

320809

# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

16  
2oj-

PLANTEL TLALPAN  
ESCUELA DE DERECHO

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



TESIS CON  
FOLIO DE ORIGEN

## PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JOSE GABRIEL FERNANDEZ BONIFAZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ANTONIO DURAN GUZMAN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

	Pág.
Prólogo	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA PROTECCION DEL MENOR Y LA FAMILIA	5
Epoca Pre Colonial	6
Epoca Colonial	8
Etapa Independiente	18
Etapa Reformista	22
Etapa Pre Revolucionaria	26
Etapa Revolucionaria	30
CAPITULO II	
PRECEPTOS LEGALES SOBRE PROTECCION DEL MENOR Y LA FAMILIA	33
Constitución de 1857	34
Código Civil de 1870 y 1884	40
Constitución de 1917	43
Ley Federal del Trabajo de 1931	56
Ley Federal del Trabajo de 1970	58
Ley Federal del Trabajo de 1980	62
CAPITULO III	
SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL DEL MENOR	69
Concepto y Definición de Seguridad Social	69
Naturaleza de la Seguridad Social	75
Fundamento y Principios de la Seguridad Social	78

	Pág.
Los Menores como Sujetos de la Seguridad Social	82
Prestaciones de Seguridad Social en Beneficio del Menor	90
CAPITULO IV	
EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	108
Antecedentes Históricos	109
Definición del Desarrollo Integral de la Familia	114
Objetivos del Desarrollo Integral de la Familia	116
Naturaleza Jurídica del Desarrollo Integral de la Familia	131
El Desarrollo Integral de la Familia, Institución de Seguridad Social	133
CAPITULO V	
LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL	142
Concepto de Asistencia Jurídica Social	143
Objeto de la Asistencia Jurídico Social	149
Integración de la Asistencia Jurídico Social	151
Competencia de la Dirección de Asistencia Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia	152
Atribuciones de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia	156
La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia como un Derecho de Seguridad Social	164
CONCLUSIONES	167
BIBLIOGRAFIA	173

## P R O L O G O

Es evidente que uno de los problemas de mayor trascendencia en nuestro país, lo constituye el de los menores explotados, maltratados, por sus progenitores y personas ajenas a ellos, abandonados con problemas de integración familiar a nivel internacional, Instituciones como la UNESCO y la UNICEF, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, promueve que cada Nación lo resuelva adecuado a su realidad socio-política y económica, procurándoles bienestar en los aspectos socio-económico y cultural, función encomendada en México a la Institución denominada Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creada por Decreto, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo no se limita a funciones de asistencia social, sino que promueve acciones de carácter educativo, capacitación laboral, apoyando el desarrollo de la familia y la comunidad, que conlleva al bienestar y sano desarrollo físico mental de la niñez, por ello, queda encuadrado dentro del Derecho de Seguridad Social, pues éste como rama del Derecho Social tiene como finalidad, procurar el bienestar general de la población en los aspectos ya mencionados y la asistencia social tiene objetivos encaminados a procurar digna, decorosa y humanamente a personas que, sin posibilidades de satisfacer por sí mismos sus más indispensables necesidades, requieran la

atención de los demás, prestando además asistencia jurídica socio-económica y cultural en función de un deber de justicia social y propicia el bienestar socio-económico y cultural de la familia y de los menores, porque asegurando su salud física, mental y moral, se asegura positivamente su futuro.

En nuestro país, la carga impositiva que cubre en base a los impuestos recaudados de las personas activas (patrones, empresas, trabajadores) y del gobierno, ya que las Instituciones de Seguridad Social están sostenidas por las aportaciones del Estado, patrones y trabajadores, de ahí que, resulta adecuado que el Organismo mencionado debe ser una institución no de asistencia social sino de seguridad social, creada por la Ley como tal y no por decreto, evitando que en cada sexenio se cambie de nombre, sino que sea permanente como el del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Instituto Nacional del Fondo de la vivienda.

Dentro de la Institución DIF (Desarrollo Integral de la Familia) se encuentra la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, que fue creada con el propósito de representar a éstos y cuyo objetivo es el cuidado, vigilancia y atención no sólo a personas en particular, sino a sectores o grupos de población que, por una u otra razón se consideran económicas, cultural y socialmente débiles, no sólo parcialmente sino en -

forma permanente, las funciones encomendadas a dicho organismo y en especial de los menores, debe tener más amplias facultades de decisión y servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que le permita ejercer funciones de procuración y representada por un Procurador General y Procuradores Auxiliares que se juzguen necesarios, que comprenda a los Estados de la República, a efecto de que los menores obtengan una mejor defensa de sus derechos, este es el objetivo principal que se persigue con el tema "LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL", porque siendo nuestro país de los de mayor población infantil y juvenil se hace necesario su creación y su elección, significó investigar la problemática de los menores en el campo del derecho, e intentar su clasificación al cual deberá ubicársele, ya sea dentro del Derecho Público, Derecho Privado, Derecho de Seguridad Social, pues, es de todos conocido, que la niñez ocupa no sólo el interés nacional sino también el internacional, - - pues el Subdesarrollo y la pobreza extrema ha hecho más crítica la situación de los menores, de ahí que la creación de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, como un Derecho de Seguridad Social, puede ser la más viable para ayudar a los sectores de la población más severamente afectados por la crisis económica por la que atraviesa nuestro país.

Cabe señalar que la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, obliga a los padres a buscar los medios de subsisten

cia, propiciando la falta de vigilancia, apoyo efectivo, deterioro de la salud física y formación educacional de los menores y la desintegración familiar provoca que los menores recurran a la drogadicción, alcoholismo, explotación laboral, prostitución, que son las consecuencias inmediatas en que incurren.

En programas de televisión, artículos periodísticos, conferencias de penalistas, psicólogos y sociólogos, al tratar el problema de los menores, recomiendan atender no sólo su aspecto físico, sino también el psíquico, educacional, convivencia familiar y social, porque muchas veces al mezclarlos sin advertir su estado psicológico, en lugar de mejorar o superar el problema lo complica; esos aspectos deben ser evaluados conjuntamente para su beneficio y lograr su bienestar integral.

México es un país joven, el 50% de su población no llega a los 15 años de edad y más de un 25% del total se encuentra entre los 6 y 14 años, su tasa de crecimiento es elevada, aunque se ha reducido recientemente.

En nuestra nación existen diversos ordenamientos que directa o indirectamente se ocupan de la protección y tutela del menor, y la idea de elaborar un Código Unico no es nueva, y se remonta al año de 1942, se proponen establecer normas tendientes a su protección, que si bien no prosperó en su aplicación, resaltan los casos de Guerrero (1956), Michoacán (1968) y Yuca



tán (1972), Estados que sí elaboraron Código del Menor).

En el Primer Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, celebrado en México en 1971, se analizó y discutió la posibilidad de una Codificación única, sin que fuera posible, y en el año de 1979 la Comisión para el Año Internacional del Niño, logró elevar a rango Constitucional, los Derechos -- del Menor al adicionarse el Artículo 4o. Constitucional su protección en el año de 1980, y para que sea objetivo, real y tangible debe plasmarse en la creación del Código Federal del Menor y como consecuencia de ello, la creación de Tribunales Especiales para ellos, porque de no ser así se hará nugatoria la auténtica Justicia Social.

1.1 EPOCA PRECOLONIAL

Para encontrar antecedentes sobre las medidas de protección a los menores y la familia, en esta etapa, debemos recurrir y encontrar disposiciones que haya establecido el pueblo Azteca en favor de los mismos, tarea un poco difícil, aunque no imposible, por lo que señalara Alfredo Chavero en el sentido de que "con ningún otro pueblo podíamos comparar a los Te-nochca, que con los Romanos, los Aztecas son grupos de aventureros que peregrinan sin hallar cabida en parte alguna, no conocen más ley que la de la fuerza, ni tienen más ideas que fundar una ciudad para dominar un mundo." (1)

Cierto es que varios historiadores del Derecho Azteca pretenden equiparar determinadas Instituciones Aborígenes a las que aparecieron entre los romanos, y hacen un relato completo, siguiendo la clásica división del Derecho y tomando como molde, por lo que se refiere a la rama privada, la pauta que habían marcado las Instituciones de Justiniano, pero "no se puede hablar de Derecho cuando no se conoce el concepto jurídico de obligación y los antiguos mexicanos ignoraban plenamente la facultad de autolimitarse para contraer las obligaciones contractuales, en materia de trabajo." (2)

---

(1) "México a Través de los Siglos". Tomo I.- Pág. 565.

(2) Obregón Esquivel.- Apuntes para la Historia del Derecho Patrio.- Tomo I.- Los Orígenes.- Editorial Polis, México, -- D.F.- Pág. 365.

Difícil es encontrar antecedentes en aquellas épocas remotas, en virtud de que los tributos que tenían que pagar los pueblos vasallos y la esclavitud que recaía sobre determinadas personas, impidieron la existencia de determinadas disposiciones, aún aisladas, por lo que toca a esa materia. Se refiere en México, dentro de la Cultura Azteca, cuando la mujer paría dos niños, en ocasiones mataban a uno de ellos, con el fin de evitar la muerte de alguno de sus padres. (3)

La educación de los niños dependía durante los primeros -- años de la familia, el niño aprendía a transportar el agua o la madera, ayudaba en los trabajos agrícolas o al comercio, pescaba, guiaba una piragua bajo la dirección de su padre. La niña barría, se iniciaba en los secretos de la cocina, de la hilatura y del trabajo.

Pero en cuanto el niño llegaba a la edad de entre 6 y 9 -- años, la educación de los niños se impartía oficial y obligatoriamente por el estado, el cual los recibía ya fuera en Calmécac o en Tepochcalli, según a la familia que perteneciera, fuera distinguida o estuviera colocada dentro de las castas menos privilegiadas. En el Calmécac se impartía Instrucción Cívica o Religiosa, la disciplina era muy estricta; la vida llena de trabajos, de privaciones y de penas; debían los educandos hacer to

---

(3) Consejo Nacional de Población. "CONAPO".- Sociedad y Sexualidad.- Vol. I.- 1a. Edición.- México 1983.- Pág. 260.

dos los servicios, barrer el templo, cortar y acarrear leña y materiales de construcción y ayudar a construir o a reparar el templo o sus dependencias; los alimentos eran poco comunes, y en caso de que la familia de un pupilo mandase para él comida, ésta se distribuía entre todos.

Los hijos de familias menos distinguidas eran educados en algunos de los Tepochcalli, que había en cada barrio, en los cuales se les educaba principalmente para la vida militar, entre sus obligaciones estaba la de cultivar los campos para su propio sustento.

La existencia de éstas escuelas con el carácter de obligatorias, impedía en gran escala el trabajo de los menores, el único caso en que eran dedicados a cualquier clase de labores era cuando pertenecían a la casta de los macehuales, es decir, las clases bajas; en consecuencia no podemos hablar de una reglamentación jurídica con medidas proteccionistas de los aztecas para los menores.

## 1.2 EPOCA COLONIAL

El primer antecedente que encontramos en la Historia de México de índole legal, es a partir de la conquista, en la aplicación de las Leyes de Indias sobre el Territorio Nacional, en cuanto al trabajo, las cuales reglamentaron la intervención del

menor en este campo, prohibiéndoles el desempeño del mismo antes de los dieciocho años. Con la salvedad, para que pudiera dedicarse al pastoreo, siempre y cuando los padres consintieran en ello.

El problema empieza a esbozarse después de la llegada de los españoles a tierras americanas; la escuela Teológica resolvió que los indios como hombres deberían de ser tratados de acuerdo con su dignidad personal y sobre todo deberían ser instruidos en los preceptos religiosos; pero por otro lado los aventureros españoles necesitaban a quienes les desempeñaran los trabajos rudos, apareció la encomienda como única solución, después de muchas tentativas de organización de lo que sería la Nueva España.

La Reina Isabel La Católica, en 1501, mandó a Fray Nicolás de Ovando como Gobernador, y dándole determinadas instrucciones entre las que imperaban ideas de libertad de que los indios deberían gozar, con resultados perjudiciales, porque éstos abusaron de ello, por lo que la Reina Isabel La Católica en 1503, le dió nuevas instrucciones para obligarlos a convivir con los españoles y trabajar ya fuera en el campo o en las minas, pero siempre bajo la vigilancia de un cacique, sin perjuicio de la instrucción religiosa que debían seguir recibiendo y de su libertad. Tal es el origen de las encomiendas, que posteriormente, en épocas de Fernando el Católico, se definieron con el ca-

rácter de temporales, que motivó, que desde su nacimiento se -- desvirtuara los propósitos que perseguían, pues los encomendados trataban de obtener el mayor provecho posible de los indios que tenían bajo su custodia, en la incertidumbre del tiempo que durara la encomienda.

Fray Antonio de Montesinos denuncia los malos tratos que los encomendados daban a los indios, que determinó que el propio Montesinos tuvo que ir a España para informar al Rey personalmente, y a resultas de ese informe éste convocó a una junta de sabios, teólogos y juristas y el "28 de julio de 1513, forman las 32 leyes llamadas de Burgos, primer intento de organización legislativa de las colonias españolas." (4) Y su idea fundamental, de las que no se conoce ninguna edición, fue reaccionar contra los errores que había difundido Colón acerca del carácter del indio. Y entre los puntos más importantes de esas disposiciones prohibía ocuparlos como bestias de carga, reglamentaba el trabajo de las minas alternando con períodos de descanso para que atendieran las indias sus sementeras.

No satisfechos los dominicos con lo que se había ganado -- con la promulgación de las leyes, obtuvieron del Rey que nombra ra una nueva junta, la que formuló las ediciones relativas a la protección de las mujeres y de los niños menores de 14 años, la protección a la enseñanza de los oficios de los menores, a considerar a la enseñanza religiosa preferente a cualquier otra -- ocupación.

Después de estas leyes, el Cardenal Cisneros a instancias de Fray Bartolomé de las Casas envía a los frailes Jerónimos, - con el objeto de que vigilaran la situación de los indios, principalmente en lo relativo a su catequización y a su posición social, ese objetivo, la organización social debería ser a base de pueblos de indios que estarían al mando de un cacique, en el que los niños estaban obligados a desyerbar las tierras del cacique cada vez que fuera necesario.

Se establecieron además, las instrucciones que en el caso de que no fuera posible fundar los pueblos de indios seguirían vigentes las Leyes de Burgos, sobre todo en lo relativo a las encomiendas y a la protección de los menores de 14 años, los que no podían trabajar sino en la forma que las mismas leyes de terminaban.

Inmediatamente después de la conquista en 1523, el Rey Carlos V manda varias instrucciones a Cortés, para guiarle en la forma como debía gobernar a la Nueva España, en el año de 1524 el mismo Cortés completa estas instrucciones por medio de ordenanzas, entre las que figuran las relativas al uso de que los encomenderos podían hacer de los indios y de sus encomiendas, - que son interesantes porque representan el primer reglamento especializado en materia de asistencia social y protección que aparece en el Continente. Con los repartimientos los Reyes resolvieron devolver la libertad a los pocos esclavos indios que entonces existían y suprimir el carácter primitivo de la enco--

mienda, dejándola tan sólo como una Institución Social, dejó a los indios en plena libertad para resolver, como mejor les conviniera, todos sus problemas, pero a consecuencia de su característico retraimiento derivado de las circunstancias, siempre se mantuvieron alejados y la Corona se vio obligada a intervenir. Independientemente de la situación perjudicial en que la encomienda, los repartimientos y las deudas hubieran podido colocar a los indios en los albores de la colonia, la política de la Corona fue la de protegerlos siguiendo la tendencia que exigía la época típicamente católica por la que se atravesaba.

Las Leyes de Indias, reglamento jurídico compuesto por disposiciones de Reyes Españoles, que aparece en la Colonia, y que pone de manifiesto el adelanto con que se legisló, buscando ante todo el mejoramiento de los indios. Dentro de ella encontramos varias disposiciones que reglamentan la protección de menores, casi todas ellas siguiendo las orientaciones proteccionistas que ya hemos mencionado, siendo fundamentalmente las siguientes:

"Ley IX.- Que a las mujeres e hijos indios de estancias no los obliguen a trabajar, ordenamos que las mujeres e hijos indios de estancias, que no lleguen a edad de tributar, no sean obligados a ningún trabajo; y si de su voluntad y con la de sus padres quisiera algún muchacho ser pastor, se le den cada semana dos reales y medio, que sale a cada mes diez reales y cada año cinco pesos en moneda corriente, y más la comida y vestidos



de los indios." (5) Ley X.- Que los indios muchachos, puedan servir de voluntarios en obrajes; donde aprendan aquellos oficios, y se puedan ejercitar en cosas fáciles, puedan ser recibidos en ellos, con cavidad de que siempre gocen de plena libertad." (6) "Ley XIV.- Las permisiones, de cargar indios en los tiempos, y/u ocasiones que por estas leyes se han de entender y practicar con que el indio sea de 18 años cumplidos." (7) "Ley XV.- Sobre el servicio de las indias casadas y solteras en casa de españoles. Ninguna india casada puede concertarse para servir en casa de Español, ni a esto sea apremiado, sino sirviere a su marido en la misma casa, ni tampoco las solteras, queriéndose estar y residir en sus pueblos, y la que tuviera padre o madre, no puede concertarse sin su voluntad." (8)

Junto con las cofradías que eran agrupaciones religiosas, los gremios fueron las agrupaciones de más importancia que se desarrollaron en el México Colonial paralelamente a las Leyes de Indias, cada una de ellas tenía su santo patrono, y "las ordenanzas dadas por el Cabildo de la Ciudad de México y confirmadas como integrantes del Derecho Positivo de la época, pero no hacen mención alguna respecto a los menores pues tan sólo hablan de aprendizaje y encontramos las ordenanzas de Doradores y

---

(5) Ley IX del Título XIII del Libro VI, hoja No. 251.

(6) Ley X del Título XIII del Libro VI, hoja No. 266.

(7) Ley XIV del Título XII del Libro VI, hoja No. 243.

(8) Ley XV del Título XII del Libro VI, hoja No. 245.

Pintores de 1557 y las de Sederos y Gorreros en 1591. Las de Herradores y Albeyteros en 1709 establecían que: "sólo los maestros han de tener aprendices y estos han de ser españoles limpios sin mácula presentando su fé de bautizo por ser noble el ejercicio" (9) Las ordenanzas de Algodones de 1757 restringe el aprendizaje tan sólo a los negros y mulatos permitiéndolo a los indios, mestizos y castizos, que deben ser estos los aprendices y estar al servicio de los maestros y que variaba de entre dos años. Las ordenanzas de Pasamaneros y Orilleros de 1589 además de establecer el término de 4 años impedían a los maestros que despidieran al aprendiz antes de cumplir los 4 años, como una medida de amparo a los aprendices en caso de muerte del maestro, las ordenanzas del Arte Mayor de seda de 1526 establecían que el aprendiz quedase con la viuda y si no hubiere los proveedores lo abriguen.

En esta época, es trascendente la lucha entablada por los religiosos y por los virreyes, para que se protegiera a los indígenas del sojuzgamiento y alcanzaran la calidad de personas; de seres dotados de razón, ya que, para efectos jurídicos eran considerados menores de edad.

Por lo expuesto anteriormente, podemos decir que en esta época, existía una protección general que se otorgaba hacia los

(9) Vázquez J. Genaro.- Doctrinas y Realidades en la Legislación para Indios.- X Congreso Nacional Indigenista Interamericano.- Depto. de Asuntos Indígenas. México 1940.- Ed. Muñoz Nuevo.- pp. 16, 343, 344, 345.

indígenas por el gobierno en su forma de monarquía, pero que -- también alcanzaba a los niños ya que si no obtenían beneficios los padres de esos menores, tampoco éstos podrían gozar de esas ventajas de protección, debido a que en esa época no se hacían distingos de sexos ni edades a todos se les consideraba solamente como entes desprovistos de razón, que no tenían ningún derecho, sólo obligaciones; las religiosas fueron quienes hicieron entender a los españoles que los indígenas merecían un trato -- justo y necesitaban protección, tanto los adultos como los niños, a quienes se les debía instruir no sólo en la religión, -- sino también en las primeras letras, enseñándoles a leer y escribir.

Durante la Colonia, se crearon los siguientes Colegios, -- Hospitales, Hospicios y Casas que tenían por objeto atender a los menores.

En el año de 1531 se funda el Hospital de Santa Fé, en donde Vasco de Quiroga "Tata Vasco" educaba y procuraba asistencia a los niños.

En 1536, se abrió para los naturales el Colegio de Santa Cruz de Tlaltelolco, al lado del Convento de los Franciscanos, allí, bajo la dirección de los religiosos se enseñaba lectura, escritura, gramática, latín, retórica, filosofía, música y medicina mexicana.

El Ayuntamiento también "fundó varias escuelas de primeras letras para los niños, y además, hubo profesores que se dedicaron a la enseñanza, abriendo en sus casas escuelas como el Bachiller Gonzalo Vázquez de Valverde en el año de 1536 y como él otros más." (10)

En 1548 se fundó el Hospital para Huérfanos y el Colegio de niñas "Santa María de la Caridad". En el Convento de San Francisco de México, se fundó una escuela por Fray Pedro de Gante, en donde acudían hasta mil niños, a quienes enseñaban lectura y escritura, latín, música y canto.

La disposición real, para recoger y sustentar por cuenta del Gobierno, a los niños mestizos hijos de españoles y abandonados por sus padres, "fue el origen del establecimiento del Colegio de "San Juan de Letrán", al principio, sólo se enseñaba la doctrina, pero después en 1553, el Emperador le otorgó una concesión económica que permitió que se educaran no sólo niños mestizos recogidos por las autoridades, sino otros muchos, a quienes sus padres mandaban a instruirse y a educarse en buenas costumbres." (11)

También en el siglo XVII "se funda el Recogimiento de San

---

(10) Riva Palacio, D. Vicente.- Introducción al Estudio del Derecho Mexicano.- Tomo IV.- Ed. Porrúa.- Pág. 64.

(11) Ibidem. Pág. 65.

Miguel de Belem para mujeres pobres, algunas mujeres ingresaban con sus hijas, niñas adolescentes, por lo que fue necesario -- crear una sección del Colegio, a las niñas y señoritas se les -- ponía en sección aparte bajo el cuidado de una matrona respetable que les servía de guía y madre." (12)

Debido al problema de los menores huérfanos y de los niños abandonados, que eran muchos, se promulga la primera ley de Vagancia en 1745.

El Arzobispo Francisco Antonio Lorenzana y Huitrón, en 1756 funda la primera casa para niños abandonados y 10 años más tarde -- se inaugura el Colegio de San Ignacio de Loyola, que con el -- tiempo adoptó el histórico nombre de "Colegio de las Vizcaínas" y tendió a proteger y educar a la niñez.

El 19 de marzo de 1774, como anexo al Hospicio para pobres en -- México, "se funda el Hospital de partos ocultos para madres solteras. Se dejaba al niño en el Hospicio y se le segregaba por los prejuicios de la época, situación denigrante que prevaleció hasta la publicación del Bando del 30 de julio de 1834, en la -- cual se ordenaba que los niños, hijos de padres desconocidos -- eran dignos de todos los honores y empleos, y aún de las digni-

---

(12) La Mujer Delincuente.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Serie E.- Varios 15.- UNAM.- México 1983. Pág. 50.

dades civiles y eclesiásticas superiores. Este Bando es el antecedente en México de la protección del menor en su aspecto social, ya que concede y restituye la dignidad para los menores comprendidos en estos casos." (13)

### 1.3 ETAPA INDEPENDIENTE

La Independencia de México, trajo indirectamente muchas consecuencias en materia de trabajo, la primera de ellas fue el menoscabo del dominio que los gremios ejercían, pues al perder los españoles la preeminencia que tenían, desapareció la situación privativa, y todos los habitantes de México fueron libres de dedicarse a la ocupación que quisieran. Quedaron los gremios definitivamente sin vigor en el año de 1856 en el que la Ley de Desamortización los privaba, juntamente con las asociaciones religiosas de todos los bienes inmuebles que poseían.

En estas circunstancias fue muy poca la preocupación del estado por legislar en esta materia, ocupado en solucionar la situación política que la Independencia había ocasionado. A través de la historia son muchas las constituciones y las leyes de carácter público que aparecen en los primeros años de autonomía, pero no encontramos ninguna que se ocupara de las relaciones privadas de los individuos, principalmente de los menores.

---

(13) Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor.- México 1973.- Pág. 22.

Es importante mencionar el Fuero Real y las Siete Partidas de Don Alfonso VII que tuvieron vigencia en los primeros años - de México Independiente.

Las Partidas, en lo referente a las relaciones familiares, fueron la legislación usual, en los primeros años de México Independiente y su influencia fue patente en el proyecto de Código Español de García Goyena, que fue el modelo a seguir en la - elaboración del Código Civil de 1859, que realizara Justo Sierra por encargo del Presidente Benito Juárez.

La partida cuatro Título XV, clasifica a los hijos en:

a) Legítimos.- Nacidos de matrimonio.

b) Ilegítimos.- Nacidos fuera de matrimonio, dentro de los hijos ilegítimos tenemos:

1.- Naturales.- Habidos con mujer soltera no esposa del hombre.

2.- Fornecinos.- Los que nacen del adulterio.

2.a) Adulterinos

2.b) Incestuosos

2.c) Sacrílegos (de mujeres de orden)

2.d) Mánzeres (de prostitutas)

2.e) Espurios (de barraganas infieles)

- 2.f) Notas (de mujeres casadas adúlteras que viven con su marido y hacen pasar el hijo como de él)

Guadalupe Victoria al llegar a la Presidencia de la República, "intentó reorganizar las casas de cuna, poniéndolas bajo el cuidado y el presupuesto del sector oficial lo breve de su mandato impidió completar su obra." (14)

En 1836, Antonio López de Santa Anna crea la Junta de Caridad para la Niñez Desvalida en la Ciudad de México, éste es un importante antecedente de los patronatos "ya que se integraban con voluntarias (generalmente damas de alcurnia) que reunían -- fondos para socorrer a los niños huérfanos o abandonados, con un sistema mediante el cual se contrataban nodrizas para los recién nacidos, les pagaban a éstas la cantidad de cuatro pesos - al mes; cuando el niño superaba la crianza, se le buscaba un hogar honorable para ser adoptado." (15)

En esta época volvió a funcionar la "Escuela Patriótica", del Capitán Zúñiga, pero ahora como hospital con sala de partos y en cierta forma como casa de cuna.

El Presidente José Joaquín de Herrera durante su gestión -

- 
- (14) Rodríguez Manzanera, Luis.- Criminalidad de los Menores, - Editorial Porrúa.- México 1987.- Págs. 26 y 27.
- (15) Pérez de los Reyes, Marco A.- Situación Jurídica del Menor de Edad en algunas ramas del Derecho Positivo Mexicano.- - Offset.- México, 1972.



(1848-1851) fundó la casa de Tecpan de Santiago conocida también como Colegio Correccional de San Antonio, Institución exclusiva para delincuentes menores de 16 años, sentenciados o procesados, con un régimen de tipo Cartujo (aislamiento nocturno, trabajo común con regla de silencio) y con separación de sexos.

La Ley III, de las Siete Partidas, señala el daño a los hijos por no ser legítimos; pues no gozan de los honores y beneficios de tales, no tenían derecho hereditario de sus padres, parentesco que no podían adquirir legalmente, al serles negadas su calidad de hijos a través de la legitimación, que iguala la condición de hijo natural con la del hijo nacido de matrimonio, y podrá hacerse de varias maneras:

- a) Por merced real;
- b) por escritura pública; y
- c) Por testamento

Una vez realizada la legitimación permitía al hijo natural recibir todo tipo de honores, igual que si hubiere nacido legítimo y además se le otorgaba el derecho a heredar." (16)

La Legislación Española siguió rigiendo después de la Independencia, hasta la promulgación del Primer Código Civil de fe-

---

(16) Memoria del Tercer Congreso de Historia del Derecho Mexicano 1983.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Serie E. Estudios Históricos núm. 17.- UNAM. 1984. Págs. 436, 437, - 438.

cha 13 de diciembre de 1870.

Fue durante el movimiento Insurgente que los establecimientos que amparaban a los niños quedaron abandonados, situación que al finalizar la guerra de Independencia preocupó a los gobiernos constituidos, entonces se dictaron medidas tendientes a reinstauración de dichos centros, así como la rehabilitación de los menores y adolescentes, pero no encontramos institución alguna que los protegiera ya que siguieron con las medidas dictadas en la etapa precolonial.

#### 1.4 ETAPA REFORMISTA

En la época de Juárez se reforma la Constitución de 1824, y en su lugar surge la Constitución de 1857 que persigue tres objetivos:

- a) Consolidar el Gobierno,
- b) Consolidar la Paz y Soberanía de la Nación,
- c) Establecer políticas en cuanto a la seguridad y protección de la población.

Al surgir la Constitución de 1857, se reestructura políticamente al país, confirmando el Gobierno Representativo, Democrático y Federal de la de 1814.

Al negarle el clero ayuda económica a Don Benito Juárez para que pudieran comprar armas para defender la soberanía del país, ocasionó la nacionalización de los bienes tanto urbanos como rurales y así la asistencia social otorgada por la Iglesia se convierte en Asistencia Pública." (17)

La Constitución de 1857, siguiendo las orientaciones de la economía liberal que imperaba en la época introduce en su artículo 5o. de la Libertad del Trabajo: "Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento... La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o irrevocable sacrificio de la libertad del hombre ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso." (18)

Respecto al trabajo en general y a la situación de los menores en particular, no existe antecedente en la Constitución de 1857, y no es sino hasta que el 10 de abril de 1865 que el Archiduque Maximiliano de Habsburgo expidió una Legislación Social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los trabajadores, al suscribir el Estatuto Provisional del Imperio que en sus artículos 69 y 70, incluidos en el capítulo de las Garantías Individuales, "prohibió los traba

---

(17) Durán, Antonio.- Apuntes de Seguridad Social.- Pág. 6.

(18) Rodríguez Manzanera, Luis.- Op. Cit., Pág. 27.

jos gratuitos y forzados y previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores." (19) Facultando - posteriormente a las Autoridades Políticas intervenir en el - - aprendizaje cuando el menor no tuviera ni padres ni tutores, fi jando como plazo el término de cinco años, que podía acortarse en caso de malos tratos.

El 10. de noviembre de 1865 surge una Ley sobre trabajadores, primera de esa índole en México; independientemente que es tableció disposiciones favorables para éstos también previó para los menores lo siguiente:

ARTICULO 4o.- "A los menores de 12 años, sólo podrá hacerles trabajar, pagándoles el salario respectivo en las obras llamas a destajo o en aquellas otras labores proporcionadas a -- sus fuerzas durante sólo medio día solamente pudiendo dividirse en este tiempo en dos períodos que correspondan a las horas menos molestas de la mañana y de la tarde."

ARTICULO 14o.- "Se prohíbe que los padres empeñen a sus hi jos y se prohíbe del mismo modo que los dueños o arrendatarios de las fincas acepten estos contratos."

---

(19) De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I.- Ed. Porrúa, S.A.- México 1982.- Pág. 21.

ARTICULO 16o. "Todo agricultor en cuya finca residen para su explotación más de 20 familias deberá tener una escuela gratuita en donde enseñen la lectura y la escritura. La misma - - obligación se hace extensiva para las fábricas, así como a los talleres que tengan más de 100 operarios." (20)

La Constitución de 1857 al no contener precepto alguno respecto a la materia de trabajo, dejaba ésta para que fuera objeto de reglamentación en el Código Civil que en los de 1870 y - 1884 se reglamentó el trabajo bajo el nombre de Contrato de - - Obra, "comprendiendo bajo esta denominación al servicio doméstico, servicio por jornal, contrato de obra, a destajo o precio - alzado, de los porteadores y alquiladores, contrato de aprendizaje y contrato de hospedaje." (21)

Respecto al contrato de aprendizaje establecía que podía - celebrarse entre mayores de edad y menores legalmente representados, debiendo celebrarse en presencia de dos testigos, bajo - un tiempo siempre determinado; podía ser oneroso y gratuito, según que la enseñanza se considerase como una retribución o no. Si el menor no tenía representante legal sólo había derecho a - las acciones criminales o a la responsabilidad civil que el Código Penal señala al caso.

---

(20) Dávalos Morales, José.- Derecho del Trabajo I.- México - - 1985.- Ed. Porrúa.- Pág. 14.

(21) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Ed. - Porrúa, S.A.- 1980.- Págs. 143 y 144.

Es en el año de 1908 cuando el gobierno del Distrito Federal, planteó una reforma sobre legislación, relativa a menores de edad; con la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y en especial con la del Estado de Nueva York; que creó el "Juez Paternal", con la intención de poner atención al estudio de la infancia y de la juventud de los delincuentes apreciando cada caso en sus detalles; es decir, concretamente. Sin embargo la creación de dichos tribunales no se llevó a cabo. (22)

#### 1.5 ETAPA PREREVOLUCIONARIA

En el siglo XIX, surgen ante todo en 1906, las primeras leyes que sobre el trabajo se dieron, como la de José Vicente Villada y la de Bernardo Reyes que trata de los accidentes de trabajo pero no establece precepto respecto al trabajo de menores, y los grandes.

Al estallar un paro general en la Industria de Hilados y Tejidos, que al intervenir el General Porfirio Díaz, Presidente de la República, el 4 de enero de 1907 en el que dictó un laudo arbitral obligó a los obreros a reanudar sus labores el día 7 del año citado en la inteligencia de que los industriales deberían seguir estudiando el problema para tratar de darle mejor solución posible, en realidad el fallo favoreció a los propieta

---

(22) García Ramírez, Sergio.- La Reforma Penal de 1971. Ed. Botas.- México 1971.- Pág. 350.

rios e industriales y fue desfavorable para los obreros, a los que obligó a continuar trabajando bajo la vigilancia del Reglamento Obligatorio al tiempo de la suspensión de las labores, o de otros dictados posteriores por los patrones. Si bien los -- dueños de las factorías se comprometieron a solucionar la con-- troversia, fijando sobre todo las tarifas de trabajo, también -- es cierto que tenían plena libertad en sus atribuciones, puesto que a los obreros se les coartó y negó el derecho a huelga.

Independientemente de las consecuencias históricas que tra-- jeron los acontecimientos que culminaron con los trágicos suce-- sos del 7 de enero, principalmente en las fábricas de Río Blan-- co, Nogales y Santa Rosa, en virtud de la protesta de los obre-- ros en contra del Laudo Presidencial, éste tiene importante -- trascendencia, pues introdujo disposiciones acerca de la situa-- ción que debía guardar los menores en el campo del trabajo y, -- en su artículo 6o. establece: "Los industriales procurarán mejo-- rar las escuelas que actualmente existen en las fábricas y -- crearlas en donde no las haya con la finalidad de que los hijos de los obreros reciban instrucción gratuita."

De mayor importancia en el artículo 7o.: "No se admitirán a los menores de 7 años en las fábricas para trabajar y mayores de edad, sólo se admitirán con el consentimiento de sus padres, en dado caso no se les dará trabajo, sino una parte del día pa-- ra que tengan tiempo de concurrir a las escuelas hasta que ter--

minen su instrucción primaria elemental. Se recomendará a los Gobernadores de los Estados y a los Secretarios de Instrucción Pública por lo que respecta al Distrito Federal en las fábricas de manera que quede garantizada la educación de los hijos de -- los obreros." (23)

Antes de que apareciera la Constitución de 1917, encontramos en los Estados varios intentos para reglamentar el trabajo, son de interés sobre todo, las que desde 1914 hasta 1916 expidieron en Jalisco, Veracruz, Yucatán, Coahuila.

En Jalisco el 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece el título de Primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista, substituído y superado por el del 28 de diciembre de 1915 en el que introdujo dentro de sus preceptos, puntos de fundamental trascendencia para proteger a los menores y en su artículo 2o. "prohibía que trabajasen menores de 9 años; permitía que los mayores de 9 pero menores de 12, trabajaran en labores acordes a su situación, siempre y cuando concurrieran a la escuela; los salarios que debía recibir eran los que la costumbre sancionase, los mayores de 12 años y menores de 16 tenían fijado en este reglamento un salario de \$0.40." (24)

---

(23) Dávalos Morales, José.- Op. Cit.- Pág. 15.

(24) Prontuario de la Legislación sobre Menores.- Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- México 1980.- Pág. 369.



De mayor importancia histórica que las Leyes del Estado de Jalisco son las de Veracruz de Cándido Agiular y de Agustín Millán, tratan muy someramente la situación de los niños. La segunda se ocupaba tan sólo de las asociaciones profesionales y la primera respecto a los menores, sólo determinaba la obligación que los patronos tenían que mantener escuelas primarias, en las que se impartiera instrucción laica, en los lugares donde no hubiera escuelas públicas a dos kilómetros de distancia del domicilio de los trabajadores.

Encontramos entre las Leyes de Veracruz y las de Yucatán un Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo, dado el 12 de abril de 1915 por el Lic. Rafael Zubarán Campany; no obstante que conserva tendencias civilistas, en su articulado aparecen varias disposiciones referentes al trabajo de los menores, que posteriormente habrían de ser colocadas dentro del artículo 123 Constitucional y la actual Ley Federal del Trabajo.

Según este proyecto los mayores de 18 años tenían soberanía plena para celebrar contratos de trabajo, los menores de esa edad y mayores de 14 necesitaban autorización del padre o tutor para celebrarlos; su jornada máxima era de 6 horas, impidiéndoseles el trabajo extraordinario; la prohibición del trabajo nocturno tan sólo se refería a los menores de 16 años y a las mujeres.

Es únicamente en este proyecto en donde encontramos permitido el trabajo de los niños, desde muy pequeños a trabajar para vivir; tendría que ser diurno y no debía presentar mucho esfuerzo, de modo que, bajo ninguna circunstancia, pudiera dañarse el desarrollo físico del niño, su salud, su moralidad o su educación.

La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915 tiene como modalidades propias, la prohibición del trabajo de menores de 13 años en los establecimientos industriales y de los menores de 15 años en teatros, así como todos los demás lugares en donde el trabajo que prestasen pudiera serles perjudicial a la salud, la Ley de 1916 de Coahuila es una reproducción, en todos sus aspectos de las leyes vistas con anterioridad.

#### 1.6 ETAPA REVOLUCIONARIA

A partir de la Constitución de 1917, se inició la Legislación de los Estados en las que sobresalió la Ley de Cándido - - Aguilar de 1918 para el Estado de Veracruz, las Leyes de Yucatán de Carrillo Puerto del 2 de octubre de 1918 y del 16 de septiembre de 1916 de Alvaro Torres Díaz, reproduciéndose en éstas las normas protectoras establecidas ya en el artículo 123 Constitucional, pero al reformarse su prefacio, en 1929 se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, -- surgieron varios proyectos para la expedición de una Ley Fede--

ral del Trabajo que se puso en vigor el 10. de agosto de 1931 - que tiene aplicación en todo territorio nacional, dejando de legislar en esa materia las entidades federativas.

El Estado tiene como misión esencial la de proteger las -- Instituciones favorables al desarrollo armónico de las facultades del ser humano, y crear aquellas necesarias para el bien común.

La familia constituye una de las Instituciones que el Estado debe proteger, en virtud de que ésta es la base de la sociedad, cuando se advierte amenazada por negligencia de los padres, la integridad del menor, el Estado debe obligarlos a hacer por sus hijos lo que exige el bien común; de ahí que se estableciera en la Constitución que actualmente nos rige como -- obligatoria la educación primaria, y como obligación de los mexicanos la de enviar a sus hijos o pupilos menores de 15 años a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar durante el tiempo que marca la Ley de Instrucción Pública de cada estado, y como deber de los padres de procurar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

El artículo 123, recogió las ideas de Ricardo Flores Magón y establece normas de protección en favor de menores al prohibir la utilización del trabajo de menores de 14 años, y los ma-

yores de esta edad y menores de 16 años tendrán como jornada máxima la de 6 horas así como también las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo trabajo para menores de dieciseis años y protegiendo a la mujer embarazada, para que no realice un esfuerzo más allá de sus condiciones físicas e implique un peligro para su salud en relación con la gestación, gozando de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha aproximada para el parto y seis semanas después del mismo, percibiendo su salario íntegro y la conservación de su empleo y que los derechos que hubieran adquirido por la relación del trabajo, y tendrán dos descansos extraordinarios de media hora cada uno para alimentar a sus hijos en el período de lactancia.

**CAPITULO II.**

**PRECEPTOS LEGALES SOBRE PROTECCION DEL MENOR Y LA FAMILIA**

- 2.1 CONSTITUCION DE 1857
- 2.2 CODIGO CIVIL DE 1870 Y 1884
- 2.3 CONSTITUCION DE 1917
- 2.4 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931
- 2.5 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
- 2.6 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1980

34

## 2.1 CONSTITUCION DE 1857

Las ideas sociales que se debatieron en el seno de la Comisión de Constitución de 1857, en favor de las clases trabajadoras, en relación a los trabajadores del campo, pues la industria no representaba un ramo de la importancia de la agricultura o de la minería, ya que no existía al tiempo de elaborarse un proletariado industrial con conciencia de clase, y mucho menos con organización asociativa, por lo que no pudo de ninguna manera influir en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, por eso es de explicarse la relativa indiferencia, aunque respetuosa de los constituyentes, por las teorías socialistas utópicas de que se mostraron indudablemente informados, ahí que el Licenciado Arriaga reconoció la lucha de clases, al decir: "El Estado de la Sociedad es y será por mucho tiempo un Estado de lucha permanente, de un lado la ambición, la avaricia y la vanidad de un pequeño número de hombres quieren aprovechar la ignorancia y apatía de las masas, para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas; del otro lado, las masas, haciendo para mantener la igualdad esfuerzos por lo regular mal concertados y poco perseverantes." (27)

En lo general, la Constitución no contuvo normas propiamente

---

(27) Lagunes, Iván; Bases para la Unificación de las Normas Protectoras del Menor; Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social.- Ob. Cit.- Pág. 45.

te protectoras de los trabajadores, se limitó a proclamar la libertad de trabajo. Por eso, Don Ignacio Ramírez, al examinar - el Proyecto de Constitución, expresa que adoptó las más flamantes teorías políticas, y pero, al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestra patria exclamara "El más grave cargo que le hago a la Comisión es de haber -- conservado la servidumbre de los jornaleros"... que... "el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas." (28) y además, proclamó el derecho de los trabajadores a la participación de las utilidades y a un salario que garantizara su subsistencia, que: "Se funde en el privilegio de los menesterosos de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea más que la beneficencia organizada." (29)

En el Congreso Constituyente fue preocupación del liberalismo social mexicano, el problema de los trabajadores, pero la corriente clásica se oponía sistemáticamente a las innovaciones, de ahí que la Constitución, para el pensamiento tradicionalista y conservador sólo contuvo disposiciones preceptivas, mandatos imperativos, sin formular principios teóricos o abstractos, ni verdades científicas." (30)

---

(28) Ibidem.- Pág. 47.

(29) Ibidem.- Pág. 47.

(30) Floris Margadent, S. Guillermo.- Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.- 2a. Edición.- Edit. Esfinge, México 1976.- Pág. 17.

Los Constituyentes no quisieron inmiscuirse en esos detalles, no obstante que algunos de ellos pintaban el estado de -- servidumbre en que se hallaban los jornaleros, por ellos Vallarta expresó "los contratos entre propietarios y jornaleros no -- fueron más que un medio de apoyar la esclavitud, y al enajenar, la libertad de los trabajadores y de sus hijos a los grandes señores de las haciendas". (31)

La Constitución en Materia de Trabajo proclamó la aboli- -- ción de la esclavitud formal (artículo 2o.), se limitó a proclamar la libertad de trabajo, contentándose con atacar la organi- -- zación gremial que aún subsistía en esa época; y en su artículo 5o., estableció el requisito del libre consentimiento y de la -- justa retribución para la prestación de servicios personales, -- que así estableció la libertad formal de trabajo sobre falsas -- bases de una desigualdad económica, que hacía quimérica la li- -- bertad de contratación.

De nada sirvió el Derecho de la libre asociación, estable- -- ció en su artículo 9o. para proteger los intereses obreros y la Legislación penal posterior, al obstruccionar la huelga, limitó la acción de las incipientes asociaciones profesionales de los trabajadores, que por mucho tiempo, se vieron impedidos de de- -- fender efectivamente sus derechos por falta de normas al respecto

---

(31) Ibidem. Págs. 29, 30 y 31.



to o por ineficacia de las mismas, en la lucha para mejorar sus condiciones de trabajo.

Una débil orientación laborista se nota en un párrafo del artículo 32 Constitucional: "Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios."

Sin embargo, el propósito de esta disposición hubiera favorecido a los trabajadores de quedarse, su redacción original no obstante indica los medios de llegar a esa mejoría de los trabajadores, pero limitó a promover una política puramente estimulativa y de instrucción, alejándose del espíritu francamente proteccionista de las clases débiles, en relación con lo anterior el Maestro Mario de la Cueva dice: "En el Congreso se confundió el problema de la protección a los trabajadores con el de la libertad de industria que adoptara inclinadamente nuestro Constituyente del 57 (artículo 4o. y 28o. de la Constitución). Se -- creyó que la inmiscusión del Estado en el proceso de la producción, aunque fuera parcialmente y aún tan sólo para proteger el factor humano, hubiera lesionado la libertad de Industria y Comercio, que fue el anhelo típico del Congreso en Materia Económica y habría lesionado, "de paso", o como dijera Vallarta, "el derecho de propiedad, que tan minuciosamente se trató de prote-

ger en la Constitución." (32)

La Constitución de 1857, no adoptó ninguna medida de protección efectiva para los trabajadores menores y esta omisión es más notoria, si se toma en cuenta que ya el Estatuto Orgánico Provisional de la República, promulgado por el Gobierno Provisional de Comonfort en el año de las sesiones del Constituyente, había establecido normas protectoras en materia de trabajo para los menores de 14 años y para el contrato de aprendizaje, pero en el aspecto económico, siguió los moldes de las Constituciones europeas y norteamericanas del Estado liberal burgués, al expresar sus disposiciones que las libertades económicas constituían una categoría específica de derechos naturales del hombre e imperó en ellas la doctrina clásica liberal, de que las leyes del mundo económico eran de la misma categoría que las del mundo físico, fatales e inmutables, y que el interés individual era en estos campos, el motor omnipotente, para establecer el progreso y el equilibrio y cualquier ingerencia del Estado en el fenómeno de la producción no tan sólo hubiera resultado inútil sino perjudicial; la adopción de la doctrina de las leyes naturales de la economía, la inclusión de las libertades económicas en el catálogo de Derecho del Hombre fue en lo general el pensamiento que influyó en el contenido de los preceptos de dicha Constitución Liberal.

---

(32) Solís Quiroga, Héctor.- Sociología Criminal.- Editorial -- Porrúa.- Pág. 142.

Si en el seno del Constituyente de 1856 se planteó con toda claridad la perspectiva de un constitucionalismo social, que se avocara a la resolución de los problemas sociales y económicos del país; si en los discursos de muchos de los diputados -- constituyentes se hablaba de la situación misérrima de la mayor parte de nuestra población; si se pidieran leyes protectoras para los trabajadores y menores, si se reconoció que de nada valdría una Constitución técnicamente elaborada, si no se resolvían esos problemas sociales, ¿por qué nuestros legisladores no hicieron caso de estas quejas y de estas iniciativas y quedaron relegadas a segundo plano?.

Creemos, que la primera razón fue la preocupación primaria que del problema político tuvieron los constituyentes al haber influido los políticos y estadistas de que la solución de todos los problemas nacionales estaban en la estructuración adecuada del Estado Mexicano, en la realización de la democracia y la libertad, sin los cuales de nada o poco valdría la independencia conquistada en 1821, por eso, su tónica por un lado fue darle una fuerza preponderante a la representación nacional y la adopción del sufragio universal, ambas, tendientes a la consumación de la democracia mexicana y por otra parte, incorporar definitivivamente al constitucionalismo mexicano las libertades del hombre, reglamentando para hacerlas efectivas, el juicio de amparo que respondía al ideal de libertad que iba unido al de la democracia y el problema de la organización política, la segunda ra

zón, fue la omisión de preceptos que se avocaran a los problemas económicos, debido sin duda a la doctrina clásica liberal, cuya influencia predominó en los Constituyentes; la no intervención del Estado en Materia Económica, por la idea de que las leyes de la producción, la distribución y el consumo eran de carácter natural y que su juego debía dejarse al libre hacer de los individuos, de lo que se desprende que Quesnay, Smith y - - Say, eran bastante conocidos por los estudiosos de la época; en cambio, el socialismo utópico poco influyó, pues aunque conocido, fue visto con indiferencia respetuosa por los constituyentes.

Por las anteriores razones, la Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo, y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias, porque además de ser perjudicial su entrometimiento por alterar el libre juego de las leyes naturales de la economía, - se vulneraban las libertades humanas que incluían a su vez a -- las libertades económicas, de ahí que, no encontramos en ella - suficientes disposiciones, ni medidas tendientes a proteger el trabajo de los menores.

## 2.2 CODIGO CIVIL DE 1870 Y 1884

El Código de 1870 desarrolló la organización de la familia

y del matrimonio con arreglo a las siguientes bases:

a) Definió el matrimonio como: "La Sociedad Legítima de un solo hombre y una sola mujer, que se unen en vínculo indisoluble para perpetuar la especie y ayudarse mutuamente a llevar el peso de la vida, guardarse fidelidad, a socorrerse mutuamente y a contribuir a los objetos del matrimonio.

b) Confirió al esposo la Potestad marital sobre la mujer, obligando a ésta a vivir con aquél y a obedecerle en lo doméstico, en la educación de los hijos y en la administración de los bienes, a recabar la licencia del esposo para comparecer en juicio, para enajenar bienes y para adquirirlos a título oneroso, y obligándolo a dar protección y alimentos a la esposa.

c) Otorgó al padre, en exclusiva, la patria potestad sobre los hijos, ya que sólo a falta de aquél podía la madre entrar en ejercicio de esa potestad.

d) Clasificó a los hijos: En hijos legítimos y en hijos fuera de matrimonio, subdividiendo a estos últimos en hijos naturales y en hijos espurios, es decir, los adulterinos y los incestuosos, principalmente para conferir los derechos hereditarios en diferentes proporciones en razón de la diversa categoría a que pertenecía, por eso instituyó "los herederos necesarios o forzosos mediante el sistema de las legítimas o porcio--

nes hereditarias, que salvo causas excepcionales de desheredación, se asignaban por Ley en diferentes cuantías y combinaciones a favor de los descendientes y de las ascendientes del auto de la herencia." (33)

El Código en comento prohibió la investigación de la paternidad de los hijos nacidos fuera de matrimonio tanto en favor - como contra del hijo aunque facultando a ésta para reclamar la paternidad únicamente en el caso de hallarse en posesión de su estado civil, en los casos de raptó o violación, cuando la época del delito coincidiera con la concepción, "investigación permitida solamente al hijo que tuviera a su favor la posesión de estado de hijo natural y siempre que la persona cuya maternidad se reclama, no estuviese ligada en vínculo conyugal al tiempo - en que se pidiera el reconocimiento." (34)

El Código Civil de 1884, reprodujo las disposiciones del Código Civil anterior; pero introdujo el principio de la libre testamentificación, que abolió la herencia forzosa; suprimió el régimen de las "legítimas" en perjuicio principalmente de los hijos de matrimonio además, prohibió la investigación de la paternidad de los hijos nacidos fuera de matrimonio, en las mis-

---

(33) Sánchez Medal, Ramón.- Los Grandes Cambios del Derecho de la Familia en México, Ed. Porrúa, S.A., México 1979, Págs. 11 y 12.

(34) Primer Congreso sobre el Régimen Jurídico del Menor-México, D.F., Agosto 1973.- Pág. I.A.V. 3 y 4.

mas condiciones que el Código referido.

### 2.3 CONSTITUCION DE 1917

Antes de la promulgación de la Constitución de 1917, los - trabajadores urbanos y del campo eran explotados en forma inhu- mana y en especial los menores de edad, que eran obligados a -- trabajar en las peores condiciones y a realizar tareas superio- res a sus fuerzas físicas y mentales.

La declaración Constitucional de 1917, una vez aprobada re- coge la tendencia original y universal del derecho de ofrecer - una protección especial a menores de ahí que el artículo 123 -- nazca de las necesidades, mismas del proletariado, que partici- pa en la lucha revolucionaria iniciado en 1910 y significó un - notorio adelanto del campo del derecho de trabajo, al elevarse a la categoría de Garantías Sociales los Derechos del Trabaja-- dor que hasta ese año eran considerados como integrantes del De recho Privado, sobre todo las del menor que, sin haber llegado a la adolescencia ya prestaban servicios, a los que protegió al prohibir para los menores de 16 años las labores insalubres o - peligrosas, igualmente para las madres trabajadoras, en gene--- ral, así como para el trabajo nocturno industrial y en estable- cimientos comerciales no laborarán después de las diez de la no- che; asimismo, prohibió la utilización del trabajo de los meno- res de 14 años y los mayores de 12 años y menores de 16 tendrán

como jornada máxima de 6 horas; el trabajo de los menores de 12 años no podrá ser objeto de contrato, cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de la jornada, se -- abonará como salario el tiempo excedente del ciento por ciento más de la jornada para las horas normales" y el trabajo extraordinario no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas, y los menores de 16 años y las mujeres de cual- - quier edad no podrán ser admitidos para realizar este tipo de - trabajos, y que en el Tratado de Paz de Versalles del 25 de ju- - nio de 1919, existe igualdad de conceptos que justifican la - - prioridad e influencia de la Constitución Mexicana de 1917, al existir similitud y concordancia de nuestra Ley.

La Ley de Relaciones Familiares, expedida el 9 de abril de 1917, contiene modalidades sobresalientes al considerar al ma- - trimonio "como Contrato Civil entre un hombre y una mujer, con vínculo disoluble para perpetuar la especie, introduce el divorcio y enumera las causas para promoverlo". (35) Igualdad del - hombre y la mujer, suprimió la potestad marital y confiere a ambos la potestad de los hijos; la obligación del marido de dar - alimento a la mujer y hacer los gastos necesarios para el sostenimiento del hogar y a su vez, la mujer la obligación de aten- - der todos los asuntos domésticos, encargada de la dirección, --

---

(35) Ley sobre Relaciones Familiares.- Expedida por el Primer - Jefe del Ejército Constitucionalista del 9 de abril de - - 1917.



cuidado de los hijos y del gobierno del hogar.

Borró la distinción entre los hijos naturales e hijos espurios, al disponer "que los hijos naturales tendrían derecho a llevar el apellido del padre que los había reconocido, pero omitió el derecho de recibir alimentos y a heredar, a pesar de que los Códigos Civiles de 1870 y 1884 lo concedían." (36)

Otorgó la acción de investigación de la paternidad "no sólo en los casos de raptó o violación, sino también cuando existiera la posesión de Estado de hijo natural e introdujo la adopción y sustituyó el régimen legal de gananciales por el de separación de bienes." (37)

Respecto del Código Civil de 1928, vigente en la actualidad, equipara a los hijos naturales y legítimos en todos los derechos y obligaciones suprimiendo la distinción que regularon los Códigos Civiles de 1870 y 1884, al privar a los hijos naturales, principalmente a los incestuosos o adulterinos, de la participación a la herencia del padre o la madre o en su caso los ascendientes.

En la historia de la humanidad hemos advertido que el me--

---

(36) Montero, Cuhalt Sera.- Derecho de Familia.- 3a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1987.- Págs. 196 y 197.

(37) Ibidem.- Pág. 198.

nor primero fue ignorado, luego, asimilado cuando delinquía a los adultos criminales, después fue sometido a un trato favorable más intenso y posteriormente se pugnó por sustraerlo del campo del derecho penal, para someterlo inicialmente a una Jurisdicción específica que intervenía sólo en los casos del derecho penal; pero por fortuna cada día cobra mayor fuerza la corriente que lucha por crear una legislación tutelar de los menores, que pueda suplir sus carencias y protegerlos de los peligros de la vida.

En la legislación penal actual, existen factores como la edad, educación, costumbres que constituyen atenuantes considerados como normas de protección a los menores infractores; pero no existe, a pesar de las recomendaciones de las Organizaciones Internacionales, una Legislación especial para menores, indispensable para esta época, considerando que el Derecho Protector de los Menores es el que tiene por objeto y propósito asegurar la educación, el desarrollo físico, mental, la salud y moralidad de los futuros ciudadanos.

La palabra menor deriva del latín: minor, pequeño; los términos menor y mayor de edad, es la distinción más importante que se establece con relación a la edad de la persona.

En el Derecho Romano, se distinguían cuatro períodos de edad, tomando en cuenta la capacidad jurídica del individuo que son:

- a) La infancia
- b) La impubertad
- c) La minoría de edad y
- d) La mayoría de edad

Son menores de edad, las personas que no tienen la plenitud de su capacidad de obrar por sí mismas, en virtud de que su desarrollo físico, intelectual y moral no es completo.

El Diccionario de Derecho Usual; define al menor de edad - como: "la persona que no ha cumplido la edad que la ley establece para gozar de plena capacidad jurídica y normal, determinada por la mayoría de edad. Estrictamente, es la situación de incapacidad jurídica plena o atenuada en que se encuentran las personas, desde su nacimiento, hasta llegar a la mayoría de edad, es decir, la condición de hijo de familia sometido a la patria potestad ó la del pupilo sujeto a la autoridad del tutor". (38)

En México las leyes sobre menores, a semejanza de la Legislación francesa, cuenta con Instituciones Jurídicas destinadas a la protección del menor, mismas que han ido evolucionando paulatinamente, sobre todo, a partir de la Ley de Relaciones Familiares de 1917, y posteriormente al Código Civil de 1928, que modifica disposiciones del Código Civil del año de 1884.

(38) Velasco Fernández, Rafael.- Una Reforma Integral de los -- Tribunales para Menores.- (Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social).- México 1973.- Pág. 23.

Desde tiempos muy remotos, ha existido el maltrato a los niños, pues "el abuso de las personas adultas hacia la persona del menor, ha tratado de ser justificado en todos los tiempos y de diferentes maneras; en las grandes civilizaciones antiguas, el infanticidio fue considerado como medio para eliminar a los niños que habían nacido con algún defecto físico". (39)

Otra forma de maltrato la encontramos en la explotación de los menores por parte de sus padres, quienes para lograrla y ob tener mayores ingresos por su conducto, a quienes mandaban a so licitar ayuda (limosna), les amputaban alguna de sus extremidades, les extraían un ojo, etc., y así lograr mayor compasión en tre la gente, convirtiéndolos en verdaderos limosneros profesio nales.

En nuestros tiempos, se ha tratado de disfrazar el maltrato a los menores por parte de sus padres, o personas que de alguna manera tienen relación con estos, quienes por justificarlo, manifestando la mayoría de las veces: "es por su bien", - - "hay que educarlo", "solamente así entiende", "es que es muy re belde", "soy su padre y lo educó como yo creo conveniente", - - etc., y así existen cientos de pretextos como justificantes; -- además el niño con defectos físicos es más propenso a ser agre-

---

(39) Marcovich, Jaime.- El Niño Maltratado.- Ed. Editores Mexicanos Unidos.- 3a. Edición.- México, 1983.- Pág. 21.

dido por parte de sus padres, en virtud de que se le considera como una "vergüenza" para la familia.

Podemos decir que el maltrato de los menores, no es privativo de determinada clase social, llámese medio, económicamente poderosa o débil.

Marcovich considera que "el síndrome del niño maltratado - es una enfermedad de la humanidad". (40)

Artículo 123 Constitucional respecto a los menores señala: "La superación del trabajo de los niños y la obligación de apoyar al trabajo de los jóvenes de los dos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar - su desarrollo".

Hasta antes de 1929, fecha en que fue reformado el párrafo introductivo del artículo 123, que originalmente establecía: -- "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo", basados en esta disposición, la mayoría de los estados dictaron leyes sobre la materia y en casi todas ellas encontramos lineamientos casi textuales - del contenido del citado artículo, sobre todo del trabajo de --

---

(40) Osorio y Nieto, César Augusto.- El Niño Maltratado.- 2a. - Edición.- México.- Trillas, 1985 (reimp. 1990), págs. 5, - 12, 16 y 55.

menores.

a) El de Veracruz en 1918, al hablar de la formación de -- los contratos de trabajo, prohibía a los menores de 12 años, -- hombres o mujeres, el celebrarlos y a los varones menores de 16 años y mujeres de cualquier edad, los trabajos que expresamente prohibía la Ley; los mayores de 12 años, pero menores de 16, ne cesitaban permiso de la Autoridad Municipal para poder contra-- tar, los mayores de 16 años no necesitaban permiso especial pe-- ro los contratos que hubieran efectuado, podían ser rescindidos por sus representantes legales cuando éstos los considerasen de interés para aquellos, y señalaba como labores prohibidas para los menores de 16 años y para las mujeres el trabajo nocturno - industrial, si trabajan después de las 10 de la noche; así como la jornada extraordinaria y las labores peligrosas e insalubres enumerando éstas.

Al hablar del aprendizaje consideraba como aprendiz, al -- trabajador menor de edad que prestaba sus servicios personales a un artesano, el cual tenía la obligación de enseñarle el ofi-- cio y darle una retribución pecuniaria, o en su defecto, sumi-- nistrarle alimentos; los menores de 10 no eran aceptados como - aprendices y los mayores de 18 no eran considerados como tales, aprendizaje que en ningún caso podía impedir la instrucción pri maria de aprendiz.

b) Aparte de la Ley de 1928, Campeche emitió una en 1924, en la que transcribió sin modificación alguna los artículos de la Ley de Veracruz y la única novedad que en ella encontramos es que señalaba expresamente para los menores de 18 años, la jornada de trabajo de 6 horas.

c) En circunstancias análogas aparecieron las leyes de Hidalgo en 1918, Sonora en 1919, Sinaloa en 1920, Michoacán en 1921, Chihuahua en 1922, Tamaulipas en 1925, Colima en 1925, Zatecas en 1927, la Ley del Trabajo Minero y Agrícola del Estado de Guanajuato de 1923, la que obligó a los propietarios de fincas rústicas en donde hubiera más de 50 niños de 5 a 14 años a establecer una "escuela rudimentaria", la que estaría bajo la inspección del gobierno.

d) Coahuila en 1920 expidió su Ley Laboral, prohibiendo bajo una sanción de \$20.00 a \$100.00 o el resto correspondiente, al que admitiera el trabajo de los menores de 12 años, a no ser que fuera de día y no necesitarse de gran dedicación o esfuerzo; que no perjudicase su desarrollo ni pusiera en peligro su salud o su moralidad; tampoco la instrucción que debía recibir, y la Autoridad Municipal, después de comprobar el cumplimiento de los requisitos anteriores, concediera un permiso especial.

e) Chiapas dictó su primera Ley en 1918, en la posterior de 1927, aumentaba a 14 años de edad para que pudieran celebrar

contratos de trabajo; salvo esta circunstancia, seguía las tendencias generales que imperaban en la mayoría de las leyes de los Estados.

f) La Ley de Jalisco de 1923, permitía el aprendizaje a los individuos de cualquier edad, mediante la presentación de certificados médicos que acreditasen su capacidad física para el desempeño de su trabajo.

g) La Constitución Política del Estado de México, prohibía el trabajo de los menores de 15 años y permitía a la Autoridad Municipal, ordenar el examen médico de los menores de 18 años con objeto de retirarlos del trabajo cuando lo considerase pertinente.

h).- Nayarit en su Ley de 1918, concebía el aprendizaje sin retribución alguna.

i) Oaxaca, con su Ley de 1926, estableció modalidades propias en lo referente a los aprendices, los que podían ser de cualquier edad y tendrían un salario fijado por las comisiones especiales del salario mínimo, estableciendo un Jurado de Obremos Expertos en el oficio, encargados de examinar a los aprendices cada año, para declararlos capaces de desempeñar el trabajo u oficio.



j) Puebla, en su Ley de 1921, imponía multa de \$20.00 a -- \$100.00 a los que violaban las disposiciones protectoras de los menores; permitía el aprendizaje a personas de cualquier edad, y Querétaro en 1922, restringía dicha edad de los 14 a los 18 - años.

k) Las disposiciones de la Ley de Tabasco de 1926, seguían también términos generales de la Ley de Veracruz, pero el mínimo de 12 años que la Constitución marcaba para impedir el con-- tratar en materia obrera era elevado a 15 años.

l) En la Ley de Yucatán de 1918, los menores de 15 años no podían celebrar contratos de trabajo, para que pudieran termi-- nar su enseñanza obligatoria y establecía exámenes médicos para ellos, la Ley de 1926, en lugar de considerar los 15 años como edad mínima para la admisión de los menores los reducía a 14 -- años de edad.

m) Durango en 1922, reglamentaba el aprendizaje, haciéndolo extensivo a individuos de cualquier edad, marcando el sala-- rio que debían recibir entre los 20 y el 33% del estipulado para los obreros oficiales, de que debían ser aumentados equitati-- vamente cada 6 meses según la aplicación y laboriosidad del - - aprendiz, pero las modalidades más interesantes aparecen en el Capítulo del Contrato Colectivo de Trabajo y de la capacidad de los contratantes, según el cual "los menores de 16 años que se

dediquen al oficio de limpiabotas, papeleros, mozos, mandadores, vendedores, etc., no podrán ejercer sin probar que han cursado la instrucción elemental o saben, por lo menos, leer, escribir y las cuatro reglas fundamentales de la aritmética, al que ignore estas materias se les suspenderá en el trabajo, obligando a los padres o tutores a que lo manden a una escuela; si ésta no hubiere en el lugar, no podrá ser suspendido en el trabajo el menor y si éste fuese huérfano la autoridad municipal le prestará protección y ayuda sin descuidar su educación.

n) Aguascalientes, al tratar sobre los menores, exigía que los mismos debían recibir instrucción elemental, en caso de que no fuera así, se le suspendería de sus labores para que concurriera a las escuelas, podían seguir trabajando; pero únicamente en el tiempo que les quedase libre después de asistir al colegio, además introdujo la modalidad de fijar, como margen para pagar el salario de los aprendices, el 25% de los salarios normales e imponer a los patrones todas las obligaciones referentes a la educación de los menores, en relación a la protección al trabajo de los niños y de las mujeres, y después de establecer en términos generales las disposiciones de las leyes anteriormente señaladas para hacer efectivas las medidas relacionadas con la enseñanza de los niños, imponía a los patrones que empleasen menores que no supieran leer, escribir y contar, multas que variaban entre los \$25.00 y \$250.00 por cada trabajador, y en caso de reincidencia, se aplicaba el máximo de la mul

ta, prohibió también que los menores de 21 años trabajasen "en cantinas, billares y demás establecimientos en que se explotasen las pasiones y los vicios de la humanidad", los que infringieran éstas, eran castigados con una multa de \$20.00 a \$500.00; facultaba la Autoridad Municipal a ordenar en cualquier momento, el examen médico de los menores de cualquier establecimiento y para retirarlos del trabajo cuando les fuera perjudicial a su salud o desarrollo normal, también reglamentaba los trabajos ambulantes; es de suponerse que para hacerlo se inspiró en la Legislación de Durango, pero ampliando los preceptos de dicha Ley en forma notoria, prohibiendo estrictamente a los niños dedicarse al ejercicio de trabajos ambulantes como boleros, papeleros, mandaderos, etc., sin tener autorización expresa expedida por la Autoridad Municipal, de acuerdo al reglamento que dicte el Departamento del Trabajo, otorgando la licencia correspondiente, si el menor comprobaba que sabía leer, escribir y contar o que concurría a las escuelas nocturnas, obligaba a éstas a remitir mensualmente, a las autoridades correspondientes, lista de los alumnos faltistas para que se les retirase la autorización, imponiendo como castigo a las que no cumplieran con esa obligación, una multa que debía ser decretada por el Departamento del Trabajo, entre \$10.00 y \$100.00, y los patrones obligados a llevar un registro de los menores a su servicio, para facilitar las obligaciones de los inspectores del trabajo.

Después de las Reformas al párrafo introductorio del Ar -

título 123 Constitucional, en 1929 que facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo en todo el territorio surgieron diversos proyectos de una Ley Federal del Trabajo, pero no es sino hasta el proyecto del Código Federal del Trabajo, de Emilio Portes Gil en 1929, cuando encontramos disposiciones relativas a la seguridad del menor en el trabajo, ello como resultado de la federalización del trabajo, al suprimirse a las Legislaturas Locales, esa facultad y en relación con el trabajo infantil, no introdujo ninguna disposición novedosa, en realidad continuaba con la tradición que se había marcado en la legislación de Veracruz no toman en cuenta la reglamentación de las leyes de Durango y Aguascalientes que contenían al ambulantaje de los menores, pero prohibió que los menores de 12 años contrataran; los menores de 16 años necesitaban la autorización de los representantes legales o de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, impedía las labores peligrosas o insalubres, lo mismo que la jornada extraordinaria, reglamentaba el aprendizaje sin ninguna modalidad y obligaba a los patrones a establecer escuelas elementales en beneficio exclusivo de los hijos de los trabajadores, siempre y cuando los centros de población quedasen a dos kilómetros de distancia del de trabajo, y el promedio de población escolar fuera de 20 personas cuando menos.

#### 2.4 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

"El 22 de agosto de 1929, al aprobarse las reformas a la -

fracción X del Artículo 73 Constitucional, para que la Legislación en Materia Laboral fuera de competencia federal, surge el 18 de agosto de 1931, la primera Ley Federal del Trabajo, estableció como edad mínima de contratación para el trabajo los 12 años, siempre que fuera con aprobación del padre o representante legítimo no resultaba necesaria para aquellos que tuvieran 16 años, prohibió el trabajo de éstos en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato y en caso de asignación y de ejecutar labores insalubres o peligrosas; fija una jornada máxima de 6 horas con intermedio de una hora de descanso. Prohíbe el trabajo de los menores en lugares que afecten su moral; tampoco se podía pactar su trabajo en horas extraordinarias y se fijó que en los contratos de aprendizaje de menores, se requería el consentimiento del padre o representante legítimo. En los trabajos marítimos y ferrocarrileros se prohibió su contratación como aprendices, no se limitó a establecer beneficio a las mujeres y menores, sino que incluyó un capítulo especial, que rigieron hasta 1962, que por iniciativa del señor Presidente de la República, Adolfo López Mateos, se modificaron las fracciones II y III del Artículo 123 de la Constitución, con el loable deseo de proteger adecuadamente a los menores, al determinar, como novedad: La prohibición "del trabajo insalubre y peligroso para los menores de 15 años, asimismo, prohíbe para dichos menores el trabajo nocturno industrial, y cualquier otro trabajo después de las 10 de la noche." Asimismo, conservó "la jornada de seis horas, para los menores, elevándose su edad de

admisión de empleo a 14 años de edad."

## 2.5 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

El Contrato de Aprendizaje que hasta la entrada en vigor - de esta nueva Ley del 10. de mayo de 1970, había operado de manera eficaz para el trabajo y preparación de los menores; pero las razones que motivaron su desaparición del nuevo texto legal, no sólo fue por la forma en que estaba reglamentada, sino que - era una reminiscencia medieval, que, en multitud de ocasiones, fue un instrumento que permitía so pretexto de enseñanza, dejar de pagar los salarios a los trabajadores o pagarles salarios reducidos, en cambio, recogió la tendencia universal en favor de cursos de capacitación profesional.

En relación al trabajo de menores, la Ley de 1970, introdujo su vigilancia y protección especiales por la Inspección del Trabajo, que no incluyó la Ley de 1931, implantó como novedad - el requisito de un certificado médico de aptitud para el trabajo, y los exámenes médicos periódicos que ordenaba la autoridad mencionada, y en cuanto a las labores que no pueden realizar -- los menores se excluyeron los trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres; los trabajos ambulantes; los trabajos superiores a sus fuerzas, porque pueden impedir su desarrollo físico-moral y para los trabajos nocturnos industriales; dispuso como obligación de los patrones la de distribuir -

el trabajo a fin de que los menores puedan cumplir con sus programas escolares, de llevar un registro de ellos, proporcionar a la Inspección del Trabajo los informes que solicite; integra además un catálogo de prohibiciones que atiende a su formación moral, estableciendo sanciones en caso de violación de esas prohibiciones.

Respecto a la prohibición del trabajo fuera de la República para los menores de 18 años, el maestro Mario de la Cueva, - manifiesta que "cuentan las crónicas que en el local donde se preparaba la nueva ley, existe el cuadro de un niño bracero, -- contratado por nadie sabe quien, como tampoco se sabe si regresó a su pueblo", de ahí que "queda prohibida la utilización de menores de 12 años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y en general de trabajadores especializados."

(41)

De las reformas a la Ley Federal del Trabajo de mayo de -- 1970, encontramos:

a) Del 31 de diciembre de 1974: para menores únicamente, - señala "la edad mínima, exigencia del certificado médico y pro

---

(41) De la Cueva, Mario.- Ob. Cit.- Pág. 446.

hibiciones, la regulación es la misma; pero enfatiza la vigilancia y protección especiales a través de la inspección del trabajo."

b) Del 28 de abril de 1978: Incluye la obligación de los - patronos que tengan a su servicio menores de 16 años, distri- - buir el trabajo a fin de que dispongan de tiempo necesario para cumplir sus programas escolares.

c) Del 10. de mayo de 1980: Se refiere a la capacidad de - los menores para comparecer a juicio sin necesidad de autoriza- - ción alguna; en caso de no estar asesorados en juicio, "la Junta solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto; en caso de menores de 16 años, és- - ta última les designará un representante." (42)

El artículo 988 "prevé que los trabajadores mayores de 14 años, pero menores de 16 años que no hayan terminado su educación obligatoria, podrá recabar de la Junta de Conciliación y Arbitraje competente autorización para trabajar, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo."

Existen los siguientes reglamentos relacionados con la pro- tección de menores en el trabajo:

---

(42) Ibidem.- Pág. 372 (Prontuario de Legislación sobre Menores. Ob. Cit. Pág. 372.)



a) De las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 30 de diciembre de 1973, establece "la prohibición de emplear los servicios de menores de 16 años, en tiempos extraordinarios. En caso de violación se pagará con un 200% más del salario que corresponde a las 5 horas de la jornada extraordinaria."

b) De los trabajadores no asalariados del Distrito Federal del 2 de mayo de 1975, que establece como edad mínima para obtener licencia correspondiente, "14 años para mayores de esta - - edad y menores de 16 se requiere autorización de los padres o de quien ejerza la patria potestad. Corresponde a la Dirección General del Trabajo del Distrito Federal de otorgar la autorización del acuerdo del estudio socioeconómico que se practique. - Si el solicitante es menor de 18 años se requiere que haya cumplido el ciclo de enseñanza primaria o en caso contrario, constancia de que asiste a un centro escolar. Fija sanciones en caso de infracción al reglamento."

c) El General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del 5 de junio de 1978, "prohíbe el trabajo de los menores de 16 años en ambientes sujetos a presiones normales, consagra la obligación de las comisiones de Seguridad e Higiene de vigilar en forma especial el cumplimiento de las normas relativas al trabajo de menores." (43)

## 2.6 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1980

Esta nueva Ley beneficia relativamente a los menores aprendices, al suprimir el contrato de aprendizaje de la anterior -- Ley, a virtud del cual el trabajador en el período de aprendizaje, se le pagaba salarios muy bajos y en ocasiones sólo recibía la instrucción del oficio, siendo víctima de vejaciones, malos tratos y explotación, da a los trabajadores menores de edad -- aprendices la categoría de trabajador común con todos sus derechos y obligaciones que la misma Ley establece.

La Ley Federal del Trabajo vigente, reglamenta preceptos - constitucionales relacionada con el trabajo de menores:

"Artículo 22.- Queda prohibida la utilización del trabajo de menores de 14 años y de los mayores de esa edad y menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente que a su juicio haya compatibilidad entre lo estudios y el trabajo."

"Artículo 23.- Los mayores de 16 años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta Ley, los mayores de 14 y menores de 16 necesitan autorización - de sus padres o tutores y a falta de ellos, del Sindicato al -- que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del - Inspector Federal del Trabajo o de la Autoridad Política. Los

menores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que correspondan."

"Artículo 173.- El trabajo de los mayores de 14 años y menores de 16 años quedan sujetos a la vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo."

"Artículo 174.- Los mayores de 14 años y menores de 16 años, deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordena la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado ningún patrón podrá utilizar sus servicios."

"Artículo 175.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

I.- De dieciseis años en:

- a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.
- b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.
- c) Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección Federal del Trabajo.
- d) Trabajos subterráneos o submarinos.
- e) Labores peligrosas o insalubres.

- f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.
- g) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.
- h) Los demás que determinen las leyes.

II.- De dieciocho años en:

Trabajos nocturnos industriales.

"Artículo 176.- Las labores peligrosas o insalubres a que se refiere el artículo anterior, son aquellas que por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utiliza son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, -- los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que -- queden comprendidos en la anterior definición".

"Artículo 177.- La jornada de trabajo de los menores de -- dieciseis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberá dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposo de una hora -- por lo menos."

"Artículo 178.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 16 años en horas extraordinarias se pagarán -

con un 200% más del salario que corresponde a las horas de jornadas, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75."

"Artículo 179.- Los menores de 16 años disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de 18 días laborales, por lo menos."

"Artículo 180.- Los patrones que tengan a su servicio menores de 16 años están obligados a:

- I.- Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;
- II.- Llevar un registro de inspección especial, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo;
- III.- Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;
- IV.- Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley; y,
- V.- Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten."

Por otra parte, el ordenamiento laboral citado regula la -

prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, al prever en su artículo 29 "queda prohibida la utilización de menores de 18 años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos profesionales, artistas, deportistas y en general de trabajadores especializados."

Tampoco permite el trabajo de menores en buques con bandera mexicana al establecer en su artículo 191: "Queda prohibido el trabajo a que se refiere este Capítulo a los menores de 15 años y el de los menores de 18 años en calidad de pañoleros o fogoneros."

Asimismo, impide el trabajo de menores en maniobras de descarga en zonas de servicio público, zonas de jurisdicción federal, al disponer en el "Artículo 267.- No podrá utilizarse el trabajo de menores de 16 años."

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963), encontramos los siguientes preceptos que se refieren a la protección del trabajo del menor:

"Artículo 13.- Los menores de edad que tengan más de 16 años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir -

el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley."

"Artículo 14.- Serán condiciones nulas y no obligarán a -- los trabajadores aún cuando las admitieran expresamente, las -- que estipulen:

II.- Las labores peligrosas, insalubres o nocturnas para - menores de 16 años.

III.- Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción."

"Artículo 88.- Las Condiciones Generales del Trabajo establecerán:

V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempear los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas, y;

VII.- Las demás reglas que fueran convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

**CAPITULO III**

**SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL DEL MENOR**

- 3.1 CONCEPTO Y DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.**
- 3.2 NATURALEZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
- 3.3 FUNDAMENTO Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
- 3.4 LOS MENORES COMO SUJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
- 3.5 PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL - EN BENEFICIO DEL MENOR**



### 3.1 CONCEPTO Y DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL

Es necesario antes de iniciar el análisis del Concepto de Seguridad Social y posibilitar una definición acorde a sus objetivos, conocer su significado y no es más que un término compuesto de dos palabras; la primera de ellas o sea "seguridad", proviene de los vocablos "se" contracción de "sin" y "cura", -- significado de sin cuidado ni preocupación y el término "social" agregado a la connotación anterior, facultad humana de coexistir.

El ser humano al devenir del tiempo, ha tenido una serie de necesidades, ha vivido en constantes peligros que le han ocasionado inseguridad, en contra de la cual ha luchado para alcanzar su seguridad y al conjugar esfuerzos ha desarrollado una serie de actividades para encontrar remedios y ha posibilitado -- técnicas necesarias, que han constituido la base apropiada para su solución y al adoptar los principios de fraternidad, igualdad y libertad de la Revolución Francesa y el principio de solidaridad de los stoicos no sólo buscó su supervivencia, sino también su dignidad humana y con la declaración de los derechos -- del hombre y del Ciudadano de 1789, dictada en Francia, se realizó la primera manifestación de la Seguridad Social, por ello ha buscado a través de disposiciones legislativas y las Instituciones que al efecto ha creado, remedio a su necesidad, que ha sido su anhelo, al procurar adoptarla a las formas fundamentales y estructuras básicas de la sociedad y tratar de terminar -

con la inseguridad social.

La Seguridad Social, ha evolucionado constantemente, razón por la cual sus reglas o principios aplicables de igual manera se van modificando, con el propósito de adecuarlas a la realidad social, será quizá por ello, que los diversos tratadistas y estudiosos de la misma, no han logrado un concepto uniforme de esta rama del derecho social, aunque debemos reconocer que han realizado aportaciones valiosas para la posibilidad de una definición adecuada.

Justo Sierra afirma: "La Seguridad Social sería la consideración en beneficio del bienestar y el progreso como deber moral de orden espiritual", consideramos que este concepto es limitativo, puesto que para nosotros la Seguridad Social, no sólo es el beneficio del bienestar y el progreso como deber moral de orden espiritual, que va más allá, pues el beneficio que busca es el del bienestar general de la población en el aspecto material, en los aspectos socio económicos y culturales.

Por su parte Mario de la Cueva señala que: "La Seguridad Social consiste en proporcionar a cada persona a lo largo de su existencia los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad humana" (44) concepto con el

---

(44) De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo, I, II.- México 1969.- Ed. Porrúa.- Págs. 396, 397, 398 y 400.

cual no estamos de acuerdo, pues si bien es cierto que la Seguridad Social procura el bienestar de cada persona, también lo es, que está dirigida a la sociedad en general, porque sus normas son aplicables no casuísticamente, sino genéricamente, para procurar su bienestar social integral en los aspectos socio económico y culturales.

Mientras tanto, el Dr. Alberto Trueba Urbina, expresa: --  
"Que la Seguridad Social es una rama del Derecho Social, que --  
comprende a una serie de sujetos que desempeñan un sinnúmero de actividades, como son laborales, artísticas, deportivas, etc."--  
(45)

Este concepto es limitado, si tomamos en cuenta que la Seguridad Social es de carácter universal por aplicarse a la población en general, sin distinciones de ninguna especie, porque esta rama del Derecho Social, no sólo abarca a los que desempeñan determinadas actividades como a las que se refiere dicho --  
profesionista, sino que debe alcanzar a la población de un país dentro del cual se encuentran inmersos seres como los indígenas, inalienados, inválidos, enfermos y aún dependientes económicos como la viuda, menores de edad y otros.

DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.- La Seguridad Social, posi

---

(45) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. México 1982.- Ed. Porrúa.- Págs. 342 y 343.

bilita la protección integral a la población en general en los aspectos socio económicos y culturales, ya que todo Estado moderno crea a través de disposiciones legislativas las medidas - relativas y las Instituciones correspondientes para protegerla de manera colectiva, sea o no activa.

Existen diversidad de definiciones sobre la Seguridad Social, en muchos casos confusas, en otros contradictorias, pero para los objetivos de nuestra tesis, sólo mencionaremos las que se refieran a sus finalidades.

La Ley del Seguro Social Mexicano, en su artículo 2o. define a la Seguridad Social como aquella que "tiene por finalidad garantizar el Derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."

La Seguridad Social expresa Dino Jarach es: "El conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo -- hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios. (46)

Marco Flores Alvarez, entiende por Seguridad Social "la o

---

(46) Citado por Alberto Briseño Ruiz.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales.- Pág. 14.- Edit. Textos Universitarios.- UNAM.- México 1987.

ganización, dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación -- del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de -- forma lesiva para la dignidad humana." (47)

La Seguridad Social es, dice Moisés Poblete Troncoso: "La protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar." (48)

Para Francisco José Martone, la Seguridad Social es: "El conjunto de Instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos humanos de la sociedad cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos físicos, moral, económico, social y cultural." (49)

El Ing. Miguel García Cruz, señala que la Seguridad Social es: "Un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal para el logro solidario de una economía auténti-

---

(47) Actas del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

(48) El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile.-- Pág. 10.- Ed. Jurídica.- Santiago de Chile 1949.

(49) Seguro Social Obligatorio.- Pág. 17.- Buenos Aires.

ca y razonable de los recursos y valores humanos que asegura a toda una población una vida mejor con ingresos medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miserias, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países del mundo se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de la población activa, preparando el camino a las generaciones venideras y sosteniendo a los incapacitados, eliminados de la vida productiva." (50)

Manifiesta el Dr. Francisco González Díaz Lombardo, que la Seguridad Social es: "Una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, el de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de Justicia Social y Dignidad Humana."(51)

Agrega el Lic. Antonio Durán Guzmán, que "ese bienestar social integral, se dé en un orden de Justicia Social y de Dignidad Humana, debe ser en los aspectos socio-económicos y culturales en beneficio de la población en general sea o no activa, --

---

(50) Citado por el Lic. Antonio Durán Guzmán.- Apuntes de Seguridad Social.- México 1986.- Pág. 13.

(51) El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Textos Universitarios.- UNAM.- México 1973.- Pág. 132.

consistente en alimentación, vivienda, seguridad e higiene, salud, empleo y capacitación, pensiones de vejez, viudez, orfanidad, educación, etc." (52)

Opinión con la cual estamos de acuerdo, pues la Seguridad Social, debe procurar el bienestar social en forma integral, no sólo a la población activa y sus familiares, sino también a - - aquellos que no tienen un trabajo y un salario permanente, al no contar con los medios económicos suficientes para estar inmersos dentro de una Institución de Seguridad Social Institucional.

### 3.2 NATURALEZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social, posee una naturaleza de carácter público, de aplicación universal, de observancia general, de derecho social y obligatoria.

Es de Derecho Público, porque sus disposiciones se encuentran fundamentadas en preceptos jurídicos de Derecho Público -- contenidos en la Constitución Política que nos rige y destinada al pueblo en general.

Es de Derecho Social, porque sus disposiciones están diri-

gidas para atacar la ignorancia, la miseria y necesidades y lograr el mayor bienestar social integral de la población en general sea ésta o no activa, esa es su tendencia, ya que en la actualidad la Seguridad Social, solamente está destinada única y exclusivamente a la población económicamente activa, esto es, a la clase trabajadora y a su familia.

Es de aplicación universal, porque debe asegurar a la población económicamente o no activa, garantizándole su futuro, liberándola de miserias, ignorancia, de necesidades y de indigencia, procurando su bienestar social, económica y cultural.

Es de observancia general, porque al estar dirigida a la población en general, procurará su bienestar social integral en los aspectos socio-económicos y culturales, sin distinción de raza, de credo, sexo, edad, doctrina política o condición social.

Es obligatoria, porque una vez que los trabajadores, Patronos y Estado, se obligan a pagar la parte proporcional que le corresponde en forma permanente, para recibir aquellos las prestaciones en dinero y en especie, sino también la de aquellos -- que no perciben un salario permanente y la Institución de Seguridad Social respectiva, de igual manera se obliga a otorgar -- esas prestaciones y proporcionarles los servicios sociales que por Ley está facultada a hacerlo.



El Estado, a través de sus órganos rectores, aplica a la - Sociedad en general, las disposiciones de Seguridad Social, para que ésta cumpla sus objetivos y procurar el bienestar de la población en general sea o no activa, por medio de las Instituciones que al efecto ha creado, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo de - la Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc., e imponiendo las sanciones correspondientes en caso de que no se cumplan los objetivos de la Seguridad Social.

La Sociedad como bien jurídico tutelado por el Derecho de Seguridad Social, en virtud de que con sus disposiciones pretenden lograr para sus miembros su bienestar general, para alcanzar los mayores ámbitos de dignidad humana, tanto en lo individual como en lo colectivo, que a su vez traería como resultado, no sólo la paz social, sino un Estado más próspero y feliz.

A la dignidad humana debemos entenderla como la tendencia de todo hombre a lograr una mejor forma de vida, tanto cultural como económica y social, que los fines que persigue la Seguridad Social de acuerdo a las necesidades imperantes en el seno - de la comunidad del cual forma parte, en relación a lo anterior, el Lic. Alfredo Delgadillo Aguirre, manifiesta: "El concepto de

Seguridad Social gira en torno al de contingencia social; su finalidad es garantizar a los miembros de la sociedad, afectados por dichas contingencias, que preven al individuo o a quienes -- dependen de él, al otorgarles prestaciones o beneficios indispensables en dinero o en especie y la preservación de su salud. y su economía." (53)

### 3.3 FUNDAMENTO Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para que la Seguridad Social pueda tener su adecuado funcionamiento y beneficie a la población en general en cuanto a -- su bienestar social integral, requiere de fundamentos que le -- dan existencia.

Fundamento Económico.- A través de este fundamento se busca nivelar las diferencias económicas entre las clases sociales, consolidar la paz social y la estabilidad económica de la sociedad, porque se financía con serie de impuestos a patrones, a empresa e industrias y por subsidio del Estado.

Fundamento Político.- Por medio del cual el Estado toma -- en cuenta para atacar y encontrar las causas de inseguridad -- tanto individual como colectivo y dicta medidas legislativas, para que a través de planes administrativos y programas de acción la seguridad social cumpla con sus finalidades y procure

---

(53) Ibidem.- Pág. 17.

el bienestar social e integral de la población en general sea o no activa.

Fundamento Social, el esfuerzo coordinado por el estado, - conlleva al bienestar social de la comunidad en general en los aspectos económicos, sociales y culturales, para lograr su bienestar, a través de soluciones equitativas, imparciales, equidad y justicia social, procurando la paz social y seguridad social individual y colectiva.

De acuerdo a los fundamentos anteriormente mencionados el estado propugnará el equilibrio de las diversas contingencias a que está expuesto el ser humano, y encontrar la eficacia y el funcionamiento adecuado de la seguridad social, y apoyando en ellos y de acuerdo con sus principios fundamentales podrá lograr el bienestar social integral de la población en general -- sea o no activa, siendo estos principios los siguientes:

**OBLIGATORIEDAD:** Esta la determinará el estado por medio de la Ley que dicta para prestar el servicio de seguridad social a la población en general con el pago de cuotas periódicas que -- convengan, trabajadores y patrones y subsidio del estado para -- que se procure ese bienestar social integral a su población.

**UNIFICACION:** Toda vez que el financiamiento de un seguro - individual es más elevado que el aportado a través de un seguro

colectivo que asegura al mayor número posible de asegurados, -- tengan derecho al disfrute de las prestaciones que otorga en -- especie y en dinero no sólo el trabajador y su familia, finan-- ciamiento que será por medio de una cuota de acuerdo al salario percibido por uno o más trabajadores, permitirá que aquellos -- que no lo aportan, también tengan derecho a la seguridad so-- cial.

INTEGRALIDAD: Este supone que los servicios y prestaciones sea integrar no sólo para el contribuyente sino para aquellos - que no realizan una actividad permanente y carecen de un sala-- rio periódico, sino que abarque a la población en general sea o no activa, esa es la tendencia de la seguridad social actual.

UNIVERSALIZACION: Que implica que la totalidad de la pobla-- ción tenga acceso a la seguridad social, por ser derecho de to-- do ser humano y los estados soberanos de los países del mundo - tienen la obligación de establecerla y proporcionarla sin dis-- tinciones de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina políti-- ca o condición social.

SOLIDARIDAD: Que tiene implicaciones de tipo económico, -- cuando el costo de las prestaciones en dinero y en especie so-- bre pasan el presupuesto que cubren contingencias y las cuotas que aportan los obligados a la seguridad social, no surgen de - un solo individuo, sino de todos, y de su reparto equitativo, -

esto es prorrateado, de todos ellos, la seguridad social pueda cumplir sus finalidades de otorgar bienestar social integral a la población en general en los aspectos socio económicos y culturales.

**SUBSIDIARIDAD:** Que estriba en la ayuda del estado para que las Instituciones de Seguridad Social funcionen adecuada y efectivamente, promoviendo el desarrollo más completo de la seguridad social en los aspectos socioeconómicos y culturales.

**SUSTANCIALIDAD:** Que consiste en que la Institución de Seguridad Social no solamente otorgue prestaciones de tipo económico sino también de especie y que el nivel económico de la población en general no decrezca.

**COORDINACION:** Porque el estado de acuerdo con su política económica, social y cultural coordinará las actividades de instituciones de seguridad social, que se relacionan con el bienestar general de la población relacionados con la salud, vivienda, alimentación, entre otros aspectos que requiere la misma.

**INTERNACIONALIZACION:** Que no es más que el derecho que tienen todos los seres humanos del mundo a la seguridad social de acuerdo a la economía de los países del orbe, pues una nación que carezca de un régimen de esa índole o limitado hará una competencia desleal en la producción de artículos médicos que ofre

ce a precios reducidos y para los que sí lo tienen el costo de producción será más elevado y en su concepción social es que to dos los hombres del mundo deben gozar de los beneficios de la seguridad social sin distinción de raza, edad, credo religioso, doctrina, política o condición social.

#### 3.4 LOS MENORES COMO SUJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los trabajadores menores son sujetos de la seguridad social en cuanto a su salud e integración física y corporal al -- prohibir:

a) Las labores insalubres o peligrosas; el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las 10:00 de la no che de los menores de 16 años, según se desprende del segundo párrafo de la fracción II del artículo 123 Constitucional, apartado "A".

b) Trabajan en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.

c) En trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.

d) En trabajos subterráneos o submarinos.

e) Los superiores a sus fuerzas, y

f) los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.

2.- Igualmente, son sujetos de la Seguridad Social al estar protegidos por ésta, en cuanto a su salud e integridad física y corporal, que es también una de sus finalidades, al estar el patrón obligado por la fracción XV, del artículo 123 Constitucional apartado "A" de nuestra Carta Magna a: "Observar de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y -- del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto las sanciones procedentes en cada caso."

3.- Son también sujetos de Seguridad Social, por lo que se refiere a su bienestar cultural, que es asimismo también uno de sus fines, pues cuando el patrón utilice menores de 16 años, -- está obligado a distribuir su trabajo a fin de que dispongan -- del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares y a -- proporcionarles capacitación y adiestramiento.

4.- Son también sujetos de la Seguridad Social, en cuanto a su salud, los familiares y dentro de éstos a los hijos menores de toda persona que se afilie al Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro del régimen voluntario del Seguro Social, en el ramo de enfermedades y maternidad al contratar seguros facultativos y obtener los beneficios que le correspondan, de acuerdo a las cuotas que pacten, situación anterior, que se encuentra prevista en el artículo 224 de la Ley del Seguro Social.

"El Instituto podrá contratar individual o colectivamente - seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley, o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 (las vinculadas a otras por una relación contractual; miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, las comprendidas en la Ley de Crédito Agrícola, los trabajadores en Industrias Familiares y los Profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomiso; ejidatarios y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, - estén sujetos a contratos de asociación, producción, financia--



miento y otro género similar a los anteriores; pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados creditivamente; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores y patronos -- personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, -- cuando estén ya asegurados en los términos de esta Ley), con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220 de esta Ley."

5.- De igual manera, son sujetos de la Seguridad Social, -- los hijos menores de trabajadores que hayan prestado servicios a una Secretaría del Estado podrán continuar voluntariamente en el régimen obligatorio del Seguro de Enfermedades, Maternidades y Medicina Preventiva, atento a lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -- los Trabajadores del Estado:

"El trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y no tenga la calidad de pensionado, habiendo cotizado para el Instituto cuando menos durante cinco -- años, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del Seguro de Enfermedades y Maternidad y Medicina Preventiva, y al efecto cubrirá íntegramente las cuotas y las -- aportaciones que correspondan conforme a lo dispuesto por los -- artículos 16 y 21 de esta Ley. Las cuotas y aportaciones se -- ajustarán anualmente de acuerdo con los cambios relativos que su

fra el salario básico en la categoría que tenía el interesado en el puesto que hubiese ocupado su último empleo, el pago de las cuotas y aportaciones se hará por trimestre o anualidades anticipadas."

6.- Deben ser sujetos de la Seguridad Social, a los seres más desvalidos de la sociedad y dentro de ella a los menores -- maltratados y abandonados, al no establecerlo así nuestra Constitución, ya que sólo impone al Estado el deber de dar asistencia pública a la sociedad al determinar en su artículo 4o., - tercer párrafo:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, - la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los -- servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federa-- ción y las entidades federativas en materia de salubridad general..." misma que se llevará a cabo a través de un consejo que: "...dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado y sus disposicio-- nes generales serán obligatorias en el País" y además, "...las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña con-- tra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al - individuo y degeneren la especie humana, así como las adoptadas para prevenir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen" en este caso, dicha asistencia, la recibe el núcleo social y -

dentro del cual, se encuentran los menores abandonados por sus propios padres y los maltratados por los mismos y por personas ajenas a ellos, por medio de instituciones sostenidas por el -- Estado, como hospitales, sanatorios, orfanatorios, casas cuna y sobre todo el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y de acuerdo con la opinión del Lic. Antonio Durán Guzmán, consideramos que debe ser dentro del marco de la Seguridad Social, por ser la sociedad activa la que contribuye con el pago de sus impuestos, para que el Estado, su representante, mantenga su -- sostenimiento y funcionamiento adecuado, en beneficio del bienestar social integral de la población sea o no activa y sobre a dichos menores.

El Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 308 -- impone al Estado, la obligación de atender a los menores con -- cargo a las rentas públicas, su alimentación, casa, servicio médico, medicinas en caso de enfermedad, así como a su educación.

La Asistencia Pública es de orden público y de interés social, según se desprende de lo establecido en el artículo 10. -- de la Ley General de Salud: "La presente Ley regirá en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un Sistema Nacional de Asistencia Social que establece la -- Ley General de Salud y coordine el acceso de los mismos, garantizándose la concurrencia y colaboración de la Federación, las

entidades federativas y los sectores social y privado", des- -  
preñándose de la anterior definición que el Estado a través -  
de las Instituciones que designa, se constituye en un generador  
de beneficios para la sociedad, por lo mismo entratándose de la  
familia y del menor, insistimos debe ser dentro de Instituciones  
de Seguridad Social, por ser la misma sociedad la que contribu-  
ye a su sostenimiento con sus impuestos y que el Estado procure  
su bienestar integral en los aspectos socio-económicos y cultu-  
rales.

Las Dependencias del Ejecutivo en materia federal las enti-  
dades federativas y los sistemas sociales y privados, tienen la  
obligación correlativa en términos del artículo 4o. de la Ley -  
antes referida, a las mujeres en período de gestación o lactan-  
cia y familiares que dependen económicamente de quienes se en-  
cuentran detenidos por causas penales y que queden en estado de  
abandono, que es el punto medular de nuestra tesis y que se - -  
constituyen en beneficiarios de la asistencia social, pero que  
deben ser beneficiarios de la Seguridad Social a través de las  
Instituciones que al efecto ha creado para procurarles bien-  
estar integral en los aspectos socio-económicos y culturales.

El bien tutelado de la asistencia social, como ya se dijo  
anteriormente, son los miembros de la sociedad tanto en lo in--  
dividual como colectivo, tal como lo señala la Ley de referen--  
cia, de que el Estado, en forma prioritaria habrá de procurar -

el desarrollo integral de la familia, la cual constituye en sí la célula integral de la sociedad, si partimos de lo dispuesto en la Ley aludida, tendremos en este caso, la dualidad de obligaciones y de derechos, se establece entre el Estado y la Familia, a la que considera como causa-habiente del derecho de asistencia y que nosotros insistimos, que debe ser de Seguridad Social, no sólo tratándose de niños abandonados, maltratados, - sino también de las mujeres en período de gestación o lactancia, obtengan los beneficios que otorgan las instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y no de los Centros y Unidades de Salud de la Secretaría de Salud, - pues el bien jurídico a proteger no es sólo la salud e integridad física de la madre, sino también del hijo al encontrarse en gestación dentro del vientre de aquella y hasta el término del período de lactancia y que a través del tiempo se convierta en un ser debidamente formado y útil a la sociedad, independientemente de lo anterior, procurarles bienestar social integral en los aspectos socio-económicos y culturales.

En virtud de costumbre social, las más de las veces en el matrimonio o en el concubinato, resulta ser el varón quien de acuerdo con las estadísticas es el más propenso a delinquir, -- que al ser procesado y purgar las condenas correspondientes al delito cometido, su mujer e hijos quedan en estado de abandono al dejar de proporcionarles lo indispensable para su subsisten-

cia (renta de casa, alimentos, médico y medicinas, etc.) situación que ocurre con mayor frecuencia en las clases bajas de la sociedad, por ello, el Estado debe protegerlos por medio de Ingticiones de Seguridad Social y procurarles bienestar social integral y no de asistencia.

### 3.5 PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN BENEFICIO DEL MENOR

A) SEGURO SOCIAL.- La Ley del Seguro Social, de observancia general en toda la República Mexicana en la forma y términos que la misma señala, define a la Seguridad Social, como - - aquella que tiene "por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo", disposición que encuadra no sólo a los hijos menores de los trabajadores, sino también a los menores trabajadores y tienen derecho a las prestaciones en dinero, en especie y los servicios sociales que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, Institución descentralizada con personalidad y patrimonio propio, comprendidas dentro del régimen -- obligatorio como:

- Servicios de guarderías para hijos de asegurados.
- En caso de enfermedades los hijos menores de 16 años del

asegurado y de pensionados, los hijos del asegurado hasta la -- edad de 25 años, cuando realicen estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional, o si no pueden mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto psico o -- psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que pade cen.

- Los hijos mayores de 16 años de los pensionados por inva lidez, vejez y cesantía en edad avanzada, que se encuentran - - disfrutando de asignaciones familiares, así como de los pensio nados por incapacidad permanente, total o parcial con un mínimo del 50% de incapacidad.

¿Qué debemos entender por asignación familiar?, a las asig naciones familiares debemos entenderlas en una ayuda por concep to de carga familiar y se concederán a los beneficiarios del -- pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, en los casos siguientes:

- A la esposa o concubina del pensionado.
- Para cada uno de los hijos menores de 16 años del pensio nado con motivo de no poderse mantener por sí, debido a inhabilitación, para trabajar por enfermedad crónica, -- físico o psíquica, podrán continuarse pagando hasta en tanto no desaparezca la inhabilitación.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, concederá las -- asignaciones familiares a los hijos de los pensionados mayores de 16 años, si cumplen con las condiciones ya mencionadas con -- anterioridad.

¿Qué es cesantía en edad avanzada?, estamos frente a la -- cesantía en edad avanzada, cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados.

- Prestaciones en especie en caso de maternidad, que se -- otorgarán a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio como asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo.

- Pensión por orfandad a cada uno de los hijos menores de 16 años cuando muere el padre o la madre, si éstos disfrutaron de pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada o al fallecer como asegurados, tuvieren acreditados el pago al Instituto Mexicano del Seguro Social, un mínimo de 150 cotiza ciones semanales, pensión que se prorrogará después de alcanzar el huérfano la edad de 16 años y haber adquirido la edad de 25 años, si se encuentra estudiando en planteles del Sistema Edu-- cativo Nacional, tomando en cuenta para ello, sus condiciones -- económicas, familiares y personales, siempre que no sean suje-- tos del régimen obligatorio del Seguro Social.



- Si el hijo mayor de 16 años no puede mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, tendrá derecho a seguir recibiendo la pensión de orfandad a los huérfanos mayores de 16 años si cumplen con las condiciones antes mencionadas.

- La pensión del huérfano de padre o madre será igual al 20% de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviere gozando al fallecer, o de la que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

- Si el huérfano lo fuera de padre o madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al 30%. Si al iniciarse la pensión de orfandad el huérfano lo fuera de padre o madre y posteriormetne falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del 20 al 30%, a partir de la fecha de la muerte del ascendiente.

B) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO: Que al ser de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, se aplicará a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a las pensionistas y a los familiares derecho-habien--

tes de unos y otros, considerando la Ley en comento que la Seguridad Social comprende un régimen obligatorio y un régimen -- voluntario, estableciendo dentro del primero, seguros, prestaciones y servicios y dentro de los cuales los hijos de los trabajadores al servicio del Estado, tienen derecho a gozar entre otras de:

- Atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida -- del servicio público y familiares derecho-habientes.
- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
- Seguro de enfermedades y maternidad, y en caso de enfermedades del trabajador y de pensionado, tienen derecho -- sus familiares a: a) la esposa, o a falta de ésta la mujer con quien ha vivido como lo fuera durante los cinco años anteriores o a la enfermedad o con la que tuviere -- hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio; b) Los hijos menores de 18 años de ambos o de sólo uno de los cónyuges siempre que dependan económicamente de alguno de ellos; c) Los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 25, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior, de -- cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo remunerado; - --

d) los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, debiendo comprobar con certificado expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes.

- Tendrán derecho a que la Institución de Seguridad Social proporcione a la familia y sobre todo a los menores, servicios de medicina preventiva tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores pensionistas y sus familiares derechohabientes en los casos siguientes:

1. Control de enfermedades previsibles por vacunación.
2. Detección de enfermedades crónico degenerativas.
3. Control de enfermedades transmisibles.
4. Educación para la salud.
5. Planificación familiar.
6. Atención materno infantil.
7. Salud bucal.
8. Nutrición.
9. Salud mental, e
10. Higiene del trabajo y previsión de riesgos.

- La muerte del trabajador por causas ajenas al trabajo -- cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por más de 15 años, o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, definirá las pensiones de viudez, concubinato, orfandad, o ascendencia en su caso, de acuerdo a las siguientes bases: --

a) La esposa suéstrite sola si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de 18 años o que no lo sean pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta 25 años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales; b) A falta de esposa, la concubina sola o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones anteriores, siempre que aquella hubiere tenido hijos con el trabajador o pensionista, o vivido en compañía durante los cinco años que precediera a su muerte, y ambos hayan permanecido libres de matrimonio; --

c) Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el trabajador o pensionado antes de haber cumplido 55 años de edad.

- Prestaciones sociales que otorgará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con

el objeto de atender las necesidades básicas del trabajador y su familiar y entre ellos al menor, de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo, como: a) Venta de productos básicos y de consumo para el hogar; b) de alimentación económica en el trabajo; c) Centros turísticos, etc.

- Prestaciones culturales que otorgará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, a través de programas culturales, recreativos y deportivos que atienden a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y en su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores, como: a) Programas culturales; b) Programas educativos y de preparación técnica; c) De capacitación; d) Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo; e) Estancias de bienestar y desarrollo infantil.

En virtud del análisis de las prestaciones de Seguridad Social a que tienen derecho no sólo los trabajadores menores, sino los hijos menores de los trabajadores y pensionados, consideramos pertinente señalar, que también tienen ese derecho los hijos menores de padres que no tienen un trabajo y un salario permanente, a los menores abandonados y maltratados y no de asistencia social, como lo hace actualmente el Estado y para

ello creó un Organismo descentralizado del Gobierno Federal como lo es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, que tiene como finalidad proteger a dichos menores, y para ello tiene un vasto programa de acción para brindarle ayuda y protección, por ello estimamos conveniente que se cree un Tribunal - para que conozca y resuelva los problemas en que se encuentren inmersos, cuando son abandonados, maltratados, con atribuciones propias e independiente de los Tribunales del fuero común.

C) ORGANISMOS INTERNACIONALES: Existen organismos internacionales que tienden a la protección no sólo de los seres humanos de una nación, sino también a mujeres y niños, como miembros de ella, dentro de los cuales encontramos a la Organización de las Naciones Unidas, que desde su fundación en el año de 1945, propugnó entre sus miembros, elevar los niveles de vida, condiciones de progreso y desarrollo económico y social para la población de los países miembros, para alcanzar no sólo la paz interna entre ellos, sino también a la paz universal, -- atacando el hambre, la miseria, la ignorancia y brindarles seguridad social en los aspectos sociales, económicos y culturales, además de esta organización mundial, existen otros organismos - internacionales, dependientes de la misma, que tienden a protección de los menores, siendo los principales:

- LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION (F.A.O.), que tiene como finalidad suprema y fundamental,

promover técnicamente el desarrollo de la agricultura entre -- los países miembros, para que éstos mejoren la alimentación de su población, y entre ellos a los menores, y procurar su bienestar integral en los aspectos sociales, económicos y culturales.

- LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD, es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, que no es coordinadora a nivel mundial en materia de salud, sino que proporciona ayuda técnica a los Gobiernos miembros de ella para que mejoren sus servicios y medicinas en beneficio de su población y sobre todo a los menores que forman parte de ese núcleo social y protegerlos en su integridad física, mental y corporal y procurar bienestar integral en los aspectos socio-económicos y culturales.

- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, CIENCIA Y LA CULTURA (U.N.E.S.C.O.) que tiene como objetivo primordial y esencial, contribuir con los países miembros de ella, lograr el nivel cultural e intelectual de la niñez, en los aspectos científicos, educativos y culturales, sin distinción de ninguna especie, esto es de raza, sexo, credo, nacionalidad, y procurar su bienestar integral en los aspectos sociales.

- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA - - - - (U.N.I.C.E.F.) colabora con los Gobiernos miembros de este Organismo, para que ayuden a los niños afechados por el hambre,

la miseria, desnutrición, enfermedad e ignorancia, sin distinción de raza, credo, nacionalidad y sexo y procurar su bienestar en los aspectos sociales, económicos y culturales.

En relación con las finalidades señaladas de los organismos especializados anteriormente referidos, considerando que de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la Libertad, la Justicia y la Paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición recordando que en la Delegación Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asisten-



cia especiales; convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder -- asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad ya que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia en un ambiente de felicidad, amor, respeto y comprensión; consideran que el -- niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, y en particular, -- en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad; teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciado en la -- "Declaración de Ginebra de 1924, que es la más importante de -- las declaraciones de los derechos que protegen al menor de edad, también llamada Carta de la Unión Internacional de Protección de la Infancia", promulgada en 1924 y revisada en 1948 y adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el -- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales y en los Estatutos e Instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, y que por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidados especiales, incluso la

debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento y la protección de la mujer y el niño en estado de emergencia o de conflicto armado. Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que necesitan de especial consideración, toma en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para su protección y desarrollo armonioso." (54); a fin de que "el niño tenga una infancia feliz y gozar -- del propio bien de la sociedad instando a padres hombres y mujeres, que luchen por los derechos del niño y por su observancia con medidas legislativas." (55)

De esta carta surgen y se inspiran los derechos para proteger a la niñez, y que encontramos en diversas Constituciones Políticas y en Organismos Internacionales.

La Declaración de los Derechos del Niño es un importante documento que reaza lo siguiente:

"Por la presente declaración de los Derechos del Niño, llamada "Declaración de Ginebra", los hombres y las mujeres de todas las naciones, reconocen que la humanidad debe dar al niño - lo mejor y afirman como sus deberes, que:

---

(54) Suara Vázquez, Modesto.- Derecho Internacional, Ed. Porrúa, Pág. 30.- México, 1991.

(55) Organización de las Naciones Unidas.- Servicios Editoriales Copyright.- UNICEF, certificada por el Secretariado de las Naciones Unidas.- Mayo 1990.- México.- Págs. 3 y 4.

I.- Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, - haya alcanzado antes la mayoría de edad.

II.- El niño disfrutará de todos los derechos enunciados - en esta declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación - por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones po-  
líticas o de otra índole, origen nacional o social, posición -- económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

III.- El niño gozará de una protección especial y dispon-- drá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la Ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, -- mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y -- normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al pro- mulgar Leyes con este fin, la consideración fundamental a que - se atenderá será el interés superior del niño.

IV.- El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

V.- El niño tiene deber de gozar de los beneficios de la - seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en - buena salud; con este fin deberá proporcionarse, tanto a él co-

mo a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

VI.- El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado, especiales que requiere su caso particular.

VII.- El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión, siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres, y en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse el niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

VIII.- El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la so-

ciudad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y - - orientación, dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación, la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

IX.- El niño debe, en todas las circunstancias, figurar -- entre los primeros que reciban protección y socorro.

X.- El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de maltrato. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le deseará ni se le - - permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación, o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

XI.- El niño debe ser protegido contra las prácticas que - puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. "Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus - -

energías y aptitudes al servicio de sus semejantes." (56)

Estos principios fundamentales a que tienen derecho todos los niños del mundo, consagran la protección necesaria con que debe contar el menor, para que pueda lograr el desarrollo armónico de sus facultades ya que debido a su minoría de edad, no tiene la madurez física y mental para hacerlo por sí mismo.

Es necesario considerar que a pesar de los esfuerzos que se hacen, aún no se ha logrado que estos principios se cumplan en su mayoría, debido a muchos obstáculos principalmente el económico para atender las necesidades sociales, y en ocasiones, es la misma sociedad, la que debido a prejuicios raciales, desigualdades económicas, de sexo, etc., impide que se le brinde la protección necesaria al menor.

En nuestro país, el Estado se ha preocupado por la protección del menor, al grado que le ha elevado a rango de Derecho Constitucional, en el artículo 4o. de Nuestra Carta Magna.

Por lo que siendo en la familia en donde el niño debe recibir educación y formación, tanto en el aspecto físico y moral; principalmente brindándole la protección y el afecto necesario para su desarrollo normal; es deber del Estado vigilar el debi-

---

(56) Estado Mundial de la Infancia.- 1987.- Revista del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.- Pág. 58.

do cumplimiento de esas obligaciones.

Al percatarse el Estado de que la Familia no cumple con -- sus obligaciones, creando en el menor situaciones de daño, de - conflicto o de peligro, interviene, por conducto de institucio- nes públicas, entre ellas el D.I.F. (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), quien entre otras funcio-- nes, tiene la de proteger al menor que se encuentra en alguno - de los supuestos señalados; de estas Instituciones hablaremos en los objetivos siguientes del próximo capítulo.

103

**CAPITULO IV. EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**

**4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.**

**4.2 DEFINICION DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.**

**4.3 OBJETIVOS DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.**

**4.4 NATURALEZA JURIDICA DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.**

**4.5 EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, INSTITUCION DE SEGURIDAD SOCIAL.**



109

#### 4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

El 24 de enero de 1929, fue constituida la Asociación de -  
Protección a la Infancia, como una Asociación Civil, presidida  
por la esposa del entonces Presidente de la República, Emilio -  
Portes Gil, con objeto de prestar asistencia social, brindar --  
protección y amparo a los menores de escasos recursos de nues--  
tro país y su principal acción consistía en la distribución de  
desayunos a los que concurrían a la Asociación o bien a todos -  
aquellos que asistían a clases en las escuelas oficiales, en --  
donde se les suministraban actividades que tenían una función -  
de asistencia social que trataba de complementar la dieta de la  
niñez mal alimentada.

Al transcurrir del tiempo, las actividades desarrolladas -  
por dicha Asociación, se extendieron tanto en enfoques, como en  
esfuerzos y propósitos, en beneficio de una creciente población  
de menores, ante la necesidad de cubrir esa demanda de servi- -  
cios, el 31 de enero de 1961, se creó por decreto publicado el  
1º de febrero del año citado, en el Diario Oficial, un organis-  
mo descentralizado que se denominaría INSTITUTO NACIONAL DE PRO  
TECCION A LA INFANCIA, con personalidad jurídica y patrimonio -  
propio, cuya organización permitió afrontar las necesidades y -  
compromisos de la niñez y para su creación se consideró:

"I.- Que es propósito fundamental del Estado Mexicano res-  
ponder vigorosamente al imperativo de carácter moral y social -

de proteger a la niñez de todos los medios a su alcance y puesto que el Gobierno Federal ha venido atendiendo este problema - desde hace algunos años con la distribución de desayunos preparados conforme a dietas adecuadas entre los niños de edad escolar, y especialmente a los de familias de recursos escasos, a fin de complementar su alimentación y capacitación para desarrollar en mejor forma todos sus esfuerzos en bien de la salud y de su educación primaria.

II.- Que dado el incremento que este servicio asistencial ha venido adquiriendo y necesitando por consecuencia de nuevos factores económicos y administrativos que le permitan extender sus beneficios para dar una mejor solución a este problema. El Ejecutivo a mi cargo ha considerado que ha llegado a crear un organismo que de acuerdo con nuestras leyes responda a esa exigencia, con personalidad y patrimonio propios; como organismo público descentralizado, para que haga extensivos, más ágiles y expeditos los servicios sociales de que se trata".

El 15 de julio de 1968, fue creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de agosto del mismo año, el organismo público descentralizado denominado INSTITUTO MEXICANO DE ASISTENCIA A LA NINEZ (IMAN), con personalidad jurídica y patrimonio propios, tomando en cuenta:

"I.- Que el creciente número de menores de edad abandonados por parte de sus progenitores, ya sea motivado por una con-

ducta antisocial, enfermedad o prisión preventiva de los mismos u orfandad de los menores obliga al Estado a poner especial - - atención en el cuidado de estos que, debido a las causas antes mencionadas quedan en peligro de perder su salud, el equilibrio emocional y aún la vida, haciendo necesaria la creación de establecimientos que se avoquen al cuidado integral de dichos menores y busquen la resolución al abandono, lo más rápidamente posible.

II.- Que dada la necesidad de dictar atención y esfuerzo - especiales al problema del infante menor de cuatro años en estado de abandono para poder resolverlo en forma integral es conveniente el establecimiento de casas de cuna.

III.- Que dada la necesidad de atender también al menor enfermo, de la especialización de pediatría de investigación de - las enfermedades propias de la niñez, así como de la prepara- - ción de profesionistas a través de la enseñanza y de la práctica, encaminada a la solución de los problemas de la infancia, se -- considera indispensable establecer hospitales para menores.

IV.- Que para coordinar las actividades que exige la aten- ción del menor abandonado o enfermo, es pertinente la creación de un organismo público descentralizado que dirija y canalice - adecuadamente los servicios necesarios, dando oportunidad para que nuevas corrientes de cooperación emanadas de diversos orga- nismos sociales, puedan aprovecharse en su beneficio. De con--

formidad con el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA, tanto por lo que hizo de acuerdo a sus labores asistenciales, - como para el mejoramiento de la nutrición infantil, concibió -- sus servicios como instrumento de apoyo a la familia y a la escuela, el INSTITUTO MEXICANO DE ATENCION A LA NINEZ, se le dio facultad para coordinar acciones públicas o privadas tendientes a disminuir los problemas que genera el abandono, la explotación y la invalidez de los menores. Las casas de cuna y los -- centros que acogen al menor desamparados o enfermos, son instrumentos complementarios de seguridad social; sin embargo, lo señalado por Decreto de 24 de octubre de 1974, en que se reestructura la Organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre del mismo año, en el que amplió sus objetivos y atribuciones; procurando el Desarrollo Integral y afectivo de la niñez, y la promoción del bienestar social en los aspectos: cultural, nutricional, médico, social y económico. En el año de 1975, al ya no corresponder a las atribuciones que se le habían señalado al IMAN, por lo que el Ejecutivo Federal estimó necesaria la creación del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI); mediante Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 1976, formalizando así, desde el punto de vista jurídico, lo que en la práctica se venía realizando:

a) Fomentar y desarrollar actividades de tipo productivo - para elevar el nivel de vida familiar y comunal.

b) Promover la realización, regularización y la inscripción en su caso, de los actos o hechos inherentes al Registro Civil, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, especialmente cuando se trate de nacimientos y matrimonios.

c) Fomentar la formación y capacitación de grupos promotores sociales y voluntarios para su participación organizada tanto en los programas del Instituto, como en otros afines, debiendo mantener en este último caso la coordinación de sus acciones y la formación necesaria para las mismas.

d) Desarrollar en forma íntegra, organizada, sistemática y permanente, con la participación masiva popular, los programas y actividades relacionadas con el bienestar y orientación familiar, especialmente en las comunidades rurales del país. En resumen, la cobertura de bienestar social se extendió a la familia.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, surge de la fusión de considerar el Gobierno Federal, que la INSTITUCION MEXICANA DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ Y EL INSTITUTO MEXICANO PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA, organismos públicos descentralizados que han fomentado el bienestar social en el país, coadyuvando a la satisfacción de urgentes necesidades de la población.

Que dada la afinidad de los objetivos de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez e Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, se ha estimado conveniente que sus funciones se realicen sin duplicaciones ni interferencias, a través de una sola administración, lo que permitirá además una mejor utilización de los recursos y mayores beneficios para la colectividad.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creado como un Organismo Público descentralizado, mediante Decreto Presidencial el 10 de enero de 1977, o publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero del mismo año, con un objetivo fundamental: Promoción del bienestar social de la niñez, la familia y la comunidad, en base a programas básicos: MEDICINA PREVENTIVA Y NUTRICION, EDUCACION, DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, PROMOCION SOCIAL, ALIMENTACION Y ASISTENCIA JURIDICA.

#### 4.2 DEFINICION DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como instrumento del Gobierno de la República, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de aplicar sus programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar, participar en el desarrollo de la comunidad, fomentar la educación para la integración social, impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y a proteger los derechos de los me

nores, ancianos y minusválidos sin recursos.

De ese modo el organismo de referencia encauza sus esfuerzos en beneficio de la población marginada y de las personas in capacitadas o en desventaja social y cultural, para contribuir a su desarrollo individual y colectivo.

El empleo del término "Sistema" en la denominación de este organismo público, no es casual, obedece precisamente, a que se compone de un conjunto de elementos distintos aunque semejantes entre sí, con una finalidad común y con bases homogéneas de ope ración, como son el Gobierno Federal, a través de este organismo los Gobiernos de las entidades federativas por conducto de los correspondientes Sistemas Estatales, y los Ayuntamientos a través de los Sistemas Municipales, participan con su apoyo diversas organizaciones sociales y privadas, con esta estructura descentralizada desde su origen, se ha buscado lograr la mayor participación posible, tanto de los tres niveles de Gobierno co mo de la Sociedad misma en el auxilio de personas y grupos marginados conforme a los señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Salud.

En refuerzo para la prestación de servicios asistenciales se constituyó, en marzo de 1984, el Subsector de Asistencia Social, coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en el cual participan los Centros de Inte gración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud, por lo

que orienta sus estrategias a prevenir y atender la problemática que afecta a los sujetos de la asistencia social, tanto en su condición de individuos como en su calidad de miembros de una comunidad, es así como, participa en la consecución del gran propósito planteado por el Presidente de la República, de alcanzar una sociedad igualitaria, a través de lazos de solidaridad.

#### 4.3 OBJETIVOS DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

A fin de propugnar la integración de la familia, realiza una serie de acciones de participación comunitaria. Las condiciones de vida del núcleo familiar, su grado de unión, su calidad como un ambiente digno para la realización de sus miembros, son factores que repercuten de manera determinante en la vida social. Por eso el proceso de integración social y familiar tiene un valor inapreciable en la formación de una sociedad más justa y responsable, y se requiere cumplimiento de este programa, la participación comunitaria especialmente de los grupos más postergados de la población, rural y urbana porque en ese proceso de cambio, los miembros de la familia toman conciencia de sus necesidades y se organizan para satisfacerlas en forma planificada; por ser los principales actores, ya que son los que cuentan con menores oportunidades para un desarrollo armónico lo que les permite no sólo a ellos, sino al país alcanzar niveles superiores de desarrollo, que se lleva a cabo por medio -



de una serie de actividades, con el propósito general de la reorientación de la conducta en la familia hacia una actitud de responsabilidad y respeto, realiza esta institución:

a) Visitas domiciliarias.- En las áreas de influencia del sistema, se llevan a cabo visitas domiciliarias con el fin de conocer la problemática de las familias, que viven en ellas, -- cuando el caso requiera otorgar tratamiento especial a una familia con el propósito de buscar la reintegración o bien atacar -- problema específico que la afecten, como drogadicción, alcoholismo, el vandalismo y otros.

b) Convivencias.- El Sistema organiza reuniones de tipo social, que favorecen la creación de vínculos amistosos y sociales en las comunidades.

c) Campañas de orientación familiar.- Se imparten charlas y se emplean otros medios dirigidos a concientizar a los padres acerca de la familia y fortalecer los lazos familiares, e in- buir en las parejas el sentido de responsabilidad hacia su cónyuge y sus hijos, permitan guiarlos en las distintas etapas de su desarrollo, y las dirigidas para motivar a los matrimonios -- en la aplicación responsable y juiciosa del ingreso familiar.

d) Campañas de planificación familiar.- Especial trascen- dencia tienen estas campañas porque coadyuvan a un crecimiento demográfico más equilibrado, respetando la decisión de la pare-

ja se les oriente, sobre los diversos procedimientos del control natal y se les concientiza sobre el sentido de responsabilidad que como padres tienen sobre sus hijos.

#### ACCIONES DE APOYO A PROGRAMAS ESTATALES

La Dirección de apoyo a Programas Estatales, dependiente del Desarrollo Integral de la Familia es responsable de coordinar y concertar con los sistemas estatales y municipales, la operación de los programas institucionales en su ámbito geográfico, siendo sus principales:

a) Fomentar sus relaciones entre sí y promover en forma conjunta convenios que apoyan la ejecución de programas de interés nacional o regional.

b) Elaborar lineamientos de trabajo para los órganos operativos, programas y subprogramas, cuya operación, seguimiento y control dependen directamente de esta dirección.

c) Brindar el apoyo técnico que los sistemas estatales requieran para la implementación, seguimientos, control y evaluación.

d) Fortalecer la descentralización de los programas institucionales apoyando a los Sistemas Estatales en el estableci-

miento, operación y consolidación de los Sistemas Municipales.

e) Promover y proporcionar la capacitación del recurso humano responsable de la instrumentación y operación de los programas a nivel estatal y municipal.

f) Reorientar las actividades de los programas en operación, de acuerdo a las situaciones siempre cambiantes del país y a la necesidad de darle coherencia y congruencia con las políticas establecidas del Gobierno.

g) Proponer nuevas formas de trabajo acordes a las prioridades establecidas en el plan de Gobierno y dirigidos a cubrir necesidades de grupos prioritarios de atención de los programas institucionales en su ámbito geográfico.

h) Coordinar el funcionamiento y operación del programa de promoción del desarrollo comunitario, que se lleva a cabo en comunidades rurales del país, a través de las promotoras de la red móvil nacional.

i) Operar los campamentos recreativos del Sistema Nacional que funcionan en áreas turísticas de las entidades federativas del país para beneficio de menores, ancianos y minusválidos.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Dirección de referencia tiene establecidas las estrategias de trabajo si -

güentes:

a) Analizar y retomar la experiencia que los Sistemas Estatales obtienen en la operación de sus programas y en base a -- ellos, elaborar o actualizar sus lineamientos y procedimientos de trabajo.

b) Proponer procedimientos y estrategias de trabajo a los Sistemas Estatales, que les permita mejorar la calidad de las -- acciones y ampliar las coberturas.

En la concertación con otras dependencias, entidades y organismos públicos y privados, su quehacer, es clave en la instrumentación, control y supervisión de los siguientes programas:

- A) ORIENTACION SEXUAL Y PLANIFICACION FAMILIAR
- B) ORIENTACION PARA LA PREVENCION DE LA FARMACODEPENDENCIA
- C) MENOR EN SITUACION EXTRAORDINARIA
- D) ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA

ACCIONES DE PROMOCION Y DESARROLLO COMUNITARIO EN EL DISTRICTO FEDERAL.

La Dirección de Promoción y Desarrollo Social, opera programas que procuran el bienestar integral de la población marginada

nada en el Distrito Federal, mediante unidades de servicio ubicadas en las comunidades que enfocan su acción al desarrollo familiar y comunitario; al bienestar social urbano, al cuidado y educación infantil, a la promoción de la salud, la recreación y el deporte, que se sustenta en la labor de promotores que estimulan la organización de familias y comunidad en tareas encaminadas a su propio bienestar, asimismo, en unidades móviles médicas-dentales, que llevan a la población acciones médico-preventivas de educación y protección para la salud, planificación familiar voluntaria, hidratación oral, seguimiento de la nutrición y crecimiento del menor, control de la madre gestante y vigilancia epidemiológica de la salud familiar, en el mejoramiento ambiental de la vivienda se efectúan jornadas y faenas comunales en las que se proyectan los servicios del sistema y otras dependencias, motivando su incorporación de manera organizada y permanente a los programas que ofrece la institución.

En asistencia alimentaria se realizan programas de distribución de harina de maíz, frijol, raciones alimenticias y formación de huertos y granjas avícolas en base a una intensa y continua educación alimentaria. Respecto a la educación, se instrumentan acciones en guarderías, jardines de niños, escuelas asistenciales, primaria y secundaria abierta y telesecundaria, además con aportación económica de la comunidad, se brinda atención a través de los centros de asistencia preescolar comunitarios.

En educación extraescolar se imparte capacitación para el trabajo mediante talleres, servicios de biblioteca, estudio dirigido, orientación vocacional y regularización escolar.

La recreación, cultural y deportiva, como parte fundamental del desarrollo biopsicosocial del individuo, familia y comunidad, es propósito esencial de la Institución fortalecer a la familia como Unidad de Educación Cívica, con objeto de mantener nuestros valores y tradiciones, se llevan a cabo ceremonias y conmemoraciones de fechas históricas tradicionales, en lo cultural se brindan a la población clases de baile, música y teatro organizando a su vez festivales y convivencias.

El deporte y la recreación constituyen elementos fundamentales para alcanzar una vida plena, al formar aptitudes, capacidades, habilidades y destrezas, que permiten desarrollar armónicamente a los individuos, y para su fomento se promueve la organización de equipos en diferentes disciplinas, llevando a cabo torneos que procuran la convivencia familiar y grupal, en este rubro el sistema realiza desde 1973, a nivel nacional los juegos deportivos sobre silla de ruedas, en el que han participado y participan personas minusválidas.

Cabe destacar la participación de mujeres, amas de casa, en la realización de torneos comunitarios, en donde lo importante es estimular el desarrollo personal y la integración familiar.

Aún cuando dichos programas, y acciones se orientan hacia la familia como una unidad, es importante destacar que debido a factores de riesgo existen grupos de población de alta prioridad, como los ancianos, a los que se organiza en "CONSEJOS COMUNITARIOS", donde se promueven medidas de integridad, y preservación de la salud física y mental. Debido a la estructura demográfica de nuestra población, jóvenes en que se encuentran entre los 12 y los 19 años de edad son sujetos de la más alta - - prioridad, la Institución, ha desarrollado a nivel nacional el programa de Desarrollo Integral del Adolescente, en éste, como en el anterior Programa de Ancianos.

Se organizan Comités de Desarrollo Comunitario con las familias de la misma área cuyo objetivo es su participación activa y organizada, la solución de los problemas se logra a través de la auto ayuda y para los jóvenes se incluye conferencias formativas, informativas en los últimos años de primaria y durante la enseñanza media y además, en la atención personalizada de -- conflictos que en cada individuo, se detecta a través de una en cu es ta sobre sus necesidades, costumbres y preferencias. En am bo s programas, se establecen microempresas con el apoyo de grupos industriales técnicos, con la finalidad de consolidar su -- economía y capacidad de autogestión y como alternativas viables para la creación de empleos. A efecto de democratizar la asistencia social a los desamparados, haciéndoles entrega de los -- elementos mínimos que deben utilizar para evitar los rezagos -- que afecten su bienestar.

## ACCIONES DE REHABILITACION Y ASISTENCIA SOCIAL

Esta acción se ocupa de atender a dos grandes grupos de población desamparada, constituido uno por los indigentes, que se lleva a cabo para dar satisfacción a sus necesidades no amparados por la seguridad social que abarca al Distrito Federal y a la gran mayoría de los Estados, mediante la operación de Unidades de Rehabilitación de diverso tipo, en donde la atención a los minusválidos se da mediante consultas médicas, de medicina física y rehabilitación, neurología, comunicación humana, y - - otras especialidades complementadas con servicios de psicología, trabajo social, estudios auxiliares tales como electromiografía, manejo terapéutico en las áreas de terapia física, ocupacional y del lenguaje y la dotación de prótesis, órtesis, auxiliares - auditivos, los que a pesar de sus elevados costos se proporcionan para satisfacer la demanda existente, que incluye: acciones para detectar tempranamente riesgos y problemas incipientes del reuodesarrollo, la visión, el sistema músculo esquelético, la - audición y el lenguaje; para llevar a cabo los tratamientos y - manejos oportunos y capacitación para que los propios afectados, sus familiares y otras personas de la colectividad se conviertan en complementos operativos en el proceso rehabilitatorio, asignándoles tareas específicas que son vigiladas por las Unidades de Rehabilitación.

El propósito de reintegrar a los rehabilitados al seno de su colectividad y medio social, exige llevar a cabo acciones -



de evaluación de aptitudes y desarrollo de habilidades para el trabajo, gestoría ocupacional y colocación laboral selectiva, - de motivación para la aceptación de niños incapacitados en las escuelas regulares y otras que tienden al cambio de actitudes - de la sociedad ante las personas con impedimentos.

Para la sistemática realización de las actividades mencionadas, las Unidades de Rehabilitación del Sistema Nacional DIF se han constituido en ejes importantes de los programas que en esta materia realizan otras Instituciones Públicas y Privadas, al prestar servicios asistenciales de alta especialidad, formar y capacitar personal profesional, técnico y auxiliar y constituirse en centros de Asistencia Técnica.

Tratándose de indigentes su protección se da a través de - la distribución de raciones diarias de alimentos, ayudas económicas y bolsa de trabajo.

En las casas hogar para ancianos tiene como propósito mejorar su calidad de vida dentro de un marco de seguridad, afecto y comprensión, a través del programa de atención de día atendiendo a los ancianos de la comunidad en las propias casas hogar, con los mismos recursos. Con el cual se pugna por impedir la separación del individuo de su núcleo familiar, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades y habilidades.

La asistencia a desamparados se da mediante las modalidades--

des de institucionalización y no institucionalización:

a) En la primera modalidad se da cuenta con instalaciones para menores de edad, seis años que tienen como objetivo proporcionar asistencia temporal a menores, en tanto superan las condiciones que determinaron su ingreso, como son el abandono, el maltrato, el rechazo, familiar, extravío, orfandad total o parcial, con la finalidad de reintegrarlos a su mismo hogar o bien incorporarlos a una familia diferente en calidad de adoptar, impidiendo que los menores se afecten por privación social y afectiva, en las casas cuna se atienden a los menores en sus necesidades básicas de alimentación y cuidado cotidiano, en el mismo nivel de importancia se encuentran la atención médica, psicología y social, que en su conjunto anulan las condiciones de desnutrición, retraso en el desarrollo psicomotor, baja intelectualidad, inseguridad, impulsividad, baja autoestima, etc.

Para la atención de menores de 6 a 12 años, se cuenta con las casas hogar para niñas y para varones, en donde los menores permanecen internos y con escaso contacto con la familia, ya -- que la mayor de las veces está lejana; para aquellos que provienen de un hogar desintegrado por falta de uno o ambos padres o de escasos recursos económicos, se cuenta con los denominados - internados amanecer para niñas y varones donde el beneficiario permanece de lunes a viernes, pasando con el familiar o tutor - responsable los fines de semana, en donde se les proporciona albergue, alimentación, atención médica, reforzamiento escolar, -

así como atención psicológica al menor y a los familiares. Ahora bien, tanto para los niños internos como medio internos, el objetivo es brindarles protección integral para incorporarlos a la sociedad, a través del desarrollo personal y de la capacitación técnica y educativas.

b) En el caso del Sistema de NO INSTITUCIONAL, lo encontramos en los hogares sustitutos, donde los menores adquieren el concepto de familia, asumiendo su responsabilidad ciudadana, y los servicios que reciben son semejantes a los de las casas hogar, con la diferencia de albergar a un número no mayor de diez menores por hogar, lo que permite el trato personalizado.

#### ACCIONES EN EL AMBITO DE LA ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA

La Dirección de Asistencia Alimentaria, se encarga de establecer las políticas, lineamientos en esta materia dirigidas -- preferentemente a la población de mayor grado de vulnerabilidad y de extrema pobreza, que ha sido una actividad prioritaria desde que fue creado hace más de 50 años.

La fundamentación técnica de este programa contempla tres acciones básicas que son complementarias e interdependientes -- una con otra:

a) En primer lugar destacan las actividades de carácter --

educativo que, por medio del nuevo concepto de orientación alimentaria, reviste un papel determinante, a fin de que la población a la que está dirigida conozca la forma simple y con len-- guaje a su alcance cuáles deben ser las bases de la alimenta-- ción balanceada y equilibrada a costos accesibles, diferenciando las necesidades por grupos de edad y las consecuencias de -- los malos hábitos alimentarios, haciéndose énfasis en el consumo de productos locales de alto valor nutricional.

b) En segundo lugar, se encuentran todas aquellas acciones dirigidas al fomento de la producción de alimentos para el auto consumo que, con la distribución de semillas y pies de crías -- son aplicadas en el establecimiento de huertos familiares y - - granjas de especies menores.

c) En tercer lugar, se define la ayuda alimentaria directa que, en esta institución, es utilizada como un facilitador para el desarrollo de las dos tareas previas, no limitándose exclusivamente a ellas, es decir, la ayuda alimentaria es un instrumento que se utiliza para coadyuvar al desarrollo integral y autogestivo de la comunidad que recibe este tipo de apoyos.

La Asistencia Social Alimentaria, tiene como propósito fundamental lograr que la población una vez asistida, sea capaz de dirigir su propia evolución y bienestar. Para este fin, se establece la participación activa de las comunidades; la corres--ponsabilidad entre los que dirigen los programas y la población

beneficiaria; el asegurar que al terminar estos apoyos la población conserve su nivel de vida, evitando su dependencia y la -- promoción de la autosuficiencia alimentaria, para que en el futuro sean gestores de su desarrollo y bienestar.

En la actualidad existen programas que cubren el total del Territorio Nacional, especialmente aquellas zonas que se encuentran con mayor grado de marginación, se benefician mensualmente 860, 360 familias, a través de la distribución de harina de - - maíz nixtamalizado y frijol en grano, productos que son tradid-- cionales a nuestra cultura alimentaria. Por otra parte y por - medio del programa de raciones alimenticias, antes conocido como desayunos escolares, se atienden diariamente a un promedio - de 605,000 beneficiarios localizados en las zonas de mayor nece sidad del área metropolitana de la Ciudad de México y los Estados circunvecinos de Hidalgo y Tlaxcala.

Una novedad que en la actualidad se encuentra en fase expe rimental que es el programa de cocinas populares y unidades de servicios integrales, que tiene por objeto elevar la calidad y cantidad de los alimentos en los sectores de mayor marginación y de condiciones de pobreza extrema. Es decir, mujeres embarazadas amamantando y niños de menos de 4 años de edad. Este es un programa multisectorial que da la más alta prioridad a la au togestión y autosuficiencia económica del proyecto. Esto signii fica que la comunidad acepta reembolsar a la institución, los - gastos iniciales y que ella misma determina los precios a co- -

brar siempre cubriendo apenas los gastos hechos, de tal manera que las mujeres de los Comités comunitarios dividiéndose el trabajo, organizan, administran y se benefician de este proyecto - sin ningún subsidio adicional, al lado de la cocina se encuentra un Centro Comunitario en miniatura, en realidad una sola habitación, donde se proporcionan servicios de medicina de primer nivel, además, programas regulares.

Las acciones que se desarrollan en este programa, tienen - como propósito el promover la participación comunitaria, propiciando su integración y desarrollo autogestivo, que en principales perspectivas se fundamente en la mayor participación de las comunidades a las que está dirigido en la cual se contempla la acción coordinada y concertada de todas las dependencias públicas a nivel Federal, Estatal y Municipal, con la importante presencia de los sectores privado y social.

En la medida en que todas las Instituciones que ahora operan programas afines, actúen con unificación de esfuerzos, bajo la premisa de atender a los grupos de mayor vulnerabilidad y de extrema pobreza, será posible cumplir con el llamado presidencial de auxiliar a los más necesitados y con esto, sentar las - bases para alcanzar una sociedad moderna donde todos los mexicanos tengan igualdad de condiciones, en base a una política de - solidaridad.

#### 4.4 NATURALEZA JURIDICA DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

En cuanto a este punto resulta interesante dejar claro en primer término un panorama acerca de lo que es la naturaleza jurídica, no encontramos definición del término en los libros doctrinarios, pero en el diccionario nos dice: "Naturaleza: esencia y propiedad de cada cosa", ahora bien, por "Jurídica: nos dice que es lo que atañe al derecho o se ajusta a él", así si conjuntamos estos dos conceptos, por naturaleza jurídica debemos entender la esencia o características de un sujeto que se ajusta al Derecho o atañe a él. En este orden de ideas, la Institución denominada DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA objeto de nuestro estudio y cuya naturaleza jurídica se pretende determinar, es un auténtico sujeto amén de que atañe al Derecho y cae dentro del ámbito jurídico, cuenta con las características jurídicas siguientes:

La Ley General de Salud lo contempla dentro de sus normas cuando en el artículo 172, dice: "El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social la prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las Instituciones Públicas".

Relación con la norma jurídica antes transcrita, el artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social apoya nuestra aseveración al señalar "El organismo a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud, se denomina - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene como objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las Instituciones Públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables".

Al referirnos de que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia es un sujeto jurídico, resulta importante resaltar que dicha Institución, cuenta con un catálogo de normas denominado Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, establece en su artículo 1º que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio..." y de acuerdo con esta característica, tiene obligadamente que cumplir con los objetivos para los que fue creado, consistente en la promoción de la Asistencia Social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las Instituciones Públicas, así como la realización de las demás acciones que establecen las disposiciones legales aplicables...", en base a lo expuesto, este organismo se ubica dentro



de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que depende Administrativamente de la Presidencia de la República y programáticamente se coordina con el Sector Salud e Instituciones de Seguridad Social en esa materia.

En conclusión podemos señalar que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es un sujeto con características que lo colocan dentro del ámbito jurídico, al mismo tiempo que al estar regulado por la Ley, cuenta en tres sus objetivos: Tutelar un bien jurídico como lo es la familia y al menor.

#### 4.5 EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, INSTITUCION DE SEGURIDAD SOCIAL

La Sociedad como bien jurídico tutelado por la Seguridad Social, como rama autónoma del Derecho Social sus normas y principios pretende lograr para ella los de un bienestar integral - en los aspectos sociales económicos y culturales, consecuentemente para que alcancen, Dignidad Humana, tanto individual como colectivamente, mejores niveles de vida en esos aspectos, lo -- que a su vez traería como resultado un estado más próspero y -- más feliz, una Institución de Seguridad Social ¿por qué esta -- aseveración? debemos en primer lugar, si tomamos en cuenta la - definición del Dr. Francisco González Díaz Lombardo, con la - - cual estuvimos de acuerdo por ser la más adecuada a nuestra Realidad Social y la definió como "Una disciplina autónoma del De-

recho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, el de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad - de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana".

Si contemplamos a la Institución denominada Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a la luz de los elementos que integran la definición vertida, nos encontramos frente a una típica Institución de Seguridad Social.

En segundo lugar, cabe señalar que la Asistencia Social es un Derecho que tiene todo ser humano y que el Gobierno se obliga a otorgarla, tendiente a lograr una condición digna y decorosa a personas sin posibilidad de satisfacer por sí mismas sus - más urgentes necesidades ni procurarse su bienestar social, requiriéndose la atención de las demás Jurídica y Políticamente, en relación con un deber de Justicia o en todo caso como un deber altruísta o con un deber de caridad y brindarle con el fin de aliviar situaciones críticas irregulares que pudieran presentarse.

En tercer lugar, si bien es cierto que en la Asistencia Social los beneficiarios de la misma no contribuyen con aportación de ninguna especie a la creación o fomento del capital necesario para el funcionamiento de este sistema; también lo es -

que funciona adecuadamente con los impuestos que el Gobierno Federal recibe y recolecta de los Mexicanos activos de pequeñas y grandes Industrias acorde con lo establecido en la fracción IV del artículo 31, y fracción I del artículo 36 Constitucionales.

Como podemos apreciar la Asistencia Social ya no se define como el desprendimiento con matices de caridad, sino que, en razón de un sentido humanitario, se impone el deber de acudir en ayuda de los necesitados y menesterosos para que puedan bastarse por sí mismos en el futuro; además investiga las causas que originan los problemas sociales, incorporándolos a un medio de vida decorosa.

En relación con lo anterior y la importancia que tiene el Desarrollo Integral de la Familia, tiene obligadamente que cumplir, con los objetivos para los cuales fue creado, a fin de lograrlo, el artículo 2° del Estatuto Orgánico que lo rige le otorga un sinnúmero de funciones a desempeñar, tales como:

- I.- Promover, y prestar servicios de Asistencia Social.
- II.- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- III.- Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la Asistencia Social.

IV.- Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;

V.- Proponer a la Secretaría de Salud en su carácter de administradoras del patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de Asistencia Social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen.

VI.- Fomentar y apoyar a las asociaciones y sociedades civiles y a todo tipo de entidades privadas cuyo objetivo sea la prestación de servicios de Asistencia Social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias;

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

VIII.- Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos en centros no hospitalarios, con sujeción a la Ley General de Salud;

IX.- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios;

X.- Realizar y promover la capacitación de recursos huma-

nos para la asistencia social;

XI.- Participar con la Secretaría de Salud en el Sistema -  
Nacional de Información sobre la Asistencia Social;

XII.- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orien-  
tación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos;

XIII.- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces -  
que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respecti-  
va;

XIV.- Poner a disposición del Ministerio Público los ele-  
mentos a su alcance en la protección de incapaces y en los pro-  
cedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo --  
con las disposiciones legales que correspondan;

XV.- Realizar estudios e investigaciones en materia de in-  
validez;

XVI.- Participar en programas de rehabilitación y educa-  
ción especial;

XVII.- Promover, como conducto de la Secretaría de Salud y  
coordinadamente con los Gobiernos de las entidades federativas,  
el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación so-  
mática psicológica, social y ocupacional.

XVIII.- Promover, en el ámbito de la competencia del organismo, la atención y coordinación de acciones de los distintos sectores sociales en beneficio de la población afectada por casos de desastre;

XIX.- Recomendar y promover el establecimiento de organismo de asistencia social en las entidades federativas y municipios y prestar a estos apoyo y colaboración técnica y administrativa;

XX.- Promover, en el ámbito de la competencia del organismo, que las dependencias y entidades destinen los recursos necesarios para programas de asistencia;

XXI.- Emitir opinión sobre el otorgamiento de subsidios a instituciones públicas o privadas que actúen en el campo de la asistencia social;

XXII.- Las demás que establezcan las disposiciones aplicables en la materia.

A efecto de cumplir con esas funciones está constituido en áreas, que conducirán sus actividades en forma programada de conformidad a la política, estrategia y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, así como a los programas sectoriales e institucionales conforme a los objetivos antes descritos reafirman nuestra posición de considerar al Desarrollo Inte

gral de la Familia como Institución de Seguridad Social, los receptores de estos derechos que la referida Institución presta son:

- 1.- La sociedad en general.
- 2.- La familia y la comunidad en cuanto a su desarrollo.
- 3.- La niñez en cuanto a su formación física y mental.
- 4.- Menores Abandonados.
- 5.- Ancianos
- 6.- Personas desamparadas.
- 7.- Minusválidos sin recursos.
- 8.- Invalidez en cuanto a la prevención de su enfermedad.
- 9.- Inválidos en cuanto a su rehabilitación.
- 10.- Menores, ancianos y minusválidos sin recursos a quienes se les dará asistencia jurídica y orientación social.
- 11.- Incapaces quienes serán atendidos con la tutela con arreglo, a las leyes.
- 12.- El ministerio público, quien en calidad de representante social, será asistido con los elementos a su alcance, en el caso de incapaces (naturales y legales), en los procedimientos civiles y familiares.
- 13.- La sociedad asistida por los programas de rehabilitación y educación especial.
- 14.- La sociedad quien será asistida mediante centros de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional.

15.- La población en general, cuando se trate de casos de -  
desastre, quien deberá ser asistida por diversos secto  
res sociales coordinados entre sí a través del Sistema  
Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los anteriores constituyen los sujetos receptores de los -  
beneficios de la seguridad social, que se otorga a través del -  
sistema nacional para el desarrollo integral de la familia.

Para lograr los objetivos como Institución de Seguridad So  
cial, el Sistema Nacional para el desarrollo Integral de la Fa  
milia, previamente se ocupa de elaborar cuidadosamente progr--  
mas básicos de trabajo, los que posteriormente son aplicados a  
los grupos sociales que los requieren en forma coherente, lo -  
grandando una mejor coordinación de acciones y tareas que lleven a  
un mismo objetivo, obteniendo la mejor utilización de los recur  
sos y los mayores beneficios para la colectividad.

a) Educación: Este programa pretende fomentar la educación  
para la integración social a través de la enseñanza preescolar y  
extraescolar, así como los servicios complementarios de biblio  
otecas y edición de publicaciones, incluye la atención escolar -  
al aire libre o en los centros de Desarrollo Infantil.

b) Promoción Social: Se desea dentro de este programa im--  
pulsar la formación y capacitación de grupos de promotores so--  
ciales y voluntarios, con el fin de lograr el bienestar social



y una mayor unidad de la familia. Incluye protección jurídica del menor, campañas de asesoría y protección jurídica del menor y la familia, prevención y tratamiento de la farmacodependencia y convivencia familiar.

c) Desarrollo de la Comunidad: consistente en fomentar el bienestar individual y familiar mediante la prestación de diversos servicios asistenciales, para la mejor formación e incorporación del individuo, la familia y la comunidad al desarrollo nacional, incluye talleres de producción y actividades recreativas en Centros de Desarrollo de la Comunidad.

Con lo anteriormente expuesto queda clara y precisa la tarea de Institución de Seguridad Social que se le debe encomendar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia por medio de la Ley que al efecto se expida previo estudio y análisis que se realice.

149

CAPITULO V. LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

5.1 CONCEPTO DE ASISTENCIA JURIDICO-SOCIAL.

5.2 OBJETO DE LA ASISTENCIA JURIDICO-SOCIAL.

5.3 INTEGRACION DE LA ASISTENCIA JURIDICO-SOCIAL.

5.4 COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE ASISTENCIA JURIDICA DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA.

5.5 ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA.

5.6 LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

5.1 CONCEPTO DE ASISTENCIA JURIDICO SOCIAL

Para que las Garantías Individuales y Sociales que consigna la Constitución de la República Mexicana, no sean violadas y se dé una transformación social en beneficio de las mayorías, - el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia - amplió su acción de asistencia jurídica y social, a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, extienda a la familia, menores, ancianos y minusválidos en estado de abandono y a la investigación de la problemática jurídica que les aqueja, conciliando -- los intereses de los integrantes del grupo familiar, y representando 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 antes referidas sean respetadas.

La asistencia jurídica y social que corresponde a la Dirección antes indicada, se otorga a través de los Departamentos de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y de Servicios Sociales y 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 encomenda--

dos por el Ejecutivo Federal, que consiste en:

a) 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.

b) La divulgación y enseñanza de las instituciones jurídicas entre la comunidad y ofrece asesoría legal tendiente a resolver la problemática de los integrantes de la familia y de la propia comunidad.

c) Representaba los menores o cuando se afectan sus intereses y a la familia cuando se atenta contra su seguridad e integridad.

Su actividad la ha convertido en un órgano de consulta e información de alta especialización sobre el derecho de menores y de la familia 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.

Además de lo anterior, ha promovido en todo el país, la creación de juzgados especializados en materia familiar, en el Distrito Federal tiene tres grandes oficinas en Xochicalco, Pi-

no Suárez y Tlaltelolco.

La Oficina de Centros Especializados, con sede en la Casa Cuna dependiente del DIF no sólo se encarga de estudiar en forma integral la problemática de los menores albergados en esta Institución y en la Casa Hogar sino que procura resolver su situación a la mayor brevedad, con el objeto de reintegrarlos al núcleo familiar, dándolos en adopción.

La comunicación entre el Sistema y de los Estados se realiza a través de la Oficina de Enlace y Despacho Foráneo, a fin de coordinar la prestación de sus servicios en el área jurídica en beneficio del público en general, que al solicitarlos recibe orientación de la Oficina de Orientación, Difusión y Divulgación, se le indica a qué Instituciones puede recurrir para resolver su problemática jurídica-social, difunde y divulga también el funcionamiento de las Instituciones Jurídicas de Derecho Familiar.

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

La tutela, Institución Jurídica que tiene por finalidad -- guardar de la persona y bienes de los que, no estando sujetos a patria potestad, tienen la incapacidad natural y legal, o sola-

mente la segunda, para gobernarse por sí mismo, tiene también - por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales señalados por la ley. En su ejercicio deberá cuidar se 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 Consejeros Locales de Tutela inspeccionan y vigilan el cumplimiento de las funciones que se encuentran consignadas en las instituciones de tutela y curatela, con funciones de:

a) Informar al poder judicial de las faltas u omisiones -- que existan en el ejercicio de la tutela tanto en lo que se refiere a la educación y seguridad del pupilo como a la adminis-- tración de sus bienes.

b) Investigar y poner en conocimiento de la autoridad judi cial sobre los incapacitados que carecen de tutor para que se - hagan los respectivos nombramientos y,

c) Elaborar y fijar terminantemente el registro de tutela.

El Departamento de Servicios Sociales, se encarga de plan- tear, 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, formada por las Oficinas de Organización Familiar y Orientación Laboral, Rehabi

litación y Readaptación Social y Prevención a la Farmacodependencia y Orientación Psicológica, 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 encasados a la solución de los problemas que se captan en el seno familiar.

En el aspecto laboral localiza y canaliza a las empresas que tienen vacantes a los usuarios del servicio para resolver su situación económica.

Asimismo, los orienta y motiva a fin de 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.

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

La Oficina de Prevención a la Farmacodependencia y Orientación Psicológica, proporciona servicios de prevención y orientación a grupos que se encuentran dentro del ámbito de influencia del Sistema sobre los riesgos de la farmacodependencia, en el - que participan menores, adolescentes, padres de familia, maes--tros y aquellos que se presentan voluntariamente a solicitar --orientación, y además proporciona servicios de evaluación, diag--nóstico y orientación psicológica a la población que atiende el Sistema en problemas de aprendizaje, disfunción orgánica, emo--cionales y de personalidad así como los solicitados por la Pro--curaduría de la Defensa del Menor y la Familia.

El Problema que representa el maltrato a los menores, con toda su significación social, jurídica y médica, es una de las principales preocupaciones del Sistema, pues no sólo presta ser--vicios permanentes para prevenirlo sino que realiza investiga--ciones sobre el mismo y se coordina con instituciones afines pa--ra solucionar la situación de los niños maltratados.

En las acciones del Programa de Asistencia Jurídica y So--cial participan también los Juzgados de lo Familiar, el Depart--amento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Estados y los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.



## 5.2 OBJETO DE LA ASISTENCIA JURIDICO SOCIAL

A través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, se realiza el Programa de Asistencia Jurídica del Sistema, en forma organizada y permanente en favor de menores, ancianos y minusválidos en estado de abandono e investiga la problemática jurídica que los aqueja, para ello se ha promovido la creación de Juzgados Especializados en Materia Familiar. A la fecha funcionan 24 en igual número de entidades federativas.

Para beneficiar a la población foránea en la prestación de servicios jurídicos, la procuraduría mantiene comunicación constante con los DIF Estatales para orientarlos en la materia y además desarrolla las siguientes actividades:

a) Estudia en forma integral la problemática de los menores albergados en las casas cuna y hogar.

b) Presta servicios de orientación al público solicitante a los Institutos a los que puede recurrir para resolver su problemática Jurídica Social.

c) Difunde y divulga el funcionamiento de las Instituciones Jurídicas de Derecho Familiar.

d) Otorga asesoría Jurídica-Social a la población que acude a los Centros de Desarrollo de la Comunidad.

e) Lleva a cabo la readaptación social para menores infractores bajo libertad vigilada.

f) Brinda atención a menores que se encuentran en condiciones de desamparo por abandono u orfandad, canalizándolos a las Instituciones adecuadas para su custodia, educación e integración familiar.

g) Procura la prevención de la farmacodependencia y proporciona orientación psicológica.

h) Presta servicios permanentes para la atención y prevención del maltrato a los menores, que consideran acciones de investigación y coordinación con instituciones afines.

En el marco de la asistencia jurídica operan los Consejos Locales de Tutela, Órganos de información y vigilancia, que tiene como funciones sus consistentes en:

1) Proponer al Poder Judicial los posibles tutores o curadores de las personas que, no estando sujetas a patria potestad, tienen incapacidad natural o legal para gobernarse por sí mismos.

2) Velar porque los tutores, una vez designados, cumplan con sus deberes y,

### 3) Elaborar y fijar el registro de tutela.

Para el cumplimiento de estas funciones en este programa - participan los Juzgados de lo Familiar, el Departamento del Distrito Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas a través de sus respectivos Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.

## 5.3 INTEGRACION DE LA ASISTENCIA JURIDICO SOCIAL

Para que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia pueda otorgar asistencia jurídico social, requiere de una Dirección de Asuntos Jurídicos, integrado por el Director General Jurídico, un Subdirector de Servicios Jurídicos y por los Coordinadores Legales, que se divide en dos áreas como son el Servicio Jurídico Público y el Servicio Jurídico Interno, en el primer caso el Subdirector quien a más de apoyar en sus tareas al Director General, le hace del conocimiento de los informes que periódicamente rinden los subalternos del Servicio Jurídico Público; dentro del área de Servicios Jurídicos Internos, tienen como función los convenios celebrados entre el DIF del Distrito Federal y las Instituciones de Desarrollo Integral de la Familia Estatales y Municipales, y con facultades para convocar a los particulares a concurso cuando se trata de realizar obras de beneficio social como construcciones y diseños entre otras muchas, por último los Coordinadores Legales --

cuentan con la obligación de intervenir a favor del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en los asuntos judiciales, figurando como actora, demandada o bien como intersada.

Además de los órganos antes citados, encontramos a los Jefes de Departamento, encargados de ordenar, asesorar y dirigir a los Procuradores de la Defensa del Menor y la Familia, así como también el prestar atención legal y gratuita a través del -- Programa de Asistencia Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, organismo que cuenta con tres oficinas, localizadas al Norte, Centro y Sur de la Ciudad de México, en las que proporcionan asesoría y patrocinio legal a núcleos -- de población abierta, en materia de Derecho Familiar, tales como pensiones alimenticias, adopciones, rectificaciones de Actas del Registro Civil, custodia de menores, patria potestad y juicios sucesorios.

En beneficio del menor y la familia, el área de Asistencia Jurídica realiza las acciones en materia de prevención de mal--trato al menor, libertad vigilada a menores, integración fami--liar y social, coordinación de internados y bolsas de trabajo.

#### 5.4 COMPETENCIA DE LA DIRECCION DE ASISTENCIA JURIDICA DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA.

La Dirección de Asistencia Jurídica, para el cumplimiento

de sus objetivos como organismo dependiente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de acuerdo a su estatuto, tiene competencia para:

"Dirigir, coordinar y supervisar las Actividades de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la Naturaleza Jurídica de la Familia, y de los Menores, de los ancianos y de los minusválidos.

Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos.

Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponde al estado en los términos de la ley respectiva, así como en la protección social y jurídica de los menores, huérfanos o abandonados.

Auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afectan de acuerdo con la Ley."

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, para el cumplimiento de sus objetivos como organismo dependiente de la Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tiene potestad para prom

ver y prestar servicios de asistencia jurídica social, proponer y elaborar políticas para el trámite de los asuntos jurídicos - de su incumbencia así como criterios jurídicos de interpretación y aplicación de las normas que rigen sus actividades y resolverá las consultas que le sean formuladas.

México es un país joven y de jóvenes por ello, es indispensable canalizar positiva y adecuadamente sus energías y potencialidades, inculcarles conductas responsables y comprometidas con su país de ahí que, en la Asistencia Jurídico Social que -- otorga es responsable en la elaboración, estudio, formulación y modificación de convenios y contratos en que sea parte, y realizará estudios e investigación sobre los problemas de naturaleza jurídica de la familia, de los menores, de los ancianos, y de los minusválidos sin recursos, e intervendrá en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponde al estado en términos de las leyes respectivas, así como en la protección social y jurídica de los menores, huérfanos o abandonados.

Estará encaminada a mejorar las condiciones del adolescente mediante acciones institucionales derivadas de la investigación, que permitan el conocimiento y la difusión en padres, - maestros y jóvenes, información sobre el adolescente y sus cambios físicos y psicológicos, su dinámica social, el marco legal que los protege y las medidas necesarias para preservar su salud de acuerdo a las siguientes fases:

a) La primera, dirigida a la población abierta a través de las unidades operativas, pugnamos que el adlescente funcione - como un factor de cambio a sí mismo, su familia, su comunidad y su país, pues en esta etapa es el momento en que se construye, se integra y se consolida el concepto de identificación, para - que sean autosuficientes, fomentando la creación de talleres de capacitación que les dé la oportunidad de adquirir una forma- - ción y canalizar sus actividades recreativas, deportivas, cultu- rales y de apoyo escolar durante su educación, fomentando la -- educación, prestando servicios a menores en guarderías y jardi- nes infantiles, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, atendiendo escuelas asistenciales, primaria y secunda- ria abierta y telesecundaria, así como educación no formal, en centros comunitarios de atención preescolar estimulando la acc- - ción educativa al empleo y la producción, propiciando el mejora- miento del ingreso económico de las familias.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia podrá expedir copias certificadas de las constancias que obren en sus archivos cuando deban ser exhibidas ante las autoridades judi- - ciales administrativas o de trabajo y en general, para cual- - quier procedimiento, proceso o averiguación; y promover a la Di- fusión y Divulgación del Funcionamiento de las Instituciones Ju- rídicas del Derecho Familiar, combatiendo el abandono y el de- samparo, que aleja a los seres humanos de la dignidad que mere- cen.

## 5.5 ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA

Conforme a la Facultad que tiene la Dirección de Asistencia Jurídica, establecida en el artículo 25 fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia de dirigir, coordinar y su pervisar las actividades, de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, le confirió a ésta atribuciones, asignándoles como tales las consistentes en la prestación organizada, -- permanente y gratuita de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recu sos, así como la investigación de la problemática jurídica que les aqueja, especialmente a los menores, sino también la de con ciliar los intereses de los integrantes del núcleo familiar, -- además, representan a aquella población cuya condición social es más vulnerable, procurando, a través de la Coordinación Interinstitucional, el respeto de las garantías constitucionales plasmadas en nuestra Carta Magna, atribuciones que en Materia Jurídica la Procuraduría de referencia son fundamentales los si guientes:

- a) Divulgación y enseñanza de las Instituciones emanadas del pueblo y establecidas en su propio beneficio, con el objeto de que sean conocidas por la comunidad y utilicen sus servicios.



b) Asesoría jurídica a la comunidad en general, a través de pláticas de orientación, conferencias y cursos, a efecto de que conozcan sus derechos y obligaciones. Y los mecanismos que procuran su respeto. Asimismo, desahoga consultas jurídicas y cada problema concreto, lo resuelve o canaliza a las autoridades correspondientes, explicando a los interesados el fenómeno que les afecta.

c) Representación judicial o administrativa, cuando se afectan los intereses legales de los menores, ancianos, y minusválidos o cuando se atente contra la seguridad o integridad de la familia.

d) Supervisar a través de los Consejos Locales de Tutela las funciones que desempeñan los tutores y curadores.

e) Con frecuencia interviene en juicios relativos a alimentos, adopción de menores o incapacitados, rectificación de actas, divorcios, maltrato a menores y en general en todos los problemas inherentes a la familia, lo que la ha convertido en un órgano especializado en Derecho Familiar y le ha permitido realizar estudios específicos sobre la materia y establecer a nivel nacional, la unificación de criterios sobre tópicos de interés en legislación familiar, consecuentemente, ha promovido en todo el país la creación de juzgados en materia familiar y las reformas y adiciones relacionadas con la materia.

A fin de descentralizar los servicios de Asistencia Jurídica, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, cuenta con una oficina de asesoría y divulgación en los Centros Familiares, de Desarrollo de la Comunidad y de Bienestar Social y Urbano, a través de los cuales prestan los servicios de asistencia jurídica.

Es importante mencionar que en cumplimiento a la política del Ejecutivo Federal, de descentralizar los servicios que presta la Administración Pública, actualmente existen en las treinta y un entidades federativas de nuestra República, Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, dependientes de los DIF Estatales; y en número importante de Municipios de los Estados, otorgando sus servicios con el mismo sistema con que opera la Procuraduría del DIF Nacional.

La comunicación entre el DIF Nacional y los DIF Estatales se realiza a través de una oficina de enlace y despacho foráneo, que coordina la prestación de los servicios que al Sistema competen en el área jurídica, social y familiar.

La Oficina de Centros Especializados, con sede en las Casas Cuna del DIF, se encarga de estudiar en forma integral la problemática de los menores albergados en esa Institución y en las Casas Hogar; procurando resolver su situación a lo más breve posible, con objeto de reintegrarlos al núcleo familiar, o a través de la adopción.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a través de su Oficina de Control de los Consejos Locales de Tutela, vigila que ésta se ejerza en forma debida por parte de los tutores.

La Tutela es la Institución Jurídica que tiene por objeto la guarda de la persona y de los bienes de los que no estando sujetos a la patria potestad, tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda para gobernarse a sí mismo, así como también la representación interina del incapaz en los casos especiales señalados por la Ley, conforme al convenio de colaboración interinstitucional celebrado por la Presidenta del Patronato y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1979, se otorgó al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) la facultad de designar a los integrantes de los Consejos Locales de Tutela, que como auxiliares de la Administración de Justicia, son órganos de vigilancia y de información que tiene entre otras obligaciones las siguientes:

a) Formar y remitir a los Jueces de lo Familiar una lista de las personas de la localidad, que por su aptitud legal y moral pueden desempeñar la tutela, para que de entre ellos nombren los tutores y curadores, en los casos en que esta facultad corresponda 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 nota re.

c) Avisar al Juez de lo Familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapaz están en peligro, a fin de que dicte las medidas correspondientes.

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

En el área de Servicios Sociales, se planea, organiza, dirige, controla y coordina la ejecución de los objetivos de protección y asistencia social a las familias y a menores en desamparo y con características de marginación.

El área de asistencia social jurídica la conforman las - - Coordinaciones Técnicas de Integración Familiar y la de Readaptación Social:

1) Coordinación Técnica de Integración Familiar, cuenta -- con las secciones de integración social, Coordinación de Inter- nados y DIF Preman, que tiene como función la prevención del -- maltrato a menores:

a) La Oficina de Integración Familiar, ofrece sus servi- - cios de protección y auxilio a los menores maltratados, huérfa- nos o abandonados, a través de acciones que contribuyen a su --

bienestar e integración social.

b) La sección de integración social, cuenta con un programa consistente en Coadyuvar en la Protección de los Menores en Estado de Abandono, desamparo o que sufren problemas de salud y de conducta, mediante actividades dirigidas a orientar al núcleo familiar, respecto a su importancia para el sano crecimiento de la personalidad del menor.

c) La sección de Coordinación de Internados, proporciona atención a los menores que se encuentran en condiciones de desamparo, ya sea por abandono u orfandad colocándolos en las Instituciones adecuadas para su custodia y educación, procurando su integración a la familia.

d) La Sección DIF Preman, atiende a los menores de edad -- víctimas de maltrato por parte de sus padres, tutores o custodios, cuyo objetivo general, es el de coadyuvar a la detección, protección, investigación y prevención del menor sujeto a malos tratos, al brindarle asistencia jurídica, médica y social en caso necesario.

En el mes de mayo de 1983, al instalarse el Consejo Consultivo para el Manejo de las Acciones en Beneficio del Menor Maltratado, la atención a los menores víctimas de maltrato por quienes son responsables de su cuidado y educación, se hace también a través de la Coordinación y colaboración de dependencias

de la Administración Pública, así como de organismos de los sectores social y privado, interesados en esta problemática.

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

2.- La Segunda Coordinación Técnica de Readaptación Social, cuenta con las secciones de Prevención y Orientación Psicológica, libertad vigilada y Bolsa de Trabajo.

a) La Sección de Prevención y Orientación Psicológica, proporciona servicios de evaluación, diagnóstico y orientación psicológica a la población, atiende problemas de aprendizaje, disfunción orgánica, emocionales y de personalidad, así como los estudios que en este ámbito les solicite la procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

La actividad de Farmacodependencia, está dirigido a proporcionar servicios de prevención y orientación a grupos dentro -- del ámbito de influencia del Sistema, impartiendo pláticas a menores, adolescentes, padres de familia, maestros y a todos los que se presentan voluntariamente a solicitarlos.

b) La Sección de Libertad Vigilada creada en 1975 por con-

venio celebrado entre la Secretaría de Gobernación y el entonces Instituto Nacional de Protección a la Infancia, para el tra tamiento social de los menores infractores que gozan de la medi da cautelar de la libertad vigilada.

Con fecha 25 de agosto de 1981, se publicó en el Diario -- Oficial de la Federación, el Convenio de Colaboración Interinstitucional relativo al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, celebrado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Gobernación; cuyo objetivo general es contribuir a la readaptación social de los menores sujetos a la medida cautelar de libertad vi gilada.

La Libertad Vigilada del menor infractor tiene una duración aproximada de tres a seis meses, durante este lapso, cuando el comportamiento y colaboración del menor y la familia haya sido positivo, obtendrá la libertad absoluta.

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

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

- a) Estudios Psicológicos.
- b) Empleos a través de bolsa de trabajo.
- c) Asistencia Social a menores maltratados y abandonados.
- d) Asesoría Jurídica en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

#### 5.6 LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL

Como lo señalamos en el Capítulo Cuarto de esta Tesis, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, fue creado por Decreto Presidencial de fecha 10 de enero de 1977, - como un organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio, a fin de promover el bienestar social de - la niñez, la familia y la comunidad, al brindarles servicios de medicina preventiva y nutricional, desarrollo de la comunidad, promoción social, alimentación y asistencia jurídica, que al es tar regulada por dicho Decreto, tutela un bien jurídico, como - lo es la familia y el menor, que son parte integrante de la so- ciedad, misma que también es tutelada y protegida por la Seguri dad Social, sea o no económicamente activa, procurándoles bie- nes integral, socioeconómico y cultural, propósitos que persi- gue el Sistema Nacional antes referido y por ende, que mejoren sus condiciones de vida, por lo tanto, consideramos que dicha - Institución debe ser de Seguridad Social y no asistencial, si - bien es cierto, otorga este tipo de servicios, por ser un dere-



cho a que tiene todo miembro de la sociedad, por ello, el Estado, se obliga a prestarla a través de este Sistema Nacional, -- con sentido humanitario, para que logren una condición digna y decorosa, aún cuando los que reciben ese beneficio no hagan ningún aporte pecuniario para fomentar su capital financiero para su adecuado funcionamiento, sin embargo, lleva a cabo sus actividades, con los impuestos que el Gobierno Federal recibe y recolecta de los mexicanos activos, como trabajadores, pequeños y grandes comerciantes, pequeñas y grandes industrias, que como obligación les establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 31, fracción IV: "Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y artículos 36 fracción I: "Inscribirse en el catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la Industria, profesión o trabajo de que subsista..." Tomando en cuenta lo antes señalado y de que la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, dependen de la Dirección de Asuntos Jurídicos, dependiente a su vez del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, realizará las funciones de asistencia jurídica, dirigidas a la familia y menores sobre todo, de acuerdo a las atribuciones comentadas en el subcapítulo que antecede de esta tesis, de ahí que, consideremos que debe ser un órgano desconcentrado de Seguridad Social, por prestar un servicio público, con personalidad jurídica propia, para que cumpla eficazmente con las finalidades que le fueron asignadas por la Dirección

ya referida, que no son más que instrucciones bien definidas -- por la Ley que al efecto expida el Congreso de la Unión, para -- que la asistencia jurídica, que lleve a cabo conlleven a procurar el bienestar integral de la familia y al menor, en los as-- pectos socio económicos y culturales.

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

1.- La intervención del Estado en la protección del menor y la familia, se funda en el interés social.

2.- En la época existía una protección general hacia los indígenas a los que consideraban como entes desprovistos de razón, carentes de derechos, sólo tenían obligaciones, es -- trascendente la lucha de los Religiosos y de los Virreyes para que se les protegiera del sojuzgamiento y alcanzaran la calidad de personas, de seres dotados de razón, pues pa ra efectos jurídicos eran considerados menores de edad, se fundan escuelas y hospitales donde se les enseña a leer y escribir y se les daba asistencia, y se promulgaba en 1745 la primera Ley de Vagancia.

3.- Al término de la Guerra de Independencia, se creó la Junta de Caridad para la niñez desvalida en la Ciudad de México, siendo un importante antecedente de los patronatos; además, al preocupar a los gobiernos constituidos el desamparo de los menores, dictaron medidas tendientes a la restauración de Centros de Socorro, y la rehabilitación de los menores y adolescentes aún así, no encontramos Institución alguna que los protegiera, ya que siguieron las medidas dictadas en la época colonial.

4.- Hubo intentos de varios Estados para reglamentar el traba-

jo de menores, como la Ley de Jalisco de 1914 de Manuel -- Aguirre Berlanga, prohibiendo el trabajo a menores de 9 -- años, permitió a los mayores de 9, pero menores de 12 trabajar en labores acordes a su situación, siempre y cuando concurrieran a su escuela; la de Veracruz de Cándido Aguilar y Agustín Millán, que tratan muy someramente la situación de los menores y sobre todo la de Yucatán de 1915, un proyecto de ley sobre contrato de trabajo del Licenciado - Rafael Zubarán Campany, con tendencias civilistas, y en su articulado existen varias disposiciones referentes al trabajo de menores, que posteriormente habrían de ser colocados dentro del artículo 123 Constitucional y la actual Ley Federal del Trabajo, siendo este proyecto donde se permite el trabajo de los niños y tiene como modalidades la prohibición del trabajo de menores de 13 años en trabajos industriales y menores de 15 en teatros.

- 5.- La Constitución de 1857 se limitó a establecer políticas - en cuanto a la Seguridad y Protección de la población, el derecho de propiedad y a proclamar la libertad de industria y trabajo y a consignar la libre concurrencia, no con tuvo normas protectoras del trabajo de menores.
  
- 6.- El Código Civil de 1870 desarrolla la organización de la - familia y del matrimonio y prohibió la investigación de la paternidad de los hijos nacidos fuera de matrimonio y fue- re en favor o en contra, aunque facultándolo para reclamar

la paternidad en caso de hallarse en posesión de su estado civil, en el Código Civil de 1884 introdujo el principio - de la libre testamentificación, que abolió la herencia for zosa.

- 7.- La Legislación Laboral Mexicana dictó medidas de protec- - ción para los menores, en la Ley Federal del Trabajo de -- 1931, para los menores de 12 años al exigir como requisito previo el consentimiento de sus padres o representantes le gítimos, prohíbe laborar a los 16 años en expendios donde se consumen bebidas embriagantes, fija la jornada de 6 ho- ras. El ordenamiento laboral indicado de 1970, amén de lo anterior, introduce el contrato de aprendizaje, el certifi cado médico de aptitud para el trabajo, prohíbe trabajos - que por su naturaleza afecte su moralidad, vigila la pres- tación de la jornada con el propósito de que los menores - cumplan programas escolares y concede vacaciones pagadas - de 18 días mínimo, y su reforma de 1980, aparte de conser- var las anteriores normas de protección, define los concep- tos de labores peligrosas e insalubres y prohíbe laborar - en jornada extraordinaria y domingos; establece la repre- sentación de menores de 16 años en conflictos de trabajo - por parte de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la que designará representante.

- 8.- La Naturaleza Jurídica de la Seguridad Social, es Social - por ser de aplicación universal, de observancia general y

derecho público, al estar de acuerdo con la definición que de ella da Francisco González Díaz Lombardo, de que es una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros - en un orden de Justicia Social y Dignidad Humana de la población activa y sus familiares, sino también de aquellos que no tienen un trabajo y un salario permanente al no contar con los medios económicos suficientes para estar inmersos dentro de una Institución de Seguridad Social Institucional.

- 9.- El menor, como persona física, es producto de la sociedad, por lo que la satisfacción de sus necesidades y derechos - corresponde a la familia, al Estado y a la Sociedad en General, en base a un derecho de Seguridad Social.
  
- 10.- Si tomamos en cuenta que la Seguridad Social procura la satisfacción de las necesidades y lograr el mayor bienestar social integral de la población en general, en un orden de Justicia Social y Dignidad Humana, en los aspectos socio-económicos y culturales y que la asistencia social es un derecho que tiene todo ser humano que el Estado se obliga a otorgarla y que los beneficiarios de ésta no contribuyen con aportación de ninguna especie a la creación o fomento

de capital necesario para el funcionamiento de este sistema y que sí funciona adecuadamente es por los impuestos -- que el Gobierno recibe y recolecta de los mexicanos activos (trabajadores, pequeñas y grandes industrias), acorde a lo establecido a la fracción IV del artículo 31 y fracción I del artículo 36 Constitucionales.

- 11.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, debé ser una Institución de Seguridad Social, ya que otorga beneficios y servicios a la población en general y para lograr sus objetivos previamente se ocupa de elaborar programas de trabajo, los que posteriormente son aplicados a los grupos sociales que los requieren en forma coherente obteniendo mayores recursos y beneficios para la colectividad como la Educación, Promoción Social, Desarrollo de la Comunidad. Por lo que se debe crear una Ley que regule, - reglamente y le dé vida jurídica plena a la Institución antes referida, como de Seguridad Social.
- 12.- El maltrato a los niños es producto de la integración de - factores individuales, familiares y sociales; el menor con alguna limitación, ya sea física o mental está más propenso a la agresión, principalmente de sus padres o miembros de la familia.
- 13.- La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia al tener potestad para promover y prestar servicios de asisten-

cia jurídica social, proponer y elaborar políticas tendientes a la protección integral del menor y la familia, procurando su bienestar en los aspectos socio-económicos y culturales, es necesario; se cree una ley que le dé vida jurídica como un órgano autónomo descentralizado de Seguridad Social por prestar un servicio público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que cumpla eficazmente con las finalidades que le fueron encomendadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos, para que el estado garantice al menor, la oportunidad de crecer dentro de un ambiente familiar sano.

- 14.- La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia debe contar con amplias facultades de decisión y servicio social, debiendo ejercer funciones de procuración y representación por un Procurador General y Procuradores Auxiliares que se juzguen necesarios, que comprenda los Estados de la República a efecto de que los menores obtengan una mejor defensa de sus derechos, conforme a las atribuciones conferidas por Ley que al efecto se expida.



173

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

### OBRAS CONSULTADAS

- 1.- Actas del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. UNAM. México, 1978.
- 2.- Briceño Ruiz, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Textos Universitarios. UNAM. México, - - 1987.
- 3.- Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor. México, 1973.
- 4.- Consejo Nacional de Población. "CONAPO". Sociedad y Sexualidad. México, 1983.
- 5.- Dávalos Morales, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa, México, 1985.
- 6.- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del trabajo I, II. -- Editorial Porrúa, México 1969.
- 7.- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 8.- Durán Guzmán, Antonio. Apuntes de Seguridad Social.

- 9.- Estado Mundial de la Infancia. Revista del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. México 1987.
- 10.- El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile. Editorial Jurídica, Santiago de Chile 1949.
- 11.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos - Universitarios. UNAM. México. 1973.
- 12.- Floris Margadant, S. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, México, 1976.
- 13.- García Ramírez, Sergio. La Reforma Penal de 1971. Ediciones Botas, México, 1971.
- 14.- La Mujer Delincuente. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Varios. UNAM. México, 1983.
- 15.- Lagunes, Iván. Bases para la Unificación de las Normas Protectoras del Menor; Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social. México 1986.
- 16.- Marcovich, Jaime. El niño maltratado. Editorial Editores - Mexicanos Unidos. México, 1983.
- 17.- Memoria del Tercer Congreso de Historia del Derecho Mexicano 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E.

Estudios Históricos. Editorial UNAM, México, 1984.

- 18.- México a través de los siglos. México, 1989.
- 19.- Montero, Duhalt Sera. Derecho de Familia. Editorial Porrúa, México, 1987.
- 20.- Obregón Esquivel. Apuntes para la Historia del Derecho Patrio. México, D.F.
- 21.- Osorio y Nieto, César Augusto. El niño maltratado. Editorial Trillas, México, 1985.
- 22.- Pérez de los Reyes, Marco A. Situación jurídica del Menor de Edad en algunas ramas del Derecho Positivo Mexicano. -- Ediciones Offset, México, 1972.
- 23.- Primer Congreso sobre el Régimen Jurídico del Menor. México, 1973.
- 24.- Prontuario de la Legislación sobre Menores. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1980.
- 25.- Riva Palacio, D. Vicente. Introducción al Estudio del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1979.

- 26.- Rodríguez Manzanera, Luis. Criminalidad de los Menores, Editorial Porrúa. México, 1987.
- 27.- Sánchez Medal, Ramón. Los grandes cambios del Derecho de la Familia en México, Editorial Porrúa, México, 1979.
- 28.- Seguro Social Obligatorio.- Editorial Claridad, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- 29.- Solís Quiroga, Héctor. Sociología Criminal. Editorial Porrúa, México, 1989.
- 30.- Suara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1991.
- 31.- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1980.
- 32.- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1982.
- 33.- Vázquez, J. Genaro. Doctrinas y Realidades en la Legislación para Indios. X Congreso Nacional Interamericano. Departamento de Asuntos Indígenas. Editorial Mundo Nuevo, México, 1940.
- 34.- Velasco Fernández, Rafael. Una Reforma Integral de los --

Tribunales para Menores. (Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social, México, 1983.

**TEXTOS LEGALES CONSULTADOS**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Ley Federal del Trabajo de 1931.**

**Ley Federal del Trabajo de 1970.**

**Ley Federal del Trabajo de 1980.**

**Ley General de Salud de 1988.**

**Ley General de Salud de 1989.**