ha sido motivo de inquietud de personas que con la finalidad de ampliar su conocimiento, en su mayoría estudiantes y pasantes de diferentes profesiones, provenientes de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Metropolitana, de la Universidad Pedagógica, de la Escuela Nacional de Maestros, de la Escuela Nacional de Educadoras, de la Escuela Nacional de Enfermeras, Trabajadoras Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Departamento del Distrito Federal, que asisten al DIF con el fin de obtener información sobre el problema del menor maltratado en general y en particular sobre la organización y funcionamiento del Programa DIF-PREMAN, situación que igualmente se ha manifestado en los DIF Estatales.

(21) V Congreso Internacional sobre Menores Maltratados 1982. p. 115

De la información y asesoría brindados, han resultado cuatro tesis a nivel profesional, con los títulos "Intervención del Trabajador Social en el Programa de Prevención al Menor Maltratado DIF-PREMAN; "Perfil Gráfico de Menores con Síndrome de Niño Golpeado", consistente en una prueba psicológica para evaluar la personalidad del niño; "Síndrome del Menor Maltratado, Factores y Consecuencias"; "El Niño Maltratado ante el Derecho".⁽²²⁾

Las Instituciones y Organismos que integran el Consejo Consultivo cumplen con la responsabilidad de avanzar por el camino de la justicia social meta de la Revolución Mexicana, la tarea de brindar a cada mexicano mejores condiciones de vida, en especial a aquella población abierta que no disfruta de los beneficios de la seguridad social.

3.6 Experiencias cotidianas que nos lleva a considerar el Maltrato del Menor en esta tesis. Centros Familiares en el Distrito Federal del DIF.

En mis siete años de trabajo realizado en el DIF me he dado cuenta de que la familia juega

(22) V Congreso Internacional sobre Menores Maltratados, 1985. p. 116

un papel importantísimo en el desarrollo y formación de la personalidad del niño y como institución refleja las transformaciones, morales, culturales y científicas.

La observación directa y la experiencia cotidiana, me lleva a considerar que el problema del maltrato a menores es mucho más grave de lo que salta a la vista de la luz pública, por ser este origen multicausal, y se manifiesta como un conflicto endémico de nuestro país, aumento que se considera en virtud de que el maltrato no es, ni un mal de opulencia, ni de la carencia, sino una enfermedad de la sociedad, un problema consustancial con el hombre mismo, que se transmite de generación y tiene su origen desde la más remota existencia del ser humano.

El hecho de vivir en sociedad y particularmente, en los tiempos modernos, en una alarmante macrosociedad, ha llevado a que resulte difícil detectar el maltrato de los menores. Esto es, debido a diversos factores, entre los que se encuentran la deshumanización, la complicidad de familiares

y vecinos, o la falta de valor civil para denunciar estos hechos.

La función dentro del DIF de asesor jurídico, se reduce únicamente a escuchar los problemas que se presentan y dar orientación a las personas para que vayan a determinada institución para que expongan su problema. Concientizándolo del tipo de situación en que se encuentran y como afrontarlo.

Por eso considero necesario que existan un abogado del pueblo para que las personas que no son atendidas por falta de recursos económicos, sean llevadas con un seguimiento o procedimiento legal ya que la gran mayoría de las denuncias, quejas o presentaciones de demandas no llegan a resoluciones definitivas.

El abogado del pueblo tendría una intervención definitiva para que, a esta gente realmente se le hiciera justicia, y presionaría más a los representantes de la justicia o autoridades directamente en los casos que él considerara necesarios.

CAPITULO IV

4. Funciones de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia como Organismo Especializado del Sistema.

4.1 Instituciones Especializadas

Para que las garantías individuales que consigna nuestra Constitución no sean violadas y se dé una transformación social en beneficio de las mayorías, el Sistema Nacional para el Desarrollo Familiar Integral de la Familia amplió su programa de Asistencia Jurídica y Social.

La acción de este programa, a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, se extiende a la familia, menores, ancianos y minusválidos en estado de abandono y a la investigación de la problemática jurídica que aqueja a esos mexicanos.

Mediante este programa se concilian los intereses de los integrantes del grupo familiar, se representan a aquellos que resultan, por su condición propia, más vulnerables y, por la coordinación interinstitucional establecida, acciona todos los mecanismos de los organismos estatales o --

descentralizados para que las garantías individuales sean respetadas. (23)

La asistencia jurídica la ofrece el DIF a través de los Departamentos de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y de Servicios Sociales. Su estructura responde a la preocupación del Gobierno de la República por fortalecer el desarrollo integral del núcleo familiar.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es un órgano especializado del Sistema que cumple dentro del programa general de promoción social, con objetivos precisos encomendados por el Ejecutivo Federal al DIF.

Esto consiste en la prestación organizada y permanente de servicios de asistencia jurídica a mujeres, menores, ancianos y minusválidos en estado de abandono y en la investigación de su problemática jurídica.

Tiene encomendada la divulgación

(23) Memoria del V Congreso Nacional de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. México, D.F. 15 y 16 de octubre 1987. p. 70

y enseñanza de las instituciones jurídicas entre la comunidad y ofrece asesoría legal tendiente a resolver la problemática en este campo de los integrantes de la familia y de la propia comunidad.

Además, representa a los menores o sus representantes cuando se afectan los intereses de los primeros y a las familias cuando se atenta contra su seguridad e integridad. Su actividad la ha convertido en un órgano de información dentro del derecho de menores y familia, de alta especialización.

Esto le ha permitido realizar estudios específicos sobre la materia y establecer, a nivel nacional, la unificación de criterios sobre tópicos especiales en legislación familiar y de menores, programas y actividades dentro del marco legislativo de cada entidad federativa.

Por otra parte ha promovido, en todo el país, la creación de juzgados especializados en materia familiar, en el Distrito Federal.

La oficina de Centros Especializados, con sede en la Casa Cuna DIF, se encarga de estudiar en forma integral la problemática de los menores albergados en esa institución y en la Casa Hogar.

Se procura resolver su situación a la mayor brevedad con el objeto de reintegrar a esos menores al núcleo familiar, ya sea el propio o dándolos en adopción.

La comunicación entre el DIF Nacional y los DIF Estatales se realiza a través de la Oficina de Enlace y Despacho Foráneo. En esta forma se coordina la prestación de los servicios que al sistema competen en el área jurídica en beneficio del público en general.⁽²⁴⁾

El público solicitante recibe orientación de la Oficina de Orientación, Difusión y Divulgación. Ahí se le indica a qué Instituciones puede recurrir para resolver su problemática jurídica-social en el área específica de su competencia. Difunde y divulga también el funcionamiento de las instituciones jurídicas de derecho familiar.

(24) Memoria del V Congreso Nacional de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. México, D.F. 15 y 16 de octubre 1987. p. 72

La Oficina de Asesoría Jurídica Social a Centros para el Desarrollo de la Comunidad es atendida por pasantes en derecho que asesoran y canalizan al público solicitando a las instituciones idóneas.

La tutela es la institución jurídica que tiene por fin la guarda de la persona y bienes de los que, no están sujetos a patria potestad, tienen la incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismo.

La tutela también puede tener por objeto la representación interina del incapáz en los casos especiales señalados por la Ley. (25) 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 previstas por la Ley.

Los Consejos Locales de Tutela inspeccionan y vigilan el cumplimiento de las funciones que se encuentran consignadas en las instituciones de tutela y curatela. Sus funciones son:

(25) Compilación de Legislación sobre Menores Ja. Edición actualizada. Publicación de Legislación sobre Menores actualizado 1988. p. 140

1. Informar al poder judicial de las faltas u omisiones que existan en el ejercicio de la tutela en lo que se refiere a la educación y seguridad del pupilo como a la administración de sus bienes.
2. Investigar y poner en conocimiento de la autoridad judicial sobre los incapacitados que carecen de tutor para que se hagan los respectivos nombramientos y.
3. Elaborar y fijar terminantemente el registro de tutela.

El Departamento de Servicios Sociales se encargará de plantear, organizar, dirigir, controlar y coordinar la ejecución de los programas de protección y asistencia social a las familias y menores, en estado de desamparo y marginación. (26)

Está formado por las Oficinas de Organización Familiar y Orientación Laboral, Rehabilitación y Readaptación Social y Prevención a la Farmacodependencia y Orientación Psicológica.

(26) Compilación de Legislación sobre Menores Ja. Edición actualizada. Publicación de Legislación sobre Menores actualizada: 1988. p. 148

La Oficina de Organización Familiar y Orientación Laboral realiza actividades específicas para proteger a los menores a través de orientaciones a la familia o terceras personas sobre los aspectos más relevantes encausados a la solución de los problemas que se captan en el seno familiar.

En el aspecto laboral localiza y canaliza las empresas que tienen vacantes a los usuarios del servicio para resolver su situación económica. Les ofrece, asimismo, orientación para motivarlos a obtener el beneficio económico indispensable y vivir en una familia integrada.

La Oficina de Rehabilitación y Readaptación Social contribuye a la rehabilitación y readaptación de los menores infractores que por disposición del Consejo Tutelar obtengan su libertad vigilada, proporcionándoles el tratamiento adecuado, control y vigilancia en el medio familiar y extrafamiliar.

4.2 La Técnica de la entrevista y la observación directa.

Es decir el Trabajador Social detecta a través de la técnica de la entrevista y la observación directa:

LA HABITUALIDAD que se manifiesta en el abuso frecuente, constante, repetido y determinado.

LA VIOLENCIA que se entiende como la agresión física o emocional 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, como resultado de un acto de voluntad no accidental.

LA RELACION DE PARENTESCO consiste en la consanguinidad, afinidad y el parentesco civil, en virtud que la ley no reconoce otros.

- a.- CONSANGUINIDAD.- Relación de parentesco que une a dos personas procedentes por su nacimiento, una de otra o ambas de un tronco común.

- b.- AFINIDAD.- Parentesco que se contrae en virtud del matrimonio entre el marido y los parientes de la mujer y entre ésta y de los de su cónyuge.

- c.- PARENTESCO CIVIL.- Vínculo jurídico existente entre el adoptante y el adoptado, artículo 292 a 295 del Código Civil para el Distrito Federal.^[27]

De la búsqueda de esta información se derivan estrategias que permiten al profesional en Trabajo Social alcanzar el objetivo del programa, determinando esquemas básicos operativos que abarcan:

La investigación, el diagnóstico, la planeación, el tratamiento y la evaluación.

La investigación y el planteamiento de un diagnóstico es la parte de mayor importancia debido a que se va a apreciar qué es lo que se va a hacer y hasta donde pretendemos llegar ubicándonos en el problema

[27] Análisis sistemático de los datos registrados de Menores Maltratados en el Programa OIF-PREMAN. Editoriales Impresores, S.A. 1986. p. 160

por lo tanto, se propone la asistencia integral de la familia donde intervienen las tres áreas: Jurídica, Médica y Social.

La forma de iniciar, es pues, el asistir al lugar de ubicación de la vivienda hecho que por sí solo nos da información sobre: los beneficios que están al alcance de la familia, así como la forma, distribución y uso de la vivienda y el mobiliario. Se busca platicar con el padre, madre o responsable del menor a efecto de corroborar los datos de la denuncia.

Al entrar en la vivienda, se puede reconocer si ésta es apropiada o no, si está limpia, sucia, organizada, etc., observaciones que van dando una imagen de las necesidades y hábitos de la familia. Al aproximarse y hablar con los padres, tutores, responsables, es común que éstos no acepten que maltratan a sus hijos por lo que, a través del diálogo se busca la evidencia, del maltrato, si ésta, no es clara por sí sola ya que en el cuerpo del menor, se pueden observar huellas físicas de lesiones, como son moretones, quemaduras, fracturas, etc., y se destaca entonces mediante la entrevista

ta, los antecedentes circunscritos al maltrato ubicando su origen, al estado de salud, la dinámica familiar y la existencia de signos psicológicos producidos por privación emocional, descuido y desamparo entre otros aspectos.

Cabe mencionar que la familia que se investiga debe aceptar en forma voluntaria, la intervención del trabajadora social, por ello al asistir éste al domicilio en donde ocurre intramuros y existe el temor de los agresores a verse implicados en procedimientos jurídicos, dificultan, la intervención del trabajador social para introducirse al domicilio y verificar la denuncia, ya que habrá evidencias de que algo fuera de lo común sucede y tratarán de ocultarlo. El agresor al sentirse descubierto toma una actitud de defensas evadiendo toda responsabilidad, con argumentos muy variados y en algunas ocasiones hasta ofensivos.

Lo anterior no basta para que la trabajadora social no tenga éxito en su intervención, pues se coordinará con las Agencias Investigadoras del Ministerio Público y la Procuraduría de la Defensa del

Menor y la Familia a efecto de que le proporcionen la ayuda necesaria para dar la asistencia inicial a los menores maltratados.

Una vez corroborada la existencia del maltrato al menor, el Trabajador Social procede a elaborar la cédula de Estudio Socioeconómico, documento que tiene el objeto de registrar el caso, en forma de expediente el cual pasará al Archivo del Departamento de Servicios Sociales después de haberlo integrado y supervisado por la persona encargada, que tiene la finalidad de orientar el contenido técnico y metodológico de cada caso junto con la Trabajadora Social responsable del mismo.

Simultáneamente una copia de este Estudio Socio-Económico es enviada a la Clínica Preman, que como se mencionó se encuentra ubicada en el Instituto Nacional de Salud Mental.

A efecto de que el documento sea analizado por el grupo profesional e interdisciplinario compuesto de: Un Psiquiatra una Trabajadora Social Psiquía-

trica, un Psicólogo, una Enfermera y dos Trabajadoras Sociales, a efecto de que conjuntamente analicen el expediente y sugieran el tratamiento integral que debe tener el caso. Dichas sugerencias se redactan por escrito en una hoja Clínica que recibe el nombre de "Reporte de Guardia", (cabe hacer mención, que la revisión de todos los casos se realizan en base a la calendarización de los mismos).⁽²⁸⁾

Es decir el grupo interdisciplinario expondrá las sugerencias de tratamientos que debe recibir la familia; pero corresponderá a las Trabajadoras Sociales adscritas a la Oficina DIF-PREMAN del departamento de Servicios Sociales, llevar a cabo tanto el tratamiento social sugerido como la vigilancia de los casos.

4.3 Guía del Procedimiento

1. RECEPCION DE LA DENUNCIA: Consiste en conocer en qué lugar se está dando el maltrato.
2. ELABORACION DE LA DENUNCIA: Consiste en la recopilación de datos sobre el menor o menores agredidos,

⁽²⁸⁾ Análisis Sistemático de los datos registrados de Menores Maltratados en el Programa DIF-PREMAN. Editoriales Impresores SA 1986, p. 168

así como el domicilio o lugar de localización, se anota el tipo de maltrato y las características del agresor, una forma a la cual se le dá un número progresivo para su manejo, recibiendo el nombre de denuncia.

3. INVESTIGACION INICIAL: Consiste en que el Trabajador Social asignado verifique la denuncia a partir de detectar si efectivamente existe el maltrato al menor.
4. SUPERVISION: Una vez aplicado el Estudio Socio-Económico se pasa al Area de Supervisión, quien tiene a su cargo orientar sistemáticamente y en conjunto con las Trabajadores Sociales el seguimiento técnico y metodológico de cada caso.
5. ELABORACION DE ESTUDIO SOCIOECONOMICO; Consiste en la recopilación de datos generales en una cédula de Estudio Socio Económico.
6. TRATAMIENTO EN ZONA: Una vez asignado el caso de la Trabajadora Social, realiza las acciones para tratamiento sugerido por el grupo interdiscipli-

nario.

7. **INFORME DE ACCIONES:** Consiste en redactar por escrito las actividades que se realizan diariamente en la asistencia de los casos.
8. **CIERRE DEL CASO:** Comprende el último resumen de actividades en relación al problema del maltrato justificando la solución del mismo.⁽²⁹⁾

(29) Análisis Sistemático de los Datos de Registros de Menores Maltratados en el Programa DIF-PREMAN. Editoriales Impresores S.A. 1986. p. 170

4.4 Los Consejos Locales de Tutelas

El Consejo Local de Tutela es un órgano de vigilancia y de información, creado para servir de auxiliar del Poder Judicial y de los Particulares que se encuentren dentro de los supuestos que el Código Civil señala en relación a quiénes deben estar sujetos a la tutela. Esto se desprende del artículo 633 que señala que los jueces de lo Familiar son las autoridades encargadas de intervenir en los asuntos relacionados con la tutela. Ellos deben ejercer vigilancia sobre los actos del tutor, para impedir, por medio de disposiciones apropiadas, la transgresión de sus deberes. En consecuencia e independientemente de las obligaciones que expresamente señalan varios artículos del citado Código Civil, los Consejos Locales de Tutelas, son colocados por la ley en una situación intermedia entre los particulares y las autoridades.⁽³⁰⁾

El origen de los Consejos Locales de Tutela es administrativo, y son parte de los

(30) Compilación de legislación sobre Menores, 3a. Edición actualizada. Publicación de registros sobre Menores, 2a. Edición actualizada.

**ESTA TESIS NO DEBE
SER DE LA DIVISION**

organismos que dependen del Ejecutivo Federal. Al señalarse que el nombramiento del Presidente de los Consejos Locales de Tutela es facultad del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin perjuicio de que pueda delegar esta facultad, tenemos que sus facultades son administrativas, iniciándose con la elaboración de la lista de Tutores que debe ser entregada cada año a los Jueces Familiares, siguiendo con las facultades que tiene para vigilar el exacto cumplimiento del cargo de tutor y de procurar que en ningún momento se lesionen intereses de los menores o incapaces. Su función se limita a vigilar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

De lo anterior se desprende que los Consejos Locales de Tutela no son parte en ningún juicio que se establece ante las autoridades competentes, por disposición de la ley y bajo ninguna circunstancia pueden ser tutores o curadores, no pueden tener actividad que favorezca o perjudique a alguna de las partes que intervengan en juicio, pues sus atribuciones se deben regir por la totalidad

imparcialidad y al apego estricto a la ley, tampoco pueden ser abogados consultores, ni pueden establecer orientaciones que marquen diferencias para alguna de las partes; por lo que se desprende que, única y exclusivamente pueden y deben intervenir, tanto en los juzgados de lo Familiar como en el perímetro territorial que por delegación les corresponda, dando cumplimiento a las facultades expresas que les señala la ley.

El artículo 631 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que en cada Delegación habrá un Consejo Local de Tutela, compuesto por un Presidente y dos Vocales que durarán un año en el ejercicio de su cargo, siendo nombrados en el mes de enero de cada año. Debe tenerse cuidado en seleccionar personas que sean de notorias buenas costumbres y que tengan interés por proteger a la infancia desvalida.

Dentro de las obligaciones que tiene el Consejo Local de Tutelas, podemos señalar:

- a) El formar y remitir a los jueces de lo

familiar una lista de personas de la localidad que, por su aptitud moral y legal puedan desempeñar la tutela, para que de entre ellas se nombren los tutores y curadores, en los casos que estos nombramientos correspondan al Juez;

- b) Velar porque los tutores cumplan sus deberes, especialmente en lo que se refiere a la educación de los menores, dando aviso al Juez de lo Familiar de las faltas u omisiones que notare.
- c) Avisar al Juez de lo Familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapacitado están en peligro, a fin de que dicte las medidas correspondientes.
- d) Investigar y poner en conocimiento del Juez de lo Familiar qué incapacitados carecen de tutor, con el objeto de que se hagan los respectivos nombramientos.
- e) Cuidar con especialidad que los tutores cumplan con las obligaciones que tienen de destinar, de preferencia los recursos del incapacitado a la

curación de sus enfermedades o a su regeneración si es un ebrio consuetudinario o abusó habitualmente de las drogas enervantes;

- f) Asimismo, el Consejo Local de Tutela, tiene la obligación de vigilar el registro de las mismas, a fin de que sea llevado en debida forma.

4.5 La adopción como figura jurídica de salvaguarda y protección a menores abandonados.

De entre las instituciones jurídicas actuales y de muchas otras, que la comunidad ha ido creando, una de las más antiguas es indudablemente la ADOPCION, que tuvo sus primeras manifestaciones en la India y más tarde en el pueblo Hebreo y Egipto. Desde luego no podía quedar a la zaga en ello las dos culturas Griega y Romana, que también la regularon.⁽³¹⁾

Es innegable, que en el transcurso de la historia, las instituciones jurídicas adquieren su mayor o menor importancia, de acuerdo con los beneficios que reportan al núcleo social para el que fueron creadas.

[31] Compilación de Legislación sobre Menores Maltratados. 3a. Edición actualizada
Publicación de Legislación sobre Menores. Actualizado 1988. p. 180

La adopción cumple actualmente con una doble misión, por un lado la protección de la infancia desvalida y por el otro, posibilitar la acción del Estado en lo que respecta a orientación de las relaciones entre particulares, a fin de lograr la integración idónea de los ciudadanos, lo que representa una necesidad social y familiar.

La mística inicial de la adopción ha evolucionado con el paso de los años. Actualmente ha cambiado su proyección, siendo un medio valioso con que el Estado cuenta al brindar asistencia social y lograr la integración de todo menor a una familia.

Para la mejor comprensión de la institución a que nos hemos venido refiriendo, expondré primeramente una definición de la misma y analizaré los elementos constitutivos de ella.

Muchas han sido las definiciones que se han dado de adopción. Nuestro Código Civil no la define, pero de entre de sus elementos podemos lograr una definición clara y precisa.

"Adopción es un acto jurídico que crea, entre el adoptante y el adoptado, un vínculo de parentesco civil del que se derivan relaciones análogas (aunque no idénticas) a las que resultan de la paternidad y filiación legítimas".

Es decir, la adopción es un acto jurídico porque en ella "...interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos en la norma jurídica..."

En nuestro derecho civil, la teoría contractualista sobre la adopción es inaceptable.

Por otra parte, es importante señalar que, como lo señala el Código de referencia, las relaciones que nacen de la adopción involucran única y exclusivamente al adoptante y al adoptado, sin que haya parentesco alguno con los familiares de la otra parte.

El vínculo que se crea entre adoptante y adoptado es un vínculo de parentesco civil, del que se derivan relaciones análogas, aunque no idénticas a la relación paterno-filiar que se deriva del parentesco

por consanguinidad en línea directa, entre esas diferencias podemos citar las siguientes:

El parentesco civil creado a través de la adopción se dá exclusivamente entre adoptante y adoptado, siendo que entre los parientes del padre y el hijo biológico si hay una relación de parentesco por consanguinidad. Por otro lado, la adopción es revocable, lo que sería inconcebible dentro de una relación nacida del parentesco consanguíneo.

La diferencia que existe entre el parentesco civil que surge de la adopción, el parentesco por consanguinidad y el parentesco por afinidad son, que la adopción es un parentesco artificial, el de consanguinidad es natural, ya que se adquiere con el solo nacimiento, y el de afinidad se origina por el matrimonio entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón.

Un elemento importante de la figura de la que estamos hablando es la revocabilidad, que hace que los efectos del parentesco se retrotaigan, restituyendo

las cosas al estado que guardaban antes de la adopción.

El parentesco civil requiere de la sanción del Estado para tener validez plena, el consanguíneo por su propia naturaleza no requiere de sanción alguna.

Los requisitos para adoptar pueden ser divididos en dos grandes grupos: sustanciales y formales.

De entre los primeros los más importantes son la edad de quien adopta, que debe ser mayor de 25 años de edad en el Distrito Federal; que el adoptado sea menor de edad o incapaz.

A su vez es importante que quien pretenda adoptar acredite contar con los medios suficientes para proveer a la subsistencia y educación del menor, así como los cuidados del incapacitado, en su caso; que sea persona de buenas costumbres y que la adopción que pretende realizar es benéfica para el adoptado.

Los requisitos formales quedan contenidos en la obligación de los adoptantes, tienen de comparecer ante el Oficial del Registro Civil a fin de que la sentencia que previamente ha declarado la adopción sea inscrita en los libros respectivos, logrando con ello que tal acto tenga validez frente a terceros.

Es también conveniente recordar los efectos que la patria potestad produce respecto de los bienes de los hijos, pues los adoptantes al ser legítimos representantes de los adoptados tienen la administración legal de los bienes que a éstos pertenecen.

El Código Civil para el Distrito Federal establece que "el que adopta tendrá respecto de la persona y bienes del adoptado los mismos derechos y obligaciones que tienen los padres respecto de las personas y bienes de los hijos.

De manera que, el adoptante podrá darle nombre y sus apellidos al adoptado, y surgirá entre ambos el derecho recíproco a proporcionarse alimentos.

Cabe hacer notar que la patria potestad

adquirida a través de la adopción sólo podrá ser ejercida por los adoptantes, y aún en caso de fallecimiento de éstos sus ascendientes no tienen la obligación de ejercerla, pues no la han adquirido, caso contrario a un parentesco consanguíneo.

De manera que ninguna persona está obligada a contraer el parentesco civil, ya que éste resulta de la libre voluntad de las personas.

Como vemos pues, la adopción es una institución digna de consideración y respeto que no sólo debe ser defendida dentro de las legislaciones modernas, sino también para lograr así que mayor número de menores e incapaces encuentren un hogar donde puedan desarrollarse en un ambiente de amor y comprensión.

CAPITULO V**Justificación a la Legislación del Ombudsman**

- 5.1 Para poder integrar el Ombudsman, institucionalmente en la cabeza de sector que la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE), y el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF)

En cuanto a su reglamentación tendría que hacerse una Reforma a la misma, para poder estructurar la figura del Ombudsman; que deberá ser propuesta por la Cámara Legislativa, solicitando una modificación al mismo reglamento.

El Ombudsman sería una autoridad independiente que surgiría del Poder Legislativo, donde una solución viable a la cantidad de problemas administrativos que actualmente existen, debiendo de lograr dos cosas por lo menos.

En primer término, deberá proporcionar protección y reparación al ciudadano individual contra los abusos de un proceso administrativo cada vez más remoto y sin embargo, omnipresente.

En segundo término deberá proporcionar una Institución capaz de exigir ciertas normas de conducta y quizá aunque sugerir

la reorganización de las múltiples oficinas y dependencias y la delimitación de responsabilidades entre ellas. Atacando y desterrando por lo menos tres líneas esenciales de defensa contra el uso indebido, siendo un personal capaz y responsable que se pugne por lograr una actuación de calidad; salvaguardia procesales y el principio de un control interno.

Nuestra salvaguardia procesales son ciertamente tan abundantes como extensas y como se sugirió antes, pueden aún llegar a un exceso de legalización. Está claro que existe la Vía de Amparo en cuanto a la violación a las de las autoridades a las garantías individuales y contra actos de autoridad como se menciona en el artículo 103 constitucional que dice a la letra los tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que vierten las garantías individuales;
- II. Por leyes o de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y; el Ombudsman se encuentra mucho más al alcance de una población que en su gran mayoría no conoce las formas o vías legales y se dispersa por la gran cantidad de trámites y gestiones que hay que llevar a cabo.

Además existe una realidad que no puede ser negada, encontrándose un alto índice de corrupción o malos hábitos que existen en cuanto a los empleados administrativos, que están acostumbrados que para dar trámite a alguna etapa procesal, es necesario dar una remuneración, creando con esto de dar celeridad al trámite, en su caso típico después de seis meses.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

A causa de la desesperación y por no promover, ya sea por la falta de recursos o por ignorancia. El expediente que se encontraba en el Juzgado pasa al Archivo, caducando la acción y quedando en forma inconclusa, como vulgarmente - se dice "dando carpetazo al asunto".

Por más respetable que ha sido nuestra Historia, es precisamente, al nivel del "control", que con Ombudsman podría proporcionar una mezcla de conocimiento, rapidéz e independencia política, que es tan esencial para el principio de una vigilancia efectiva.

Aunque el Poder Judicial sea políticamente independiente,

como lo es al proporcionar la reparación deseada en el campo de la acción, administración; por que su facultad de revisión judicial de la administración está mucho más circunscrita, que la facultad que posee en otros campos.

El Ombudsman está basado en un modelo Danés fácilmente accesible a la gente, podría permanecer por encima de la lucha y corrientes políticas, mediante críticas de las acciones administrativas continuas, con buena publicidad. No sólo podría reparar los agravios, si no que además podría enfocar su atención a la falta de eficiencia; y podría hacer recomendación al Cuerpo Legislativo; aunque sería legalado por dicho cuerpo; se encontraría en esa rara posición de Independencia de "espléndido aislamiento".

5.2 Proyecto presentado al Congreso de la Unión sobre la Ley Orgánica del Ombudsman (Abogado del Pueblo) al Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia

Señor Presidente de la República Mexicana, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, por y con el consejo y consentimiento de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, promulgo

lo siguiente:

TITULO CORTO

1. Esta se llamará la Ley del Comisionado del Congreso de la Unión.

RECONOCIMIENTO, DURACION Y REMOCION

2. Por resolución conjunta del Senado y los Diputados, se designará un funcionario llamado Comisionado del Parlamento que permanecerá en su puesto, mientras observe buena conducta hasta que llegue a la edad de setenta y cinco años, pero podrá ser removido por una resolución conjunta del Senado y los Diputados.
3. Se gastarán fondos públicos, directa o indirectamente en la realización de las funciones del Comisionado Parlamentario que se establecen en esta Ley.

RENUNCIA O REMOCION

4. El Comisionado Parlamentario podrá renunciar a su cargo en cualquier momento, dirigiéndose por escrito a la Comisión permanente del Congreso de la Unión,

y puede ser removido o suspendido con causa de su cargo por una resolución conjunta de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

COMO SE LLENAN LAS VACANTES

5. El Comisionado Parlamentario muere, o se retira, o renuncia, o es removido del cargo, la vacante así creada será llenada de acuerdo con las prescripciones de las secciones anteriores, si el Congreso está en sesión, y en caso contrario, y la persona así designada durará en el cargo un año, sujeto a que su nombramiento sea confirmado en la siguiente sesión del Congreso, a menos que antes abandone el cargo.

DINERO, REGALOS, ETCETERA

6. El Comisionado del Congreso no podrá aceptar, dinero, valores u otras propiedades, por concepto de donativo, legado u otro, desempeñando este puesto y tendrá antes de aceptar el cargo una auditoría de sus bienes, valores e inversiones.

5.2 Funciones y Obligaciones

Investigación de agravios

- 7.1) En función y obligación del Comisionado del Congreso, investigar la administración, por un poder o autoridad, o un funcionario de tal poder o autoridad, de cualquier - Ley de los Estados Unidos Mexicanos, de donde resulte agraviada una persona, o pueda resultar agraviada en opinión al Congreso.

Quién puede presentar la petición

- 7.2) Cualquiera persona puede, en el interés público, presentar una petición al Comisionado, para que investigue un agravio.

Negativa a investigar

- 8.1) El Comisionado del Congreso, a su discreción, puede negarse a investigar, o puede cesar una investigación de un agravio, si:

- a) Ya existe un recurso
- b) Es trivial, frívolo, vejatorio; o no se formula

de buena fé; o

- c) Al comparar la conveniencia entre el interés privado de la persona agraviada y el interés público; el Comisionado del Congreso es de la opinión de que el agravo no debe ser investigado.

Comunicación a la negativa

- 8.2) Cuando el Comisionado Parlamentario, decide que no investigará, o que dejará de investigar un agravo, se le comunicará al peticionario y a cualquier otra persona interesada o querrelada.

Comunicación de la Investigación

- 9.1) Antes de investigar un agravo, el Comisionado del Congreso, conformará al poder o autoridad, o al funcionario de tal poder o autoridad, que administra la Ley de los Estados Unidos Mexicanos, por la que resulta agraviada alguna persona, o en su apreciación puede resultar agraviada, de su intención de investigar.

Procedimientos cuando hay indicios de Prima Facie

- 9.2) Si el Comisionado del Congreso considera que hay indicios prima facie en el sentido de un poder o autoridad, o funcionario, han administrado una Ley de los Estados Unidos Mexicanos o Constitucional en forma tal que se ha producido un agravio, se le comunicará al poder o autoridad, o funcionario y le dará una oportunidad de ser oído.

Incumplimiento del deber o mala conducta de un funcionario

- 10.1) Sujeto a esta ley y a cualquier regla u órdenes del Congreso, respecto a su oficina, el Comisionado del Congreso tiene poder o autoridad para investigar en la medida y por los medios que estime más convenientes para alcanzar los fines de esta ley.

Ley de Investigaciones

- 10.2) Sin que limiten el poder y la autoridad del Comisionado del Congreso, que le concede subsección precedente tendrá las facultades de un Comisionado en los términos de la Ley de Investigación.

Acción cuando se juzga que existe un agravio

11.1) Cuando tras la investigación del Comisionado del Congreso juzgue que existe o puede existir un agravio debido a que un poder o autoridad, o uno de los funcionarios, autoridad administrativa.

- a) En forma poco razonable, injusta, opresiva o discriminatoria, decreta o practica que produzca ese resultado; a:
- b) Con base en un error de hecho o de derecho, en todo o en parte; a
- c) Equivocadamente; o
- d) En forma contraria al derecho; o
- e) Utilizando una facultad discrecional para un fin impropio, o con fundamentos inaplicables o tomando en cuenta consideraciones no aplicables, o sin expresar razones de empleo de una facultad discrecional cuando debieran expresarse; y

5.3 El Comisionado del Congreso Opera

- a) El agravio debería remitirse al poder o autoridad o funcionario de tal poder o autoridad para nueva consideración; o
- b) Debería notificarse una omisión; o
- c) Debería cancelarse o rectificarse una decisión; o
- d) Debería modificarse una práctica por cuya razón puede producirse el agravio; o
- e) Debería expresarse las razones del empleo de una facultad discrecional; o
- f) Debería formarse otras medidas que él puede aconsejar entonces.

El Comisionado del Congreso, comunicará en juicio, con las razones que la fundamenten; al poder o autoridad, con las recomendaciones que considere adecuadas y cuando así lo recomiende puede pedir al poder o autoridad que le notifique dentro de cierto plazo fijado, lo que se propone hacer al

respecto.

Cuando el Poder o Autoridad no remedia la situación

11.2) Cuando el poder o autoridad, cuando transcurrido un plazo que el Comisionado del Congreso considere razonable, no actúe de acuerdo con sus recomendaciones, se niegue a actuar, o actúe en forma poco satisfactoria para el Comisionado del Congreso, éste puede enviar un espía de su informe y recomendaciones, con cualquier comentario que desee agregar al Procurador y enseguida podrá informar a la Comisión Permanente en la forma que le juzgue conveniente.

Comentarios del poder o autoridad

11.3) El Comisionado del Congreso incluirá todo lo que envíe o redacte en los términos de la subrección (2), una copia de todos los comentarios formulados por el poder o autoridad, tras de su enjuiciamiento o recomendaciones.

Oportunidad de ser escuchado

11.4) En todo informe elaborado en los términos de esta Ley, el Comisionado del Congreso se abate de

incluir hallazgos o comentarios que sean adversos para alguna persona, una oportunidad de ser escuchado.

Recomienda información al peticiario

12.1) Cuando un Servidor Público o Jefe del Area Legal, no actúe satisfactoriamente, sobre sus recomendaciones para la reparación de un agravio, el Comisionado del Congreso informará al peticiario de sus recomendaciones y podrá agregar comentarios que desee.

Hallazgos, información al peticiario

12.2) En todo caso el Comisionado del Congreso, informará al peticiario, en la forma y momento que considere oportunos, del resultado de la Investigación.

Informe Anual

13.1) El Comisionado del Congreso, dentro del término de un año a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, y posteriormente en cada año de calendario, elaborará un informe sobre las actuaciones, de su Oficina incluyendo sus recomendaciones, si tuvo algunas, relativas a las medidas que deberían tomarse para

mejorar la intención y lograr el propósito de esta Ley y luego presentar un Informe al Congreso.

General

Delitos

14. Cualquiera que:

- a) Sin justificación alguna o excusa legal, deliberadamente, obstruya, o presente resistencia al Comisionado del Congreso o a otra persona, en que si el ejercicio de sus facultades en los términos de esta ley.
- b) Sin justificación o excusa legal, deliberadamente se niegue a satisfacer requerimiento legal del Comisionado del Congreso u otra persona en los términos de esta Ley.
- c) Deliberadamente haga cualquier declaración falsa, desorientada o trate de desorientar al Comisionado del Congreso u otra persona en el ejercicio de sus facultades que le confiere esta Ley.

Protección de otros derechos y recursos

15. Esta Ley no abrogará, derogará, ni infringirá, ni autorizará la abrogación, derogación o infracción de ningún derecho o recurso sustantivo o procesal existente en otra parte o en otra forma distinta de esta Ley.

5.4 Un estatuto institucional para la creación de una oficina del Ombudsman (abogado del pueblo)

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, creará un Estatuto Independiente, y con toda la representación legal que requiere para llevar a cabo sus funciones.

El Ombudsman actuando sobre las quejas de los ciudadanos, que requiere de la defensoría de oficio que se da en la Procuraduría o en el caso que observen la falta de celeridad en los trámites legales ya no por estadísticas o auditorías también.

El Ombudsman, actuando sobre las quejas de los ciudadanos o por iniciativa propia, podrá examinar las Actas de Dependencias Administrativas, cuyo número crece sin cesar, investigando para encontrar las injusticias que deben ser remediadas

y los procedimientos que deben ser mejorados, como un enlace entre el ciudadano y la misma Institución que es representada por la Procuraduría, alcanzando un mejor nivel de Justicia y eficiencia que se ha buscado por largo tiempo.

5.5 Jurisdicción

Control sobre la administración de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y sobre los Centros de Desarrollo Comunitarios, donde se debe brindar a la Comunidad Servicios Asistenciales. El Ombudsman tiene la facultad para vigilar la administración de Justicia en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Esto significa que estaría facultada para controlar a todos los funcionarios encargados de prestar servicios en esta Institución. Como era de esperarse se han planteado algunas interrogantes en cuanto al límite de su Jurisdicción.

El Ombudsman estará facultado a revisar y que se le facilite cualquier acción para investigar o indagar cualquier tipo de queja que se le presente en cuanto a casos legales, que son llevados por la propia Procuraduría, ya sea en la etapa procedimental en cuanto a los funcionarios que los atienden, en los Centros Comunitarios; o en aquellas quejas presentadas

por el mal servicio o anomalías que se llegarán a dar en los Centros.

CONCLUSIONES

En mis siete años de trabajo realizado en el DIF me he dado cuenta de que la familia juega un papel importantísimo en el desarrollo y formación de la personalidad del niño y como Institución refleja las transformaciones morales, culturales y científicas.

La observación directa y la experiencia cotidiana, me lleva a considerar que el problema del maltrato a menores es mucho más grave de lo que salta a la vista de la luz pública, por ser éste de origen multicasual, y se manifiesta como un conflicto endémico de nuestro país; aumento que se considera en virtud de que el maltrato no es, ni un mal de opulencia, ni de la carencia, sino una enfermedad de la sociedad, un problema consustancial con el hombre mismo, que se transmite de generación y tiene su origen desde la más remota existencia del ser humano.

El hecho de vivir en sociedad y particularmente, en los tiempos modernos, en una alarmante macrosociedad, ha llevado a que resulte difícil detectar el maltrato de los menores. Esto es debido a diversos factores, entre los que se encuentran la deshumanización, la complicidad de familiares y vecinos, o la falta de valor civil para denunciar estos hechos.

La función dentro del DIF del Asesor Jurídico, se reduce únicamente a escuchar los problemas que se presentan y dar orientación a las personas para que vayan a determinada institución para que expongan su problema. Concientizándolo del tipo de situación que se encuentran y como afrontarlo. Por eso considero necesario que exista un abogado del pueblo para que las personas que no son atendidas por falta de recursos económicos, sean llevadas con un seguimiento o procedimiento legal ya que la gran mayoría de las denuncias, quejas o presentaciones de demandas no llegan a resoluciones definitivas.

El abogado del pueblo tendría una intervención definitiva para que a esta gente realmente se le hiciera justicia, y presionaría más a los representantes de la justicia o autoridades directamente en los casos que él considerara necesario.

Fundamento Legal

El Ombudeman (abogado del pueblo) se puede fundamentar constitucionalmente en base al artículo cuarto de la misma letra El Varón y la Mujer son iguales ante la ley. Esta

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 la 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 presentar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de la Institución Pública.

Conforme al artículo 73 fracción XXX de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y que dice a la letra...

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

Después de conocer todo el antecedente de la creación del Ombudsman en los países Escandinavos y Europeos.

La incorporación del Ombudsman (Abogado del Pueblo) al Derecho Familiar en México es una aportación que mi tesis tendría, ya que existen otros modelos o vías legales para -- llevar un control de la legalidad así como lo establece el -- juicio de amparo y se menciona en su artículo 103 constitucional que a la letra dice "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscribe.

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y,
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

También existe la contraloría interna para los servidores públicos, la cual se encarga de verificar y llevar a cabo auditorías dentro de los servidores públicos para checar sus funciones, sean cumplidas como debieren aún existiendo la facultad discrecional que se les otorga a los mismos funcionarios para que actúen según su criterio o en caso de enriquecimiento ilegítimo de los mismos.

El Ombudsman o abogado del pueblo dentro del Derecho Familiar y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tiene otro objetivo no sólo llevar auditoría, o un procedimiento de control de legalidad, sería una figura más opegada a la realidad social donde nos encontramos que la gente que existe solicita servicio a esta Institución, son personas que su nivel socio-económico y cultural se encuentra muy alejada para poder llevar a cabo un procedimiento por el alto costo que produce el mismo. También por el mismo desconocimiento o ignorancia de sus derechos y obligaciones y cuando asisten a pedir asesoramiento legal es por que el problema se encuentra demasiado avanzado.

El Ombudsman o abogado del pueblo en función sería precisamente para apoyar al pueblo y buscar alternativas o vías para mejorar la Institución, para brindar un mejor

servicio social de defensoría de oficio, dando mayor celeridad a los trámites o procedimientos en los casos necesarios, siendo vigilante del pueblo y de esa forma brindando un apoyo real a las clases más necesitadas.

El Ombudsman o Abogado del Pueblo tendría la facultad de apoyar y presentar proyectos para mejorar la situación de los pasantes en Derecho y Abogados en cuanto a su situación laboral mejorando sus prestaciones y sueldo para que no tenga la necesidad de buscar otros trabajos para poder subsistir, ya que sus ingresos son demasiado bajos a nivel de un obrero, siendo éstos profesionales, dándoles estímulos a los profesionales competentes y honestos.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es una Institución creada con magníficas intenciones para dar un servicio social haciéndole falta un impulso que podría dar nuevos bríos el Ombudsman (o Abogado del Pueblo) inyectando nuevos mecanismos para brindar un mejor servicio.

BIBLIOGRAFIA:

1. Abusos de Funciones, en Sills David L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol. I Madrid. -- Aguilar S.A. de edición 1974.
2. Análisis Sistemático de los datos registrados de Menores Maltratados en Programa D.I.F.-PREMAN.
3. Bendix Reinhard - Burocracia en Sills David L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Vol. 2 Madrid. Aguilar Ediciones 1974.
4. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (Diario Oficial de la Federación 26/Mayo, 14/Julio 3 y 31 - de agosto 1928 entró en vigor el 10./octubre/1932.
5. Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. - (Diario Oficial de la Federación del 10. al 21 de Septiembre 1932).
6. Compilación de Legislación sobre Menores. 3a. Edición Publicación de Legislación sobre menores actualizadas 1988.
7. Código Federal de Procedimientos cedula (Diario Oficial de la Federación 24/Febrero/1982)
8. V Congreso Internacional sobre Menores Maltratados 1988.
9. Decreto por el que se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Diario Oficial de la Federación 13/enero/1972)
10. Decreto que reestructuración al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Diario Oficial de la Federación 21/diciembre/1982)
11. De Pina Rafael. Derecho Civil, Editorial Porrúa.
12. Dimock, Marshall E. Administración Pública, México -- ATEHA, 1967.
13. El Ombudsman. El defensor del ciudadano Donal C. -- Rowat. Edición
14. Documento D.I.F.-PREMAN 1986.
15. Enciclopedia Britanica - Micropedia Vol. VII 15a. Edición 1982.

16. Gómez Guillen Víctor. El Defensor del Pueblo. Ombudsman Madrid 1982.
17. Jurisprudencia del Distrito Federal (Materia Familiar)
18. Ley de Amparo. (Diario Oficial de la Federación 10/enero 1936)
19. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (Diario Oficial de la Federación 12/Marzo/1973).
20. Ley General de Salud. (Diario de la Federación 7/Febrero/1982)
21. Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación 2/Agosto/1919)
22. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República - (Diario Oficial de la Federación 12/diciembre/1983)
23. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del - Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación - 12/diciembre/1936)
24. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (Diario Oficial de la Federación 28/diciembre/1986)
25. Memoria del V Congreso Nacional de Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. México, D.F. 15 y 16 de octubre de 1988.
26. Reglamento Interior del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Diario Oficial de la Federación 19/Mayo/1985)
27. Reglamento del Patronato para Menores (Diario Oficial de la Federación 26/Mayo/1930)
28. Reglamento de la Ley Información Estadística y Geografía (Diario Oficial de la Federación 3/noviembre/1987)
29. Revista Jurídica. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Publicada 1987.
30. Selznick Philip. Sociología Jurídica en Sello David L. (Dir) Enciclopedia Internacional de las Ciencias - Sociales Vol. 3 Madrid, Aguilar SA Edición 1974.
31. Simposio del año 1986. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.