

326
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA PROTECCION JURIDICA A LA INFANCIA POR LA
ADMINISTRACION PUBLICA (NIÑO MALTRATADO)"

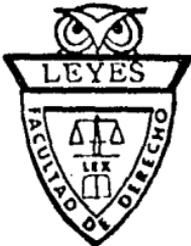
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS ANDRES GARCILAZO GARDIDA



FALLA DE ORIGEN

C. UNIVERSITARIA, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1994



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Ciudad Universitaria, D.F., a 26 de Mayo de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e .

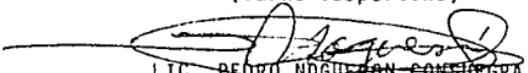
El Pasante de esta Facultad CARLOS ANDRES GARCILAZO GARDIDA ha elaborado la tesis denominada "LA PROTECCION JURIDICA A LA INFANCIA POR LA ADMINISTRACION PUBLICA - (NIÑO MALTRATADO)" , bajo la dirección del Lic. Victor - - Manuel Dávila Barraza, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su exámen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que - se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el exámen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


LIC. PEDRO NOGUEZON CONSUEGRA.



PNC'rzm.

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

Agradeciéndole la formación académica que me otorgó, la cual se significará siempre a lo largo - de mi vida profesional.

AL MAESTRO VICTOR MANUEL DAVILA

Agradeciéndole su dedicación
y apoyo en el desempeño de -
este trabajo el que sin su -
ayuda no hubiera sido posi -
ble.

AL LICENCIADO JULIO ARROYO

Por su ayuda invaluable en el -
apoyo de este trabajo.

A LAS FAMILIAS:

GARCILAZO RODRIGUEZ, MORALES
GARCILAZO, ROSAS GARCILAZO-
Y POBLANO MORALES.

Agradeciéndoles siempre su
cariño y apoyo.

A MIS AMIGOS Y COMPANEROS:

FABIAN ESPINOZA GONZALEZ, MIGUEL
RODRIGUEZ NAVA y ALEJANDRO SAN -
CHEZ RODEA.

Deseando que perdure por siempre
este sentimiento que nos ha man-
tenido unidos en los momentos -
más significativos de nuestras -
vidas.

CITLALTZIN:

Por tu amor, comprensión y
aliento en los momentos -
más importantes y felices -
de mi vida. G r a c i a s.

A MIS HERMANOS:

MARTIN, MARIA ENRIQUETA y
MARIA LUISA REYNA

De quienes he aprendido el tesón
y esfuerzos necesarios para al -
canzar la meta deseada sin falle
cer.

A MI MADRE:

MARIA DEL CARMEN GARDIDA ROSAS

Agradeciéndole su eterno amor
y dedicación incondicional ha
cia mi persona.

A MI PADRE:

JOSE GARCILAZO VALDERRAMA

Como una pequeña muestra de agrade-
cimiento al hombre que con amor, -
trabajo, honestidad y disciplina de
dicó toda su vida a lograr la feli-
cidad de sus seres queridos, llenan-
do mi vida de vivencias inolvida -
bles.

LA PROTECCION JURIDICA A LA INFANCIA POR LA ADMINISTRACION PUBLICA
(NINO MALTRATADO)

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES

GRECIA.	1
ROMA.	1
CHINA	2
FRANCIA	3
ESPAÑA.	4
MÉXICO.	5

CAPITULO SEGUNDO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS -- (ARTÍCULO 90)	9
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA. . .	12
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	12
1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	17
2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	21
A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA .	24
A) DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	30
B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	30

A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	36
--	----

CAPITULO TERCERO

LA PROTECCION A LA INFANCIA

1.- CONCEPTO DE INFANCIA.	41
2.- EL PORQUE DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA A LA INFANCIA ;	44
3.- CONCEPTO DE NIÑO MALTRATADO	53
4.- EFECTOS JURÍDICOS DEL MALTRATO.	56
A) RESPECTO AL CAUSANTE DEL MALTRATO	59
B) RESPECTO AL MENOR	60

CAPITULO CUARTO

MARCO JURIDICO REGULADOR Y PROTECTOR DE LA INFANCIA

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	67
2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	69
3.- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA - DEL DISTRITO FEDERAL.	73
4.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	82

CAPITULO QUINTO

ORGANISMOS ESTATALES DE PROTECCION A LA INFANCIA

DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (D.I.F.),	90
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (I.M.S.S.), INSTITU- TO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES - DEL ESTADO (I.S.S.S.T.E.)	103

CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFIA	114

INTRODUCCION

El presente trabajo, es una breve consideración sobre el problema que aqueja al mundo entero; la protección jurídica a la infancia, la cual se presenta en diversas formas. Ante esta situación, ha sido de trascendental importancia llevar este problema al campo del derecho, debido a que se tiene que regular desde el punto de vista jurídico al menor (niño - maltratado).

Esta investigación pretende ver alguna de las causas del maltrato que se infiere a los infantes, la falta de un capítulo especial en nuestro Código Penal, que trate sobre los derechos de los menores de edad ya que a éstos constantemente se les violan sus garantías individuales y son víctimas de delitos y faltas administrativas.

También se mencionan los Organos del Estado Mexicano, y Asociaciones Civiles a quienes se le ha encomendado la tarea de velar y proteger a la infancia, mediante procedimientos jurídicos y administrativos, pudiendo observar de esta manera, el abatimiento de la niñez desprotegida y así poder -- apreciar la eficacia y eficiencia de dicha lucha, en pro de la niñez.

Por lo que el presente estudio pretende hacer con-

ciencia a la sociedad de todos y cada uno de los problemas con que se enfrenta el niño de la calle y el niño para la calle al sufrir el maltrato del cual son objeto por parte de adultos al ser golpeados, castigados y humillados por quienes creen poseer la facultad para hacerlo y tener la razón para agredirlos, pudiendo ser sus padres, hermanos y en algunas ocasiones por sus propios maestros. Resaltando la importancia de la Administración Pública que debe tener mayor visión en la infancia de su población, ya que ésta sera su futuro, y el maltratar a un menor es hacer el devenir del transcurso en el tiempo un padre agresor. Razón por la cual es imperativo educar al responsable del maltrato, para que éste aprenda a educar y guiar a sus hijos con dignidad. Por lo que el Licenciado en Derecho debe tener mayor conciencia del problema que aquí se plantea y pugne por crear un marco jurídico regulador de protección a la infancia dentro de la misma ciencia jurídica, por conducto de sus Legisladores, y en esa misma proporción protegeremos a este indefenso ser humano, digno del más grande de los respetos por parte de la sociedad.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

El maltrato a la infancia es un hecho que se ha dado desde tiempos muy remotos, y que en la actualidad se sigue repitiendo, por las distintas actitudes de los individuos y - la sociedad por tal efecto es menester de hacer mención a algunos antecedentes registrados por la historia en la época - antigua.

GRECIA

Remontándonos 400 años antes de Cristo, Aristóteles expresa: "Un hijo o un esclavo son propiedad y nada de lo - que se hace con la propiedad es justo". (1)

Así tenemos que en Grecia, Roma y otros muchos países de la antigüedad autorizaban al padre para poder vender o matar a su hijo, y siendo en el gobierno de Herodes donde la historia registra un pasaje bíblico, cuando éste ordena matar a los niños que tuvieran de dos años abajo de edad, conocido

(1) Osorio y Nieto, César Augusto. El Niño Maltratado, Tercera Reimpresión Editorial Trillas, 1990, pág. 14, tomado del Libro Halberstam - Michel J. Medicina Moderna, Excelsior 2 de Noviembre de 1977, México.

por el día de los Santos Inocentes. (2)

En Grecia todo niño que nacía con malformaciones en su cuerpo, estos eran sacrificados o bien se les causaban mutilaciones, como es el caso de la Venus de Milo, ya que se creía que los padres habían fracasado en la concepción de sus hijos. (3)

En algunas civilizaciones el infanticidio era un medio para deshacerse de los hijos que nacían con defectos físicos, siendo en Esparta donde se permitía lanzar desde la cima del Taigeto a los niños deformes.

CHINA

En China el límite de la familia era tres hijos, y si se llegaba a tener un cuarto hijo, este era arrojado a los animales salvajes.

En el siglo VII, la pérdida de las tres cuartas partes de los niños era común, y por ende la mortalidad infantil

(2) La Santa Biblia. Antiguo y Nuevo Testamento, antigua versión de Casiodoro Reyna (1569) revisado por Cipriano de Valera (1602) y cotejada posteriormente con diversas traducciones con los textos de hebreo y griego, edición 1969. Ortografía y Puntuación Actualizado Nuevo Testamento: El Santo Evangelio según Mateo.

(3) Conferencia Guiza Cruz, Víctor Manuel El. Tema el Maltrato al Menor lugar, Procuraduría General de Justicia del D. F. de fecha 30 de enero 1992.

no se consideraba como algo insólito, en este tiempo las formas para deshacerse de los niños eran tan simples como los cuidados; se creía que el calor maternal era benéfico para el niño, y la madre generalmente dormía con él, de manera que era sumamente fácil para las madres ahogar o aplastar al hijo, argumentando que la muerte de su hijo había sido accidental. En las clases socio-económicas inferiores, era frecuente lisiar o deformar a los niños para que éstos causaran lástima y posibilitar el ejercicio de la mendicidad en beneficio de los padres u otros explotadores.

FRANCIA

Tenemos que la Revolución Industrial, fue el lugar donde más se explotó al infante y esto se dio en el trabajo que tenía que desempeñar en las minas de carbón, donde se trabajaban jornadas de 12 horas, también se les utilizaba en las casas de citas para inducirlos a la prostitución y el abuso por parte de los adultos, y es hasta el año de 1860, cuando un médico legista Francés de nombre Tardieu, estudió este problema desde el punto de vista médico social en un informe titulado "Etude médico Legale des blessures".⁽⁴⁾

(4) Publicación en el periódico Excelsior de fecha 2 de noviembre de 1977 en esta Ciudad de México, D. F.

ESPAÑA

En la cultura Española se habla de gente violenta, guerrera y agresiva, y ante esta situación tenían como tribunal supremo a la Santa Inquisición, quien al emitir sus sentencias donde condenaba al infractor, y de considerar que su familia también eran culpables por complicidad, éstos podían ser víctimas de sentencia, hasta llegar al extremo de ser sacrificados (ancianos, jóvenes y niños).

DERECHO AZTECA

En el Derecho Azteca existían códigos donde se establecía la forma de como castigar o corregir a los hijos, según fuera el caso "al varón o a la mujer", el castigo consistía en dejarlos sin comer, clavándoles puntas de maguey en la espalda, a los varones, y en las manos a las niñas o exponiéndolos al humo producido por la quema de chiles, también los ataban de pies y manos para acostarlos en la tierra mojada cuando estos mostraban actos de rebeldía. (5)

La familia azteca, se caracterizó por su sistema de matriarcado, donde la madre era la encargada de cuidar y educar a sus hijos y así tenerlos a su alrededor.

(5) Publicación en el Periódico Ovociones de fecha 29 de agosto de 1992, - página 3 de esta Ciudad de México, D. F.

SIGLO XIX

En 1871 se funda en Nueva York la Society for the - prevention of cruelty children, como consecuencia de que algunas personas con intenciones humanistas acudieron a la Sociedad protectora de animales a solicitar auxilio para rescatar a la niña Mary Ellen de sus padres adoptivos, quienes la tenían sujeta en su cama con cadenas. Esto sirvió para que poco tiempo después se creara sociedades semejantes en varios países. (6)

En el año de 1962 C.H. Kempe publicó un artículo - que ha tenido gran trascendencia en el tema que nos ocupa y - en dicha publicación concibió el término "Síndrome del Niño - Maltratado o Golpeado", al que define como "el uso de la -- fuerza física en forma intencional, no accidental, dirigida a herir, lesionar o destruir a un niño, ejerciendo por parte de un padre o de otra persona responsable del menor. (7)

EN EL MÉXICO MODERNO

Siendo hasta el año de 1971 en la Ciudad de México - Distrito Federal, en el mes de septiembre, cuando se celebró un ciclo de conferencias sobre el tema del maltrato físico al

(6) Lesiones Intencionales en los Niños, Abboterapia número 190, México - 1974, pp. 2 op. cit. pág. 10.

(7) Marcovich, Jaime. El Maltrato a los Hijos. Editorial Edicol, México, - 1978, pág. 18.

niño, donde se analizaron aspectos Psiquiátricos médicos, de trabajo social y jurídicos, en el ciclo se llevó a cabo bajo los auspicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo este momento cuando se va a tener mayor atención para tratar este tipo de problemas, en primer lugar, los hospitales - donde llegan los niños que han sido víctimas de malos tratos, por parte de sus padres o tutores, quienes los han lesionado, producido mutilaciones, quemaduras con cigarrillos, planchas, azotes con fuate o cables de luz, o bien por parte de sus -- maestros.

El maltrato al menor en los últimos años han cobrado relevancia, ya que aparentemente es más frecuente; sin embargo, no podemos aceptar esta situación como absolutamente real, ya que se trata de un problema antiguo, que en la actualidad merece que la población tenga mayores conocimientos sobre este problema y así obtener cambios en las ideas para la educación de los hijos, y cuando se tenga conocimiento de la existencia de malos tratos, denunciarlos estos a la autoridad competente, ya que en la familia se debe encontrar el elemento fundamental para el desarrollo integral del menor, por ser la cédula básica de la sociedad, apoyándolos para que en el desarrollo y formación de su personalidad reflejen las transformaciones morales; de cultura, y científicas del mundo moderno, lo cual se trasmite en leyes, reglas y costumbres ya establecidas por nuestra sociedad.

CAPITULO SEGUNDO

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 22

Establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".⁽⁸⁾

De este texto constitucional se derivan seis elementos principales:

1.- Establece la personalidad de la Administración Pública Federal como una entidad globalizadora.

2.- Determina la naturaleza dual de su estructura - tanto centralizada compuesta por la Presidencia, Secretarías -

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 95a. edición, - Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

de Estado, los Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, como la paraestatal integrada por organismos paraestatales. Habrá centralización cuando los organismos se encuentren estructurados jerárquicamente dependiendo de la Administración Pública la cual mantiene la unidad de acción para lograr sus fines.

El régimen de la administración paraestatal consiste en una organización administrativa paralela a la centralizada que comprende una diversidad de entidades, que cuentan con una estructura y personalidad propias, independiente de la centralizada.⁽⁹⁾

3.- Establece que una ley orgánica del Congreso -- creará y distinguirá la administración pública centralizada de la administración pública paraestatal.

Esta Ley se promulga el 29 de diciembre de 1976; de nominándose Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁽¹⁰⁾ estableciendo 17 Secretarías y dos Departamentos Administrativos. En la actualidad son 18 Secretarías y un Departamento Administrativo.

4.- Se le asignan a dicha Ley tres funciones: La de distribuir los negocios del orden administrativo de la Fe-

(9) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, pág. 14.

(10) En lo sucesivo se le denominará LOAPF o Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

deración que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y como una tercera función la de definir la intervención del Ejecutivo en la operación de tales entidades.

La Ley Orgánica viene a redistribuir y a crear nuevas funciones de las Secretarías, establece las bases jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al Presidente.

5.- Diferencia dos tipos de dependencias centralizadas: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos son organismo que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, y tienen como objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativos. Ambos órganos tienen el mismo rango y entre ellos no habrá preminencia alguna. Los titulares de ambas dependencias ejercerán sus funciones de competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Al frente de cada Secretaría se encuentra un Secretario de Estado el cual es el titular, dependen al igual que los Jefes de Departamento directamente del Presidente, quien

los nombra y remueve libremente; sus funciones pueden ser políticas o administrativas, refrendan sus actos.

En la actualidad sólo se reconoce del Departamento del Distrito Federal y cuenta con características especiales que lo diferencian de los demás órganos centralizados. Cuenta con una personalidad y capacidad jurídica propias a través de la cual puede adquirir los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones así como un patrimonio conformado con los bienes de dominio público y privado.

6.- Instruye que las diversas leyes específicas sean las que determinen las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, así como las relaciones entre las mencionadas entidades y las dependencias centrales.

Este artículo se relaciona con otros artículos constitucionales como el 25 en lo relativo a que determina las áreas estratégicas a cargo del sector público; con el 26 que señala como facultades el establecer los procesos de participación y consulta popular; con el 28 que contiene las atribuciones del Estado en materia de producción y distribución de mercancías y servicios; con el 29 en la suspensión de garantías; así como del 108 al 114 que establecen la responsabilidad de los servidores públicos.

ARTICULO 92

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado, o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".⁽¹¹⁾

Los reglamentos como ha quedado establecido consisten en un conjunto de normas obligatorias de carácter general, tendientes a facilitar la aplicación de las leyes.

Los Decretos consisten en una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual, no tienen el carácter general atribuido a las Leyes.

El acuerdo es una resolución unilateral que hace referencia a la terminación, decisión u orden de autoridad. Es un acto de naturaleza reglamentaria. Por último una orden es un mandato expresado legalmente.⁽¹²⁾

El refrendo consiste en el acto de autorización y autenticación que los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo realizan frente a los actos del Presidente. Siendo un requisito indispensable para la validez de los mis-

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95a edición, - Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

(12) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., págs. 209-210

mos. (13)

Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativos serán responsables del ejercicio del control sobre los actos administrativos que ordenen y ejecuten en sus respectivos ámbitos de competencia de acuerdo a las disposiciones superiores que hayan refrendado, fortaleciendo de esta manera la eficacia de la labor administrativa y manteniendo la unidad de la Administración Pública.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN A LA INFANCIA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado Mexicano está estructurado orgánicamente para el ejercicio de sus actividades en tres esferas o competencias; la federal correspondiente a todo el país, para resolver los problemas que afectan los intereses generales; la estatal tocante a cada una de las entidades integrantes del Estado Federal Mexicano, correspondiéndole a el conocimiento o de las relaciones de sus habitantes, y la municipal que constituye la división de cada uno de los Estados Federados siendo la base de la división política del país, asimismo nuestra

(13) Op. cit., pág. 549.

estructura federal se apoya en un supremo poder dividido para su ejercicio según lo establece el artículo 49 constitucional, en tres poderes; el legislativo depositado en el Congreso de la Unión; en el Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, y el Judicial que comprende la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

El Poder Ejecutivo desarrolla dos tipos de actividades: De gobierno y administración pública. La primera consiste en la dirección u orientación de las actividades públicas y privadas a través de la elaboración de mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes sino con vistas al interés general de la nación, así como fijar las políticas a seguir por la Administración Pública Federal en donde el Presidente funge como máxima autoridad.

La segunda actividad desarrollada por este poder es la administrativa y se encamina a la ejecución de leyes, a la organización y prestación de los servicios públicos y la realización de aquellos fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas, siendo esta la que nos interesa.

El concepto de Administración Pública es dinámico, es decir se va ajustando a la realidad para satisfacer las -

crecientes necesidades sociales originadas por diversos factores económicos, sociales y políticos.

Siendo finalidad de este capítulo estudiar la Administración Pública Federal, nos avocaremos a aquellas funciones que realiza el Estado para llevar a cabo campaña de educación y protección a la infancia, y cuando pueden intervenir los particulares en apoyo a dichos programas.

Concepto Etimológico

La palabra Administrar deriva de "Administrare", - que significa servir a, o de la contracción "Admanus-Traere", que indica traer a mano, manejar. La palabra Público nos da la idea de todo aquello que atañe o interesa a la comunidad, - sus fines son de interés general. (14)

En un principio se entendió que la acción de administrar la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad, posteriormente también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo un doble objeto: El órgano y su actuación, con el calificativo de pública cuando se relacionó con el Estado.

(14) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, Editorial Porrúa, S.A., 14 edición, México, 1988, pág. 273.

Como Concepto Amplio diremos:

De una manera general la Administración Pública es aquella actividad humana que trata de unir una serie de esfuerzos encaminados a conseguir una misma meta, que en este caso es el interés general, cuyo propósito es satisfacer las necesidades de los infantes por medio de una ley que se haga cumplir.

Conceptos de Administración Pública:

Carlos Juan Bonín en su libro "Compendio de los -- principios de la Administración" define a la Administración Pública como: "Aquella potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los se res organizados y a las cosas". (15)

Bonín parte del principio que la Administración Pública ha sido engendrada por las necesidades sociales y su principal tarea es darles satisfacción. Este autor establece que la administración no obra si el gobierno no le imprime movimiento, que sin gobierno no hay administración. Idea que no compartimos ya que la administración pública como organización que busca satisfacer las necesidades colectivas ha existido

(15) Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, - Editorial Harla, México, 1986, págs. 90-95.

tido desde que hay organización humana.

Posada Herrera señala "Administración es el número y distribución de agentes que tiene el gobierno a su disposición para poder ejecutar las leyes". (16)

Posada Herrera reduce la Administración Pública y dice: Es un simple organismo con funcionamiento ejecutivo, sin determinar las entidades que la componen, su estructura, ni finalidad, por lo que su definición es muy pobre. La Administración Pública tiene como principal finalidad la satisfacción de necesidades colectivas, siendo la ejecución de la Ley un medio para llegar a ellas.

Para Manuel Cruzado, la Administración Pública " es la institución que cuida el fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la ley. (17)

El Dr. Andrés Serra Rojas, define a la Administración Pública como "aquella entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrati

(16) *Ibidem.*, pág. 180.

(17) Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. - Editorial Harla, México, 1987, págs. 261-262.

vas señalando una nación. (18)

Entendemos por tareas sociales aquellas que se realizan con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos como sería el caso de los niños de la calle.

Por permanentes, aquellas tareas que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales de una manera uniforme, regular y continua (drenaje, aguas, transportes, etc.) para así llegar a la urbanización, por último la organización de la Administración Pública debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado, para satisfacer las necesidades de educación y protección a la infancia.

CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Es la parte de los órganos del Estado y dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a).- Elementos personales; b).- elementos patrimoniales; c).- estructura jurídica

(18) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 79.

ca y d).- procedimientos técnicos. (19)

La administración pública comprende una serie de órganos y unidades administrativas que se encuentran estructuradas jerárquicamente entre sí, que dependen del Presidente de la República quien actúa como máximo representante y jefe de esta organización, teniendo como finalidad primordial satisfacer necesidades colectivas de una manera continua y permanente.

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como toda organización, la Administración Pública se integra por diversos elementos que la constituyen, a través de los cuales realiza sus actividades y cumple sus fines. Estos elementos los podemos clasificar en cuatro: Estructuras, procedimientos, instalaciones materiales y equipo, y el personal debidamente capacitado para desempeñar la función educativa en las escuelas y en la calle.

a) Estructuras

La estructura de la administración pública es la forma en que ésta organiza a sus órganos, sean centralizados,

(19) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 103.

desconcentrados y paraestatales, los cuales se encuentran jerárquicamente integrados para cumplir de una manera eficaz - sus funciones.

b) Procedimientos

Los actos que emite la Administración Pública están sujetos a un procedimiento o camino legal para su realización. Estos procedimientos se encuentran establecidos en las normas jurídicas, teniendo una unidad entre sí, debiendo sujetarse a ellos la actividad administrativa.

c) Instalaciones Materiales y Equipos

Este tercer elemento abarca desde los edificios donde se establecen los Órganos de la Administración, el mobiliario, las máquinas electrónicas, equipo técnico, instalaciones, la papelería, etc. Siendo regulados estos bienes por el régimen patrimonial del Estado.

Podemos conceptuarlo como aquel material o instrumentos físicos y cotidianos necesarios para desarrollar la actividad administrativa y educacional.

d) Personal

El elemento humano es de especial importancia pues-

to que son las personas, las encargadas de emplear todos los anteriores elementos, "el valor y la eficiencia de los servidores públicos", quienes se regulan por el apartado B del artículo 123 constitucional. (20)

Las estructuras, procedimientos, instalaciones materiales y equipos, así como el personal son elementos, que se interrelacionan entre sí, son dependientes unos de otros, y - la suma de ellos constituye el medio esencial a través del - cual la Administración Pública se encuentra en posibilidades de desarrollar sus actividades y cumplir sus fines sociales.

MODOS DE ACTUAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En este inciso haremos referencia a la actividad desarrollada por la Administración Pública. Tradicionalmente - sus actividades han sido en un primer momento las de policía, que tenían como función asegurar la libertad y vigilar la propiedad para mantener el orden, la seguridad, el derecho y la salubridad. La actividad administrativa se reducía al mínimo. En un segundo momento histórico aparece el régimen de fomento, en donde se estimula a los particulares a realizar actividades que repercutan en la satisfacción de las necesidades colectivas, permitiéndoles llevar a cabo campañas para obtener

(20) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., págs. 84 y 85.

fondos que sean destinados para la protección de los niños de samparados y maltratados.

El creciente intervencionalismo del Estado en diver sas actividades económicas y sociales es una característica - de la Administración Pública moderna. Este intervencionalis- mo ha sido consecuencia de diversos factores como el aumento - demográfico la concentración de la población de un determina- do espacio territorial, el crecimiento del nivel de vida que imposibilita a gran parte de la población satisfacer sus nece sidades prioritarias, por lo que exige al Estado les propor- cione mejores condiciones económicas, culturales (bibliotecas, campos deportivos), sociales, y así estar en posibilidad de - alcanzar un mejor nivel de vida, previniendo con esto, la dro- gadicción y el pandillerismo.

Garrido Falla al respecto, afirma "la causa del in- tervencionalismo administrativo, está en la mayor interdepen- dencia social que caracteriza la vida de las modernas comuni- dades políticas. (21)

-2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Evolución Histórica: Desde tiempos remotos ha exis

(21) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 1a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, págs. 15-17

tido la Administración Pública, en los pueblos más antiguos y de los cuales podemos citar a Egipto donde se manejaba un manual de jerarquía, en China había un manual de organización de gobierno.

En la edad media y en el renacimiento existieron sistemas de administración y que a través de los años se ha ido perfeccionando y adaptando a la vida moderna que tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación con las distintas Secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, así como los órganos de otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal, regulando sus funciones con el sector desconcentrado y que se encuentra constituido por una diversidad de órganos públicos, que tienen una estructura perfectamente definida.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye y organiza la competencia de los órganos que integran la Administración Pública Federal, esta ley viene a llenar los vacíos de la antigua ley de Secretarías como era la falta de mención de las partes constitutivas de la propia Administración Federal, de las entidades que integran al sector Paraestatal, del gobierno del Distrito Federal, la planeación y programación de la Administración, la sectorización entre ---

otros.

Con esta ley se precisan responsabilidades y se simplifican estructuras, contando el Ejecutivo con un instrumento administrativo eficaz que determina en forma clara y precisa cuales son las facultades de las dependencias y entidades que integran a la Administración, y sus modalidades de creación y funcionamiento. A través de ella se realizan los ajustes necesarios para evitar la duplicidad de funciones, se establecen las bases de creación de las oficinas de apoyo al Presidente, se introducen los organismos desconcentrados como apoyo a las dependencias de ejecutivo.

La importancia de esta Ley Orgánica es trascendente en la organización y funcionamiento de la Administración Pública, por lo que consideramos necesario analizar su contenido, haciendo un desglose de los temas más relevantes que contempla.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1976, establece dos partes por dicha administración, una oficial o centralizada y otra llamada paraestatal.

A la parte centralizada considera a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Procura

durfa General de la República y a estas unidas les llama dependencias. En las áreas paraestatal cabe mencionar que esta palabra aún cuando usada ya en el artículo 90 Constitucional y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y conforme a la mayoría de los diccionarios, es lo que no corresponde al Estado.

A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Federal de conformidad con los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 8 de la Ley, está conformada por la Administración Centralizada, que es aquella organización jerárquicamente estructurada por un conjunto de órganos que guardan una dependencia unitaria y directa con el poder central y está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento Administrativo y por la Administración Pública Paraestatal, la cual se conforma por una serie de organismos que colaboran en la realización de los fines del Estado y que sin ser parte de la organización centralizada, éste mantiene relaciones de control y vigilancia sobre ella y se integra a su vez por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y de finanzas y de los fideicomisos.

Concepto de Centralización

"Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela para satisfacer las necesidades públicas". (22)

Este tipo de organización tiene beneficios, el poder establecer un criterio administrativo uniforme, y como inconveniente la pérdida de rapidez y oportunidad en la tramitación administrativa por la concentración tan grande de actividades que alcanza, lo congestiona su funcionamiento y repercute en la eficaz satisfacción de necesidades colectivas.

CARACTERISTICAS:

Su personalidad jurídica es la misma que el Estado, toda competencia pública se le atribuye a él.

Sus facultades son otorgadas a través de la Constitución a la ley.

Es un régimen administrativo que coordina y vincula

(22) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 509.

a los demás órganos públicos.

Existe un centro de decisión, que es el Presidente de la República.

En el Poder Ejecutivo se concentran las facultades de mando que consiste en la atribución a los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores a través de oficios, circulares, acuerdos, etc., la facultad de decisión que consiste en emitir actos administrativos, reservando a los órganos inferiores la realización de los trámites necesarios para dejar a los actos en estado de dictar la resolución conducente; de nombramiento, que es la facultad de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores, los cuales están en obligación de informar a aquellos a través de informes, visitas, consultas, el desenvolvimiento de su actividad, la facultad disciplinaria, tiene la finalidad de corregir las faltas en que incurran los trabajadores en contra de la propia administración o de los particulares.

De todas esas facultades mencionadas consideramos que las más importantes son las de mando y decisión, por mantener la relación jerárquica y dar unidad a la Administración Pública Central, además que estas dos facultades son un presupuesto para que se den las otras.

Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba a abajo formando una estructura unitaria. (23) Ejemplo: Subsecretaría, Oficialía Mayor, Direcciones Generales, Subdirecciones, etc.

PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LA CENTRALIZACION

Los procedimientos a través de los cuales la administración pública concentra en ella las facultades mencionadas, son las siguientes:

1.- Concentración de la coacción o fuerza pública - en favor de la Administración Central;

2.- Concentración de la competencia técnica, la -- cual parte del supuesto de la división del trabajo buscando - una organización administrativa mejor preparada técnicamente;

3.- Concentración del poder de decisión y de expedición de órdenes;

4.- Concentración del poder de nombramiento, que co rresponde originalmente al Presidente de la República, pero - la organización administrativa otorga esta facultad a los ór-

(23) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, S. A., México, D. F., págs. 284-187.

ganos inferiores, a través de las leyes.

ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION CENTRALIZADA
CONFORME SU REGULACION JURIDICA

Conforme el artículo 90 de la Constitución y los artículos 1, 2 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la organización centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo, la Procuraduría General de la República estando en posición de contar con organismos desconcentrados que les estarán subordinados.

Presidencia de la República

Este Órgano forma parte de la Organización Centralizada, tiene como finalidad el despacho de los asuntos del Presidente de la República, dando asesoría, apoyo técnico y coordinación. Está conformada por diversas unidades administrativas que ha sido creadas a través de diversos acuerdos emitidos por el Presidente, con base en el artículo 8 de la Ley Orgánica, asimismo sus facultades y funciones han sido fijadas a través de estos acuerdos ya que la Ley Orgánica es omisa a este respecto.

Secretaría de Estado

CONCEPTO

Son órganos centralizados, constituidos por un conjunto de servicios y actividades fijadas a través de leyes - que tienen como finalidad auxiliar al Presidente en el estudio, planeación y despacho de los negocios administrativos, - asegurando la acción del gobierno en la ejecución de la Ley.

Al frente de cada Secretaría se encuentra un titular denominado Secretario de Estado, funcionario dependiente - del Presidente de libre nombramiento y remoción, encargado - del despacho y resolución de los asuntos que en virtud de ley queden bajo la competencia de la Secretaría que encabeza, pudiendo delegar para la mejor resolución de los asuntos de su ramo, en los funcionarios a su cargo (subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina de sección, mesa, etc.) las facultades que estime pertinente para la mejor resolución de las mismas, a - excepción de aquéllas que por ley o reglamento deban de realizarse exclusivamente por ellos.

En la actualidad las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen el mismo rango, no existiendo preeminencia de unas sobre las otras.

A) DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Este tipo de organización es concertada por la Ley en su artículo 17. Estos organismos cuentan con autonomía técnica que implica un poder de decisión y con normas especiales de gestión, quedando circunscritos al ámbito de la Secretaría o Departamento que desconcentró sus funciones, de quien dependen directamente, responsabilizándose de las decisiones principales.

La finalidad principal de estos organismos es la de aclarar los procesos decisivos, obtener la colaboración de los administrados y atender las demandas locales. El artículo en cita funda en su texto la desconcentración técnica y territorial. (24)

B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Con base en los artículos 48 y 49 se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las de

(24) Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, 1981, págs. 24-28.

pendencias del Ejecutivo. Se faculta al Presidente para -- crear sectores administrativos, agrupando a las entidades paraestatales de modo que las Secretarías y Departamentos actúen como cabezas de sector correspondiéndoles la programación y - presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Órganos supremos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

Se puede definir a la Sectorización como "aquél acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento.

Los objetivos básicos de la organización sectorial - son los siguientes:

Ordenar la Administración Pública Paraestatal en sectores con el fin de lograr una mayor coordinación y control - de las entidades que la integran.

Elevar la eficiencia de las entidades para fortale-- cerla como instrumento básico del Estado, como rector del de-

desarrollo.

Convertir a las entidades paraestatales agrupadas - en el sector administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas sustantivas que lleven a cabo las dependencias centralizadas.

Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

En el sistema de agrupamiento estructural existen - tres categorías sectoriales o niveles de decisión:

- I. Las Secretarías o entidades de orientación y apoyo global, denominadas Globalizadoras que son: - La Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.
- II. Las Secretarías y el Departamento del D. F., que son coordinadores o cabezas de sector.
- III. Las Entidades agrupadas bajo cada coordinadora - de sector y tienen un número variable.

Las Secretarías de Hacienda, Programación y Presu--

lecimiento de ellas, dentro del sector respectivo; estudiar y someter a consideración del Presidente, vía la globalizadora - específica, las modificaciones a su estructura básica.

Dentro del esquema sectorial, las entidades paraestatales mantienen su personalidad jurídica, conservando su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aun que se obligan a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector a su conjunto.

Por lo que hay que precisar que el sector paraestatal en un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integradas en la administración pública federal y a la que también la Ley Orgánica de Administración Pública Federal con poca técnica les llama entidades, lo que ocasiona confusiones, sobre todo en cuanto hace a los organismos desconcentrados y a los fideicomisos públicos que no tienen personalidad jurídica y por el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los considere entidades, en criterio de algunos autores, ello les confiere dicha personalidad jurídica opinión de la que desiento, en virtud de que para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria la declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, especialmente para cada caso concreto y no una declaración general.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye y organiza la competencia de los órganos que integran la Administración Pública Federal, esta ley viene a llenar los vicios de la antigua Ley de Secretarías como era la falta de mención de las partes constitutivas de la propia Administración Federal, de las entidades que la integran al sector Paraestatal, del gobierno del Distrito Federal, la planeación de la Administración, la sectorización entre otros.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dice:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados;
- II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y
- III.- Fideicomisos. (25)

(25) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 30a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1994.

A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Descentralizar es retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general sea la competencia territorial menos amplia (descentralización política), o sea de competencia especial por su objeto (descentralización administrativa).

De lo anterior podemos desprender dos formas de descentralización una política y otra administrativa.

La descentralización política territorial es una forma de organización administrativa que se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le concier^{nen}.⁽²⁷⁾ Un ejemplo claro de esta forma de descentralización es el municipio el cual tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y de una régimen jurídico establecido por la constitución en su artículo 115.

La Descentralización Administrativa constituye una tendencia organizativa de la Administración Pública consistente en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa res

(27) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., págs. 649 y 728.

pecto del poder central, así pues la descentralización administrativa supone la existencia de varias personas jurídicas - dentro de la Administración Pública que tienden a dar una mayor eficacia al aparato administrativo, descongestionándolo.

Una vez hecha esta diferencia pasaremos a analizar - más detalladamente la descentralización propiamente administrativa.

CONCEPTO

"La Descentralización Administrativa es una forma - de organización mediante la cual se integra legalmente una - persona de Derecho Público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de - la orientación gubernamental. (28)

Este tipo de organización tiende a disminuir los - efectos derivados de la concentración de facultades en un sólo órgano, transfiriendo parte de sus atribuciones a otras en - tidades para la realización de actividades estratégicas o -- prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

(28) Serra Rojas, Andrés. El Futuro de la Organización Administrativa - Mexicana. Instituciones Políticas Mexicanas, No. 18 pág. 18.

CARACTERISTICAS

Son creados mediante ley o decreto del legislativo - o decreto del Presidente.

Tienen personalidad jurídica propia diferente a la - del Estado. Estos organismos logran su autonomía al transferirles la autoridad administrativa, un patrimonio propio y - los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario o de revocación del poder central.

Tienen patrimonio propio, que comprende un conjunto de bienes y derechos para el cumplimiento de su objeto. Pueden contar con bienes de dominio público, de dominio directo, de dominio privado y bienes sujetos al Derecho Privado de los cuales pueden disponer libremente.

Realizar actividades estratégicas o prioritarias - del Estado, como la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de -- asistencia o seguridad social (art. 14 L.F.E.P.)⁽²⁾ que deben de destinarse a programas de apoyo al niño maltratado.

En su control es realizado a través de la Adminis--

(2.) Ley Federal de Entidades Paraestatales.

tración Pública Centralizada mediante su integración en un - sector o cargo de una Secretaría, que opera como cabeza del - sector, y son coordinadas a su vez por las Secretarías grabalizadoras que son: Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

ELEMENTOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15 hace mención a algunos de los elementos que deben - contar los organismos descentralizados y son los siguientes:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14, que pueden estar destinados a la realización de actividades correspondientes a áreas prioritarias o - estratégicas, a la prestación de un servicio público o social o a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, como pudiera ser la contratación - de profesores de la calle;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para in-

tegrar su patrimonio así como aquéllas que determinan para su incremento, siendo el caso de los tarjetahabiente, quienes - con sus consumos que realizen, cierto porcentaje se destina - para apoyar a los niños maltratados;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar director general así como a los servicios públicos - en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del director general quien tendrá la representación legal del organismo;

VII. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades;

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. (30)

CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION

La doctrina ha clasificado a este tipo de organismos principalmente en organismos descentralizados por región,

(30) Ley Orgánica de la Administración Pública.

y por servicio que pasaremos a explicar brevemente:

Descentralización por Región. Implica el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de una población radicada en una determinada circunscripción territorial en base a la cual se de termina el servicio.⁽³¹⁾

Como ejemplo tenemos al municipio. Esta descentrali zación se puede interpretar también como política.

Descentralización por servicio. Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen-jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general; por medio de pro cedimientos técnicos.⁽³²⁾

Como ejemplo, podemos señalar el Instituto Mexicano de Psiquiatría, IMSS, etc.

La Descentralización se puede calificar de económica, cultural según el objeto que tenga así, por ejemplo la descoen tralización económica tiene que ver básicamente con la creación de la capacidad productiva en forma equitativa, tomando en cuenta la población y los recursos a donde se quiere descoen tralizar, con el fin de lograr el mayor apoyo para proteger al infante.

(31) Serra Rojas Andrés. Ob. cit., pág. 728.

(32) Serra Rojas Andrés. Ob. cit.

CAPITULO TERCERO

LA PROTECCION A LA INFANCIA

1.- CONCEPTO DE INFANCIA

Según la Real Academia Española, nos define como - concepto de infancia: f. Edad del niño desde que nace hasta los siete años // niñez período de vida humana que se extiende desde el nacimiento hasta la adolescencia. // fig. Conjunto de niños de tal edad, // fig. Primer estado de una cosa después de su nacimiento o erección. La infancia del mundo de - un reino de una institución. // V. Jardín de infancia o de la infancia. (32)

CONCEPTO DE NIÑEZ: f. Período de la vida humana, - que extiende desde la infancia a la pubertad. // fig. Principio o primer tiempo de cualquier cosa. // fig. us. niñería, - acción propia de los niños. U.M. en pl. (33)

CONCEPTO DE NIÑO, NA: adj. Que se haya en la niñez. U.t.c.s. // Por ext. que tiene pocos años. U.t.c.s. // fir. - Que tiene poca experiencia. U.t.c.s. // fig. En sent. despect.,

(32) Real Academia Española.- Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, tercera edición revisada. Espasa-Calpe, S. A., Madrid, -- 1984, pág. 1211.

(33) Op. cit., pág. 1506.

que obra con poca reflexión y advertencia. U.t.c.s. // pájaro niño. // V. juego, madre, maestro de niños. // V. limbo de los niños. // m.y f. And. y Can. Persona soltera, aunque, tenga muchos años.

Cuba. Tratamiento que los negros y los mulatos dan a sus años, y en general a todo blanco. // En diversos países de América, tratamiento que se dan a personas de más consideración social. U. ante nombres propios. Niño o niña bien. - loc. que describe a un hijo de buena familia, que goza de buen crédito y estimación social. // La niña bonita. Se designa así al número quince, especialmente en los sorteos. // De la bola por antonom., el Niño Jesús, aludiendo al mundo, puesto en su mano o debajo de sus pies, con que representan su imagen. // fig. y fam. El que es afortunado. // de la doctrina. doctrino. // de la piedra. expósito, // de la rollona. El que siendo ya de edad, tiene propiedades y modales de niño. // de pañales o de pecho. niño de teta. // El que aún está en la lactancia. // fig. y fam. persona que está en los principios de un arte o facultad. // gótico. fig. y fam. Joven presuntuoso e insustancial. // Jesús. Imagen que representa a Cristo en la edad de niño; y también se usa de esta expresión considerándole en dicha edad. // Pera. niño gótico. Sangolotino. fam. muchacho que quiere o a quien se quiere hacer pasar por niño. // loc. adv. Manera de transportar a una distancia corta un sillar, un mueble pesado u otro objeto análogo, -

y consiste en inclinarlo ligeramente ora a un lado. ora al opuesto, y hacerle girar cada vez, sobre la parte que se apoya en el suelo. // ¡ anda, o vamos, niño ! expr. fir. fam. - Con que sé indica incredulidad. // Como niño con zapatos nuevos expr. fig. fam. que se dice de la persona que por algo que acaba de obtener se muestra muy satisfecha. // desde niño. loc. adv. Desde el tiempo de la niñez. // ¡ ni que niño - muerte ! expr. fig. y fam. de desprecio por lo que otro dice. // ¡ no seas niño ! expr. afectuosa con que se reprocha a alguien su ingenuidad.⁽³⁴⁾

2.- EL PORQUE DE LA PROTECCION JURIDICA A LA INFANCIA

Desde que es un problema que ha existido desde hace muchos años y si cada vez más es importante conocer la situación familiar de las personas, podemos anotar que se pueden presentar circunstancias que generan malos tratos a los niños cuando estos no han sido deseados, cuando provienen de uniones extramatrimoniales, cuando son adoptados o incorporados a la familia en alguna otra forma de manera transitoria o definitiva, cuando son producto de uniones anteriores o cuando se han colocado en otro lugar y no se acepta su retorno a la familia original. Puede ser que los malos tratos se den en familias numerosas, en razón de carencias diversas, educaciona-

(34) Op. cit., pág.

les, de habitación, económicas, etc.

Generalmente en las familias en que hay niños maltratados la vida es desordenada, existe inestabilidad y desorganización hogareña, desavenencia conyugal, penuria económica, enfermedades, conductas antisociales, ausencia de cuidados, ropa sucia, alimentos deficientes o mal preparados, habitaciones inmundas, mala administración del dinero (cuando lo hay), desempleo o subempleo, embarazos no deseados, expulsiones de la escuela y como consecuencia, desintegración del núcleo familiar.

En algunos hogares bien integrados, con una sólida base económica y otras características positivas, pueden darse, y se dan, casos de malos tratos a los niños, pero es más frecuente la insidencia en familias como las mencionadas en líneas anteriores.

Hay casos en que la situación familiar, desde el punto de vista económico y moral es aceptable, y el niño es deseado y recibido con beneplácito y, sin embargo, es maltratado, esto podría deberse a una falta de autodominio o a que la familia es partidaria de una rígida educación.

Por lo que es erróneo pensar que los menores de edad ayuden a sus familias con sus esfuerzos, lo que pasa es

que sus propios padres los utilizan para no hacerse cargo de la responsabilidad que tienen ante sus hijos, lo que destaca - la irresponsabilidad paterna sea una de las causas del maltrato a los niños, por lo que estos pueden darse en cualquier grupo socioeconómico.

Conforme a nuestro derecho vigente en México, y en base a la legislación común para el Distrito Federal y para toda la República en materia penal y civil, podemos realizar dos enfoques jurídicos respecto del problema planteado de este trabajo de investigación.

Motivo de especial interés en mi concepto, es la legislación penal en su aspecto relativo a los malos tratos a los niños. En mi opinión es fundamental, pues proporcionar normas jurídicas de protección al niño en algunos casos y en otros, lamentablemente establece situaciones negativas para el niño.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha catorce de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre del mismo año y vigente en la actualidad, señala en su artículo 335 que "al que abandone a un niño incapaz de cuidarse a sí mismo o a una persona enferma teniendo obli-

gación de cuidarlos, se le aplicará de un mes a cuatro años - de prisión, si no resultare daño alguno, privándolo además de la patria potestad o de la tutela, si el delincuente fuere - ascendiente o tutor del ofendido". (35)

Como puede observarse, este artículo establece la - protección para el niño respecto de los actos de abandono que puedan producir lesiones o la muerte.

El artículo 336 del citado Código expresa: "Al que sin motivo justificado abandone a sus hijos o a su cónyuge, - sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia, - se aplicarán de un mes a cinco años de prisión, privación de los derechos de familia y pago, como reparación del daño de - las cantidades no suministradas oportunamente por el acusado". De tal precepto podemos desprender una tutela jurídica para - con los hijos, tendiente a evitar situaciones de desamparo - que conduzcan a estados lesivos para el niño.

El artículo 340 del mismo ordenamiento instituye la obligación de atención, consistente en prestar auxilio o avisar a las autoridades en caso de que se encuentre abandonado - un menor que sea incapaz de cuidarse a sí mismo y que a la le tra dice: "Al que encuentre abandonado en cualquier sitio o

(35) Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa. Av. República de Argentina 15 México, 1992, 50a. edición.

a un menor incapaz de cuidarse a sí mismo o a una persona he
rida, inválida o amenazada de un peligro cualquiera, se le -
aplicará de uno a dos meses de prisión o multa de diez a cin-
cuenta pesos, si no diere aviso inmediato a la autoridad u -
omitiera prestarle el auxilio necesario, cuando pudiera hacer-
lo sin riesgo personal", estimando más que un deber moral que
legal. (36)

El artículo 266 del mismo Código señala: "Se equipá
ra a la violación y se sancionará con las mismas penas, la có
pula con persona menor de doce años o que por cualquier causa
no esté en posibilidad de producirse voluntariamente en sus -
relaciones sexuales, o de resistir la conducta delictuosa".

Lo que determina atinadamente una tutela jurídico--
penal para los niños y los protege de agresiones sexuales, en
atención a su escaso desarrollo general.

El artículo 325 del ya mencionado código dice: -
"Llámesese infanticidio: la muerte causada a un niño dentro de
las setenta y dos horas de su nacimiento, por alguno de sus -
ascendientes consanguíneos".

El artículo 326 del código en cita dice: "Al que -

(36) González de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado, Editorial-
Porra, S. A., octava edición, México 1987, pág. 434.

cometa el delito de infanticidio se le aplicarán de seis a diez años de prisión, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente:

- I. Que no tenga mala fama.
- II. Que haya ocultado su embarazo.
- III. Que el nacimiento del infante haya sido oculto y no se hubiere inscrito en el Registro Civil.
- IV. Que el infante no sea legítimo.

El artículo 325 establece el tipo de infanticidio denominado genérico como una provación de la vida distinta del homicidio, el cual según el artículo sujeto. Para que se de el delito de infanticidio se requiere que el niño -sujeto pasivo- no sea mayor de 72 horas, y que el infanticida -sujeto activo- sea un ascendiente consanguíneo.

El artículo 326 fija la pena para éste delito, la cual es muy inferior a la del homicidio simple -de 8 a 20 años de prisión- y más reducida aún que la del homicidio calificado de 20 a 40 años de prisión. El artículo 327 establece un subtipo del delito de infanticidio denominado "honoris causa" o "por móviles de honor". Yo lo llamo infanticidio debi-

do a fines de ocultamiento del nacimiento, y consiste en la muerte del niño dentro de las setenta y dos horas posteriores a su nacimiento, concurriendo los requisitos señalados en el propio artículo 327.

En mi opinión no existe razón jurídica, moral o l6-gica para atenuar el castigo de la muerte del menor de 72 horas de nacido, pues, en mi concepto existe el deber de respetar toda forma de vida, este deber es mayor cuando se trata de la vida de personas con las cuales se tiene un vínculo moral y jurídico tan importante como es el caso de parentesco consanguíneo. Por otra parte, la postura del código citado parece indicar que una vida incipiente es de menor valor que una vida desarrollada o en desarrollo, que un individuo menor de 72 horas "vale" menos que uno de 73 horas o de 10.20 o 50 años, lo cual me parece inadmisibile; tal vez incluso, el menor de 72 horas debiese ser objeto de una mayor protección por su estado de indefensión, porque no ha podido disfrutar de los dones que la vida proporciona y las amplísimas opciones vitales que posee.

Es preciso destacar la derogación del artículo 294 del Código Penal. El 13 de enero de 1984, el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, fue objeto de diversas reformas entre las cuales se encuentra la ya mencionada -

derogación del artículo citado.- Que a la letra decía: "Las lesiones inferidas por quienes ejercen la patria potestad o la tutela y en ejercicio del derecho de corregir, no serán punibles si fueren de las comprendidas en la primera parte del artículo 289, y además el autor no abusare de su derecho corrigiendo con crueldad o con innecesaria frecuencia".⁽³⁷⁾

La reforma no sólo derogó el indicado artículo, fue más adelante y el artículo 295 modificó, disponiendo que "al que ejerciendo la patria potestad o la tutela infiera lesiones a los menores o pupilos bajo su guarda, el juez podrá imponerle además de la pena correspondiente a las lesiones, suspensión o privación en el ejercicio de aquellos derechos".

Desde el punto de vista civil, los artículos 164, - 165, 169, 267 fracciones V, VI, VII, VIII, XII y XV, 282 fracciones III y VI, 284, 285, 287, 303, 305, 306, 444, fracciones III y IV y 504 fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal proporciona reglas que tienen relación con el niño maltratado, en la medida en que establecen normas referentes a las obligaciones de los cónyuges de contribuir a la alimentación de los hijos, artículo 164,⁽³⁸⁾ al derecho prefe

(37) CONFERENCIA. Hernández Palacios, Jesús, Tema Familiar y Menores Infractores, lugar Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del día 5 de marzo de 1992.

(38) Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S. A., Av.- República de Argentina No. 15, México, 1989, 57a. edición.-

rente de los hijos en materia de alimentos, sobre los ingresos del obligado a aquellos, artículo 165; A la abstención de los cónyuges a desempeñar actividades que dañen la moral de la familia, artículo 169; a las conductas inmorales de los cónyuges que corrompan a los niños, el artículo 267 fracción V; al padecimiento de enfermedades crónicas, incurables o contagiosas, artículo V; padecer enajenación mental incurable, artículo 267 fracción VII; al abandono injustificado del hogar, artículo 267 fracción VIII; a la negativa a cumplir con la obligación de suministrar alimentos, artículo 267 fracción XII; a los hábitos de juego, embriaguez o uso de enervantes que amenazan la integridad familiar; asegurar alimentos de los hijos, artículo 282 fracción III; poner a los hijos al cuidado de persona adecuada en caso de demanda de divorcio, artículo 282 fracción VI; acordar al Juez medidas benéficas para los menores en caso de divorcio, artículo 284; a la permanencia de obligaciones de los padres respecto de los hijos, aún cuando pierdan la patria potestad, artículo 285; aseguramiento de las obligaciones pendientes respecto de los hijos en caso de divorcio y obligación de contribuir a satisfacer las necesidades de los hijos, artículo 287; obligación de proporcionar alimentos a los hijos, artículo 303; obligación de otros parientes de suministrar alimentos a los menores, artículo 305 y 306; costumbres depravadas, malos tratos, abandono de deberes de parte de los padres respecto de los hijos, como causa de la pérdida de la patria potestad, artículo 444 frac-

ción IV; y la mala conducción de la tutela, como motivo de la pérdida de la misma, artículo 504 fracción II.

Por lo que considero que las normas antes mencionadas en diversas formas a la seguridad, al desarrollo del niño, y sobre todo, tratan de evitar conductas nocivas a su integridad somática y psíquica, así como los estados de abandono.

3.- CONCEPTO DE NIÑO MALTRATADO

Antes de dar un concepto de niño maltratado, quisiera en primer término definir desde el punto de vista sociológico al niño, como: "La persona inmadura que comprende propiamente la vida humana desde el nacimiento hasta la adolescencia". (39)

Francisco González de la Vega, al estudiar el delito de abandono de niños o enfermos, proporciona un concepto jurídico-penal de niño, y expresa que niño es "la persona humana desde su nacimiento hasta la iniciación de la edad púber". (40)

(39) Diccionario de Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1974, pág. 200.

(40) González de la Vega Francisco. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, pág. 144.

El diccionario de la Real Academia, define al niño como "una persona que se halla en la niñez... que tiene pocos años", y el mismo diccionario expresa que la niñez es: "El período de la vida humana que se extiende desde el nacimiento hasta la adolescencia. (41)

ADOLESCENCIA: Es la edad que sucede a la niñez, y que transcurre desde la pubertad hasta el pleno desarrollo del organismo. (42)

Con lo anteriormente manifestado pudieramos definir al niño: Como la persona humana que se encuentra en el período de la vida comprendido entre el nacimiento y el principio de la pubertad", como sus características: señalo al niño como una persona humana, por nacimiento entenderemos al momento en que el sujeto es total o parcialmente expulsado del claustro materno y por pubertad es el estado de la persona - varón o mujer - en que da principio a la capacidad de procrear.

La definición de NIÑO MALTRATADO sería: "La persona humana que se encuentra en el período de la vida comprendido entre el nacimiento y el principio de la pubertad, objeto de acciones u omisiones intencionales que le producen lesiones físicas o mentales, muerte o cualquier otro daño, provee-

(41) Real Academia Española. Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española, Tercera Edición, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1984, pág. 1506

(42) Op. cit., pág. 42.

nientes de sujetos que por cualquier motivo, tengan relación con ellos.

En el maltrato, el daño puede producirse no sólo mediante la actividad corporal, como podría ser el caso de golpes, sino también pueden acontecer daños de lesiones o muerte mediante abstenciones u omisiones como pudiera darse el caso que se dejara de proporcionar alimentos u otras atenciones al niño y, como consecuencia, se presentaran lesiones o la muerte de éste, por lo que es de señalar que tales actos u omisiones se realizan como resultado de la voluntad consciente, clara, definida, determinada y enfocada hacia la realización del hecho de maltratar al niño, por lo cual es una conducta dolosa, ya que la actitud mental del agresor es siempre de intencionalidad.

Por lesiones entenderemos la alteración de la salud, debido a una causa externa, y éstas pueden ser físicas, cuando afectan la integridad o el funcionamiento corporal, y mentales cuando dañan las funciones intelectuales del pensamiento. La muerte es la pérdida irreversible de la vida.

Al mencionar daño corporal a la persona, nos referimos a los resultados que afectan en cualquier sentido la persona del sujeto, sin importar su naturaleza, como las agresiones sexuales, de tal manera que las consecuencias de la conducta del sujeto activo (agresor) son la alteración de la sa-

lud, la pérdida de la vida u otro daño personal individual.

Los malos tratos no sólo proceden de los padres, padrastros o hermanos mayores, sino de cualquier persona cercana al niño, como puede ser algún ascendiente, amasio de los ascendientes, tutores maestros, patronos (en su caso), sirvientes, personas en alguna forma incorporadas a la familia, en fin, cualquier persona cercana al niño, y no necesariamente los padres o las personas encargadas del cuidado del niño.

4.- EFFECTOS JURÍDICOS DEL MALTRATO

Los factores individuales que generan el maltrato de los niños podemos señalar que en muchas ocasiones los agresores, generalmente son los padres o tutores, que tuvieron ascendientes que los maltrataron en su infancia, lo cual dió como resultado que crecieran con lesiones físicas y emocionales que les produjera la creencia de que sus padres no eran "buenos", lo que conduce a un sentimiento de rechazo y subestimación de sí mismo que los hace deprimidos e inmaduros.

La frustración de los padres casi siempre deriva en el castigo hacia sus hijos, ya que estos descargan sus tendencias negativas en éstos. El doctor Paul K. Mooring manifiesta que el sujeto activo -agresor- es quien padeció una infancia difícil en la que conoció la humillación, el desprecio, -

la crítica destructiva y el maltrato físico, lo cual hizo que llegara a la edad adulta sin autoestima ni confianza, provocándoles una vida precaria que proyectaran hacia los demás y en especial a sus hijos.

El agresor es un sujeto inadaptado que se cree incomprendido y que suele ser impulsivo e incapaz de organizar a la familia y el hogar, situación que lo conduce a reaccionar violentamente en contra de sus hijos en especial en los momentos de crisis, sean triviales o graves, en circunstancias en que se sienten amenazados, por leve o imaginaria que sea la amenaza, y que dirigen su agresividad más la situación ya de por sí tensa.

La justificación más común que encontramos de los padres para maltratar a sus hijos es que se les castiga "por su propio bien" ya que muestran un comportamiento inadecuado. Las madres piensan que sus hijos son los causantes de sus pechos flácidos, caderas deformes, obesidad, etc. y debido a ello desarrollan agresividad contra el supuesto culpable que es su hijo. En otros casos los padres piensan que el niño ha defraudado las esperanzas que tenían en él ya sea porque presenta disminución física o mental, o bien porque no es un niño "ideal". Los padres psicópatas o sádicos son aquellos que sienten placer viendo sufrir a sus hijos. (43)

(43) CONFERENCIA. Guiza Cruz, Víctor Manuel, Tema el Maltrato al Menor, -
Lugar Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La incapacidad paterna de asumir responsabilidad a sus frustraciones al maltratar a un sujeto débil y de algunas madres que sólo aman a sus hijos y se sienten necesarias cuando estos enferman.

La incapacidad para educar y comprender al niño es un factor que interviene también en la etiología del maltrato a los niños. Muchas madres no están preparadas ni emocional ni prácticamente para el cuidado del niño; por ejemplo, si este llora, se le alimenta, si continúa llorando se le cambia y si prosigue el llanto se le golpea, de tal suerte que los cuidados y el amor maternal se transforman en aversión. Tal situación ha conducido a C.H. Kempe a afirmar que "no se ha de pensar que los padres que golpean a sus hijos no los aman: a veces los quieren mal y otras demasiado".

En algunos casos el maltrato se produce como resultado de estados de intoxicación, debidos a la ingestión de bebidas alcohólicas o fármacos, y en algunas situaciones de psicopatología paranoica depresiva, esto es, sujetos con alteraciones psíquicas caracterizadas por rígidos esquemas mentales y estados de angustia e inseguridad que les hace chocar con el ambiente que les rodea en forma reiterada y sistemática.

No obstante la afirmación de Kempe, consideramos que en los malos tratos a los niños priva la falta de amor, pues como dice Iñigo Lávica, citando a Marcovich "la falta de

ejercicio del amor por no haberlo recibido en la infancia, es el factor que condiciona luego a los padres para martirizar a sus hijos en una cadena interminable de horrores y sufrimientos transmitidos de generación en generación.

A) RESPECTO AL CAUSANTE DEL MALTRATO

Podemos decir que sus particularidades de los agresores, o sujetos activos, son: Inteligencia poco desarrollada, conducta delictiva, prostitución, falta de adaptación social, inmadurez emocional, impulsividad, inconsciencia, falta de dignidad, de metas positivas, problemas conyugales y familiares en general, aislamiento, soledad y fuertes sentimientos de impotencia y frustración.

También podemos observar que tales individuos son, en muchas ocasiones, perezosos, descuidados, desaliñados. En lo concerniente a los varones agresores, aún cuando hagan vida marital con la madre del niño producto de la unión anterior no se comportan como padres del niño y se violentan fácilmente cuando se ocupan del menor en ausencia de la madre, lo cual conduce a los malos tratos. Sin embargo, es más frecuente que la mujer agrede al niño. lo cual puede explicarse en muchos casos porque la madre pasa más tiempo con el niño que el padre, también puede ser porque la madre a su vez es objeto de malos tratos por parte del varón y este trato brutal ge

nera violencia que recae en el niño. Los agresores con preparación profesional y aparentemente bien adaptados y sin problemas económicos, cuando se conducen agresivamente con sus hijos pueda deberse a que tal vez sufrieron una infancia difícil, o que piensan que la educación debe ser severa.

B) RESPECTO AL MENOR

Las tareas de rehabilitación de los niños maltratados, son actividades que corresponden no sólo al Sector Público sino también al sector privado, pues tales labores implican no nada más una función de autoridad, sino un deber humano, una obligación social y moral de todos los sectores de la población, para con las víctimas de los malos tratos, es decir, es una mera acción de interés público que compete a toda la colectividad. Y si bien es cierto, el Estado cumple con estas tareas a través de diversas entidades o dependencias, entre las cuales destaca el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin pasar por desapercibidos a los particulares, quienes realizan tareas de rehabilitación por conducto de Asociaciones Civiles o grupos que destinan recursos para la rehabilitación de los niños víctimas del maltrato.

El D.I.F. tiene su origen jurídico en el decreto del ejecutivo federal que aparecen en el Diario Oficial de la

Federación, de fecha 13 de enero de 1977. Destacando así el artículo segundo en el que establece los objetivos a cumplir por esta institución y que a la letra dice:

- a) Promover en el país el bienestar social.
- b) Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar.
- c) Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y, en general, a la infancia y a las mujeres embarazadas.
- d) Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza pre-escolar y extra-escolar.
- e) Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez, así como la formación de su conciencia crítica.
- f) Investigar la problemática del niño, de la madre y de la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas.
- g) Establecer y operar de manera complementaria, -

hospitales, unidades de investigación y docencia, y centros relativos con el bienestar social.

- h) Fomentar y, en su caso, proporcionar servicios - asistenciales a los menores abandonados.

- i) Prestar organizada y permanentemente, servicios - de asistencia jurídica a los menores y a las familias para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del sistema.

- j) Fomentar la formación y la capacitación de grupos de promotores sociales voluntarios y coordinar acciones, para su participación organizada, - tanto en los programas del Sistema, como en otros afines.

- k) La coordinación con otras instituciones afines - cuyo objetivo sea la obtención del bienestar social. (44)

Con lo anteriormente manifestado, podemos decir que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia conocido como D.I.F., tiene señalados objetivos claramente relacionados con el problema en cuestión, de manera que podemos

(41) Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de enero de 1977.

señalar que el referido organismo, a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, dependiente del D.I.F., presta servicios, en materia de asistencia jurídica e investigación, a los menores y las familias en los casos en que existan malos tratos a los niños, por medio de otras unidades administrativas del sistema, llevándose a cabo diversas tareas de atención, protección y auxilio a los niños víctimas de maltratos.

Los recursos humanos, materiales y financieros, tanto públicos como privados, destinados a rehabilitar niños maltratados, se atienden de acuerdo a las situaciones socioeconómicas que brinde el sector público y privado, al erogar estas cantidades económicas con el firme propósito de aplicarse a las necesidades propias de la infancia, en especial a la rehabilitación y de reincertar positivamente a estos seres a la vida comunitaria.

Es de especial importancia la rehabilitación, tanto del agresor como de los agredidos, es el trabajo social, entendido como un conjunto de actividades y procesos tendientes a lograr un conveniente equilibrio en las relaciones de un individuo con otros sujetos, en particular con su familia y con la comunidad en general.

El trabajador social es un útil apoyo en las tareas

del psiquiatra del pediatra y de todas las personas que intervienen en el tratamiento rehabilitatorio, pues aquel proporciona útil información que facilita las labores de detección del maltrato, además, su propia actividad es susceptible de ayudar a los agresores y resolver ciertas situaciones que coadyuban a la ejecución de malos tratos, como problemas de desocupación, vivienda, enfermedades, etc.

El trabajador social, debe desarrollar adecuadas formas técnicas para introducirse en las familias donde se dan malos tratos a los niños, y acercarse a los agresores sin despertar desconfianza y así poder enterarse de la forma de como viven las familias y el trato que les dan a sus menores hijos, rindiendo un informe que sirva como estadística con el objeto de elaborar planes en las distintas poblaciones de acuerdo a las necesidades que estas presenten. Como puede ser la separación del medio de peligro del niño, para poderlo rehabilitar y mejorar su situación, desapareciendo los factores de agresión, o los relacionados con ellos, además de que presenta en principio, un buen inicio para la tarea de rehabilitar a los niños y a los mismos agresores, por lo que es recomendable que una vez que se haya detectado y establecido razonablemente la comisión de malos tratos, se evite que el niño retorne al medio de peligro donde corre el riesgo, muy probable de ser objeto de nuevas agresiones que le produzcan le-

siones, muerte y otras alteraciones. (45)

Ahora bien, la separación, hasta donde sea posible, no debe ser definitiva ya que lo deseable es que se someta a los agresores a un tratamiento adecuado que también les permita rehabilitar e impedirles reincidir en conductas que dañen al niño y, mediante visitas periódicas, se podrá ir observando el progreso del agresor en el ámbito familiar y a la vez - permitir el retorno gradual al medio anteriormente peligroso al niño.

Propongo la adopción, como un acto jurídico a través del cual se recibe y se acepte como hijo propio al menor nacido de otros padres, siempre y cuando se cumplan todos y - cada uno de los requisitos establecidos por la ley civil. La adopción produce entre adoptantes y adoptado, un lazo de parentesco civil que genera relaciones jurídicas similares a - las del parentesco consanguíneo.

El adoptante tiene, respecto de la persona de los - bienes del adoptado, iguales derechos y obligaciones que los que corresponden a los padres respecto de las personas y bienes de los hijos; a su vez, el adoptado tiene para con el -- adoptante los mismos derechos y obligaciones de un hijo en -

(45) CONFERENCIA. Guiza Cruz, Víctor Manuel. Tema El Maltrato al Menor lugar, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

relación con el padre.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, regula la adopción en los artículos 84, 88 y 390, 410, mediante jurisdicción voluntaria, procesalmente dicho, rigiéndose por los artículos 923 y 926 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Cuando un niño maltratado es alejado del medio de peligro y al retornar a el, gradual o definitivamente, y es objeto de nuevos malos tratos, es el momento de estimar la adopción permanente como una medida adecuada para su protección mediante la cual se podrá realizar una eficaz tarea de rehabilitación.

Por lo que en términos generales, cuando los padres agresores dan una respuesta positiva al tratamiento psiquiátrico y de trabajo social, es conveniente reincorporar al niño al medio familiar, ya que se supone que ha habido un equilibrio familiar en el hogar. Para el caso, en que los padres no responden al tratamiento, y por razones de seguridad del niño, y con el propósito de rehabilitarlo, es necesario separar al niño definitivamente de ese medio que representa un riesgo inminente para su persona, por lo que la adopción sería el instrumento legal útil para remediar la situación de los niños maltratados.

CAPITULO CUARTO

MARCO JURIDICO REGULADOR Y PROTECTOR DE LA INFANCIA

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento constitucional lo centramos en el artículo 18, párrafo cuarto de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. (46)

Con fecha 23 de febrero de 1965, en el Diario Oficial de la Federación, se estructuraron los párrafos segundo, tercero y cuarto, para establecer: a).- La separación de las mujeres delincuentes en lugares distintos a los destinados a los hombres; b).- obligar a los Estados a seguir conducta similar en este aspecto, siguiendo la práctica impuesta desde hacía varios años, en los reclusorios de la Federación; c).- organizar el sistema penal del país sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, como medios apropiados para la readaptación del delincuente; d).- permitir la celebración de convenios entre la federación y los gobiernos estatales con objeto de que los reos sentenciados por delitos de orden -

(46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, pág. 15.

común extinguirán su condena en establecimiento del Ejecutivo Federal y, e).- crear instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los menores delincuentes y los incapacitados mentales, que requieren de un tratamiento procesal especial, son recluidos asimismo en departamentos o locales propios para dicho tratamiento, ya que, como lo ha expresado el Doctor García Ramírez, no es posible soslayar la necesidad de un enjuiciamiento específico para unos y otros, si se toma en consideración que careciendo de capacidad plena para entender y obrar, sea por disposición absoluta de la ley (menores de edad), sea por enfermedades o limitaciones efectivas (ciegos, sordomudos, trastornados mentales, etc.), su peligrosidad y responsabilidad social son limitadas y variables, al igual que las medidas de seguridad adaptadas para su retención por un determinado período, aparte de hecho de que la readaptación es distinta por su condición personal, debiendo además estar dirigida a evitar la posible comisión de nuevos delitos.

Pocos son aún los Estados que cuentan en la actualidad con sistemas penitenciarios completos, en particular con establecimientos destinados a inimputables, (menores e incapacitados). Siendo los siguientes Estados: Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, -

Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán; los demás - están integrandolos aún cuando todos disponen de departamen--tos especiales para mujeres y algunos de cárceles para muje--res. Los convenios aludidos han permitido solucionar muchas - situaciones conflictivas, puesto que la Federación acoge no - sólo a los reos de reculsión especial, sino a los de grave pe- ligrosidad a quienes es preciso ubicar en colonias penales.

2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La L.O.A.P.F. constituye el ordenamiento jurídico - con que se estructura la Administración Pública Federal, esta Ley emplea el término DEPENDENCIAS cuando se refiere a los ór- ganos de la Administración Pública Centralizada; al referirse a los órganos de la Administración Pública Paraestatal los de- nomina ENTIDADES.

Definición de Administración Pública: Serra Rojas - dice: "La Administración Pública es una entidad constituida - por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tie- ne por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. (47)

(47) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial - Porrúa, S. A., primera edición, México, 1979, pág. 32.

Para Serra Rojas el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como Órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. (48)

León Duguit: El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que determinan la organización de un servicio público. (49)

Centralización Administrativa.- Es una forma de organización administrativa a través de la cual se articulan los órganos de la Administración Pública Federal, dependiendo de un órgano central que mantiene la unidad de acción y de decisión. También se denomina a la centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar Administrativamente: Es reunir y coor-

(48) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 139.

(49) Duguit León. Manual de Derecho Constitucional.

dinar facultades legales a través de una relación jerárquica estableciéndose un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores e inferiores, coordinados entre sí mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y es ejercitada por los titulares. La relación jerárquica es un instrumento jurídico -político - administrativo, y se presenta en todas las formas de organización.

Algunos autores mexicanos sostienen la idea de que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo. Pensamos que esta apreciación no es correcta ni se -- adopta lo establecido por la Constitución Política del país -- cuando expresa que el poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el Presidente de la República Mexicana. Creemos que lo correcto es afirmar que la Administración Pública Federal es sólo un auxilio del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El presidente de la República para poder cumplir con sus atribuciones y esto -- en ningún momento significa que las dependencias y entidades -- de la administración sean elementos de constitución orgánica -- del Ejecutivo Federal. (50)

Como característica de la centralización es la jerarquía administrativa, es uno de los elementos esenciales de la centralización.

(50) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial - Porrúa, S.A., México, 1979, primera edición, pág. 32.

En la centralización administrativa, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores aumentan el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas.

Administración Pública Descentralizada o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica. Con la L.O.A.P.F. las entidades paraestatales ingresan a la pirámide de la Administración Centralizada para efectos de la coordinación sectorial. (51)

Serra Rojas dice: La Descentralización Administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. (52)

Distinción entre un órganos centralizado y descen--

(51) Op. cit. n.º. 48

(52) Op. cit. páq. 470.

tralizado la descentralización administrativa es aquella que se establece jurídicamente por región o territorio, teniendo su justificación en la prestación de servicios públicos, municipales o en facultades político administrativas regionales, y siempre bajo el ámbito limitado de competencia territorial, otra forma sería por razones técnicas o de servicios y tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de los servicios públicos.

3.- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Mediante el Acuerdo Número A/024/89, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan - instrucciones precisas a los servidores públicos, con el objeto de proteger inmediatamente que sea necesario a los menores o incapacitados que se encuentren relacionados en averiguaciones previas y se les origine una situación de conflicto, daño o peligro. (53)

La garantía constitucional que ordena la protección de los menores, para su estricto cumplimiento, requiere el - apoyo de esta Institución para intervenir de inmediato cuando los menores o incapacitados esten relacionados en alguna averiguación previa y se les origine una situación de conflicto, -

(53) Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de abril de 1989, págs. - 11 y 12.

daño o peligro. Y para brindar la atención y cuidados necesarios a los menores o incapacitados involucrados en averiguaciones previas, se hace indispensable trasladarlos al albergue temporal de esa dependencia y a disposición de la Dirección General de Ministerio Público en lo familiar y en lo Civil, para que se les proporcione la más amplia protección que en derecho proceda.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, está obligada a cumplir, la actividad asistencial que desarrolla esta dependencia, con los menores o incapacitados, de conformidad con sus atribuciones, debe concebirse y realizarse independientemente de la función persecutoria de los delitos del orden común.

El albergue temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estará a cargo del Director General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil o del servidor público que éste designe y realizará actividades eminentemente asistenciales, con objeto de proteger inmediatamente - que sea necesario, a los menores o incapacitados que se encuentren relacionados en averiguaciones previas y se les origine una situación de conflicto, daño o peligro.

Los menores incapacitados abandonados que sean acogidos por el albergue temporal, será en calidad de expósitos,

en términos de Ley, ya que estos no pudieron ser canalizados a las inclusas, hospicios o demás casas de beneficencia, los menores o incapacitados que ingresan al Albergue Temporal, te niendo quién ejerza la patria potestad y que sean abandonados, se canalizarán a las instituciones de beneficencia correspondientes, hasta en tanto se determine su situación jurídica de finitiva.

Reglamento Interior del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal B/004/89.

El Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fué instituido en el año de 1973, como unidad departamental con carácter eminentemente asistencial y de protección social y cuyo objeto es acoger de inmediato a los menores incapacitados en situación de conflicto, daño o peligro relacionados con averiguaciones previas, puesto a disposición de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil para que esta resuelva su situación jurídica de conformidad con sus atribuciones y les brinde la asistencia y protección social que requieran.

Las funciones y obligaciones del Jefe de la Unidad Departamental del Albergue Temporal son:

Organizar, supervisar y vigilar los servicios de -

alimentación, aseo y vestido de los menores albergados, supervisar y vigilar el oportuno y adecuado - servicio médico de los menores, en caso de que estos requieran hospitalización, ordenar el traslado - a la institución médica donde deba ser atendido.

Mantener informado a sus superiores de la conducta, comportamiento y reacciones de los menores albergados, con el objeto de brindarle orientación y auxilio inmediato en caso de así ameritarlo.

La sección de área médica:

Realizar revisión diaria general a los menores o incapacitados y lactantes y cada tercer día los maternales, preescolares y escolares, haciendo las anotaciones en las fichas correspondientes.

La sección de área Pedagógica:

Realizar y coordinar las actividades culturales, sociales y recreativas encaminadas a coadyuvar en el desarrollo integral del menor, en su adaptación al medio que lo rodea.

El Albergue Temporal, ingresarán menores de 14 años

o incapacitados en situación de conflicto, daño o -
peligro que requieran de atención y protección so-
cial inmediata relacionados con averiguaciones pre-
vias. Los C. Agentes del Ministerio Público podrán
canalizar a esta institución solamente menores cuya
edad cronológica coincidan con una conducta social -
que no afecte la seguridad del conglomerado, por ra-
zones de contagio comportamiento sexual impropio, -
violencia desusada y todo aquello que signifique al-
teración en su vida rutinaria.

Los egresos de los menores o incapacitados de la -
Unidad Departamental serán solicitados por escrito, especi-
fando el motivo de éste, como puede ser:

Cuando los menores o incapacitados sean canalizados
a alguna institución asistencial.

Cuando se este llevando el trámite de adopción ante
juzgados familiares y que por disposición del juez, el menor -
deba convivir con los presuntos adoptantes.

Por motivo de salud, cuando se hace la entrega a fa-
miliares que demuestren legalmente el entroncamiento con el -
menor o a tutores.

Son facultades del Consejo Técnico:

Proponer y llevar a cabo toda clase de relaciones - con organismos públicos y privados, así como con los medios - de comunicación masiva y personas físicas y morales que puedan coadyuvar a la obtención del más adecuado cumplimiento - del fin propuesto con la garantía constitucional que ordena - la protección de los menores. Así como la finalidad de que - exista una presencia permanente y constante del Consejo en to - das las actividades asistenciales y administrativas relacionada - das con el Albergue, este deberá reunirse cuando menos dos ve - ces al mes, previa convocatoria del Secretario Técnico. (54)

Acuerdo del Procurador General de Justicia del Dis- trito Federal por el que se crea la Agencia Especial del Mi- nisterio Público para la atención de asuntos relacionados con menores de edad y con fundamento en el artículo cuarto último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos A/032/89. (55)

La Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Servicios a la Comunidad, la Dirección - General de la Policía Judicial y las Delegaciones Regionales - de la Procuraduría General del Distrito Federal, en cuanto - tengan conocimiento de un menor infractor o víctima de delito, lo enviarán inmediatamente a la Agencia del Ministerio Públi-

(54) Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 1989, págs.- 23 a 24.

(55) Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Marzo de 1989, págs. - 23 a 25.

co especializada, de acuerdo a las siguientes bases:

Si el menor es víctima de delito y se encuentra en situación de conflicto, daño o peligro será remitido inmediatamente a la Agencia del Ministerio Público especializada, - con copia de lo actuado en los siguientes casos;

a) En el caso de menores abandonados, espósitos, - violados, maltratados o víctimas de delito en general, que no tengan capacidad de discernimiento y que requieran de la protección integral de esta representación social.

El Ministerio Público Especializado, para el debido cumplimiento de su función, podrá en caso de menores infractores remitirlos de inmediato, al Consejo Tutelar, Consejos Auxiliares o Jueces Calificadores, en los términos de lo dispuesto por los artículos 2o, 34, 48, 49 y 5o. transitorio de la Ley que crea los Consejos Tutelares para menores maltratados.

La Agencia del Ministerio Público especializada, -- tendrá su sede en el edificio central de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o en el lugar que designe el titular de esta Institución, en razón del crecimiento de la demanda de servicios.

Acuerdo del Procurador General de Justicia del Dis-

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

trito Federal, por el que se crea la Unidad del Albergue Temporal como Órgano desconcentrado y se le otorgan las facultades que se indican; con fundamento en los artículos 21 y 73 - fracción VI, base 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 167 al 180 de la Ley General de Salud, - 1o., 2o., 3o., 4o., fracciones I, IX y X de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 492, 493 y 507 del Código Civil para el Distrito Federal, 2a. fracción III, 5o. y 17o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 5a. fracción XXIII y 19 fracciones X, XI del Reglamento de la mencionada Ley.

Se crea la unidad de albergue temporal como Órgano desconcentrado, como autonomía técnica y operativa, subordinada jerárquicamente al Procurador, la que tendrá a su cargo el ejercicio de las facultades que se le delegan.

La unidad del albergue temporal tendrá como objetivo acoger a los menores incapaces, que le canalicen la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, - cuando determinado asunto origine para ellos una situación, - conflicto, daño o peligro, o se encuentren relacionados con - averiguaciones previas o procesos civiles, familiares o penales, brindándoles la atención o protección social que requiera durante su permanencia en tanto se determine su situación - jurídica.

En lo que respecta a los servicios a la comunidad:

1.- Brindar orientación legal y atención a las víctimas cuando se trate de menores incapaces, atendiendo a la finalidad y competencia para lo que fue creado.

2.- Proporcionar a los menores incapaces en coordinación con el área central competente la más amplia protección que en derecho proceda.

3.- Convocar a los grupos organizados de los sectores social y privado para emprender acciones de participación y organización ciudadana, en relación a las funciones del albergue.

Las facultades del Consejo de Gobierno son:

I.- Designar al Director del Albergue.

II.- Proponer al Procurador General los Proyectos de normatividad interna del Albergue Temporal, tomando en consideración las proposiciones y señalamientos realizados por el directos.

Son atribuciones del Director del Albergue:

Procurar que la estancia de los menores incapaces -

en el albergue sea lo más breve posible y que no se vea obstaculizado su desarrollo, maduración, atención y educación.

Para el desempeño de las funciones del Director del Albergue Temporal, este contará con un sistema integral de asistencia social que estará formado de la siguiente manera.

- I.- Unidad de Coordinación y enlace.
- II.- Unidad Médico / Psiquiatra especializada.
- III.- Unidad de Trabajo Social.
- IV.- Unidad Administrativa.

El albergue temporal contará con el presupuesto que le asigne la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como con las aportaciones económicas que, con motivo de su asistencia social, le propocionen las personas físicas y morales del sector público o privado, de conformidad con la normatividad aplicable. (56)

4.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Art. 123 Constitucional, enfoca a la protección de los trabajadores menores de edad. Por lo que el citado artículo nos dice: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de em-

(56) Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de Octubre de 1990, acuerdo A/023/90 pág. 42.

pleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales registrarán;

Apartado "A" frac. II: La jornada máxima de trabajo nocturno será de SEIS HORAS. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las DIEZ de la noche, de los menores de 16 años. (57)

Fracción III. Queda prohibida la utilización del trabajo a los menores de 14 años. Los mayores de esta edad y los menores de 16 años tendrán como jornada máxima la de 6 horas.

Fracción VI. Segundo Párrafo: Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, para proveer la educación obligatoria de los hijos.

Fracción VIII. El salario mínimo quedará exceptua-

(57) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

do de embargo compensación o descuento.

Fracción XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de 16 años no serán admiti--dos en esta clase de trabajo.

Fracción XIV. Los empresarios serán responsables - de los accidentes de trabajo, de las enfermedades de los tra--bajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión- o trabajo que ejecutan.

APARTADO "B"

Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Dis--trito Federal y sus trabajadores. (58)

Los conflictos de trabajo serán resueltos por comi--tés de mediaciones, conciliación y arbitraje, cuyo funciona--miento se sujetará a las reglamentarias respectivas.

Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias,

(58) Op. cit.

a los niños menores de 14 años y a la mujer.

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO en su Título Segundo, de nominado Relaciones Individuales de Trabajo, Capítulo I dice:

Artículo 22: Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años y de los mayores de esta edad y menores de 16 que no hayan terminado su educación obligatoria salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a juicio haya compatibilidad entre sus 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 años y menores de 16 necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del Sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política.

Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

Artículo 995. El patrón que viole las normas que rigen el trabajo de las mujeres y de los menores, se les impondrá multa por el equivalente de 3 a 155 veces el salario -

mínimo general, calculando en términos del artículo 992.

TITULO QUINTO BIS
TRABAJO DE LOS MENORES
LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo 173. El trabajo de los menores de 14 años y menores de 16 queda sujeto a la vigilancia y protección especiales de la inspección del trabajo. Art. 174. Los mayores de 14 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 ordene la inspección el trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.

Artículo 175. Queda prohibida la utilización del trabajo a los menores:

I. De 16 años en :

a) Gastos 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 del trabajo.

d) Trabajos subterráneos o submarinos.

e) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal.

f) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.

II. De 18 años en :

Trabajos nocturnos industriales.

Artículo 177. La jornada de trabajo de los menores de 16 años no podrá exceder de seis horas diarias y deberá dividirse en períodos máximos de tres horas, disfrutando de un reposo de una hora por lo menos en los distintos períodos de la jornada.

Artículo 178. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 16 años, en horas extraordinarias y en los días domingos y de descanso obligatorio. En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días do-

mingos 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 estarán 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 se dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares.

Con los artículos antes transcritos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo en su sexagésima edición del año de 1989, de la Editorial Porrúa, S. A., señala los derechos de los menores frente al patrón, para quien le presta sus servicios, así como la obligación de este para cumplir con los menores y que estos concluyan su educación obligatoria (primaria),

que imparte de manera gratuita el Estado y con fundamento en el artículo tercero, fracción VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (59)

Para el caso de los menores de 16 y mayores de 18 años la inspección del trabajo local o federal, será la encargada de vigilar que se cumpla con esta obligación, los mayores de 16 años tendrán capacidad para celebrar por sí mismos contratos de trabajo y tendrán capacidad para intentar ante las autoridades del trabajo acciones para defender sus derechos.

(59) Ley Federal del Trabajo, Sexagesima edición 1989, Editorial Porrúa, S.A.

CAPITULO QUINTO

ORGANISMOS ESTATALES DE PROTECCION A LA INFANCIA

DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (D.I.E.)

Las tareas de rehabilitación de los niños maltratados son actividades que corresponden no sólo al sector público, sino también al sector privado, pues tales labores implican no nada más una función de autoridad, sino un deber humano, una obligación social y moral de todos los sectores de la población para con las víctimas de los malos tratos; es decir, es una acción de interés público que compete a toda la colectividad. El Estado cumple con estas tareas a través de diversas entidades o dependencias, entre las cuales destaca el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia --- (D.I.F.).

Los particulares también realizan tareas de rehabilitación por conducto de asociaciones civiles o grupos que destinan recursos para cumplir con estos fines.

El D.I.F. tiene su origen jurídico en el Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de enero de 1977.⁽⁶⁰⁾

(60) Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de enero de 1977.

En su artículo 2o. del referido decreto se establecen los objetivos de esta Institución, siendo los siguientes:

- A).- Promover en el país el bienestar social.

- B).- Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar.

- C).- Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y, en general, a la infancia y mujeres embarazadas.

- D).- Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez así como la formación de su conciencia crítica.

- E).- Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza preescolar y extraescolar.

- F).- Investigar la problemática del niño, de la madre y de la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas.

- G).- Establecer y operar de manera complementaria -

hospitales, unidades de investigación y docencia, y centros relacionados con el bienestar social.

H).- Fomentar y, en su caso, proporcionar servicios asistenciales a los menores abandonados.

I).- Prestar organizada y permanentemente, servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del sistema.

J).- Fomentar la formación y capacitación de grupos de promotores sociales voluntarios y coordinar acciones, para su participación organizada, tanto en los programas del sistema, como en otros afines.

K).- La coordinación con otras instituciones afines cuyo objetivo sea la obtención del bienestar social.

Como puede apreciarse, el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia conocido como D.I.F., tiene señalados objetivos claramente señalados con el problema que nos ocupa (niño maltratado) de manera que podemos señalar que el referido organismo a través de la Procuraduría de la Defensa del Me-

nor y la familia dependiente del D.I.F. presta sus servicios en materia de asistencia jurídica e investigación a los menores y a las familias en los casos en que existan malos tratos a los niños. Por medio de otras unidades administrativas del sistema se llevan a cabo diversas tareas de atención, protección y auxilio a los niños víctimas de malos tratos.

En lo relativo a la coordinación del D.I.F., con otras instituciones afines cuyo objetivo sea la obtención del bienestar social. Consideramos que esas instituciones pueden ser tanto públicas como privadas y que la coordinación puede efectuarse mediante convenios de coordinación y colaboración, a través de los cuales se puedan vincular recursos y esfuerzos.

En el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia a partir del decreto Presidencial de fecha 20 de Diciembre de 1982, en el que se le asigna como al principal responsable de la protección de los menores maltratados, mediante un programa de prevención al maltratado D.I.F.- PREMAN; en el cual el INSAME, tiene un papel preponderante, ya que recibe las denuncias y captado el caso, se le da un manejo interdisciplinario.

Dentro del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia el estudio e investigación sobre el tema se ha rea

lizado principalmente a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos y del Instituto Nacional de Salud Mental, en este último a lo largo de once años se ha dedicado al estudio, investigación y tratamiento de este problema; consideramos que la más grave afección que sufre el menor víctima del maltrato, - incide en el área emocional y por ello afecta el desarrollo - del menor en su totalidad.

Siendo una institución dedicada a la atención y prevencción de la salud mental se pone especial atención en el manejo de esta área, realizando estudios psiquiátricos, psicosociales y psicológicos; que exploran especialmente factores de personalidad tanto del menor víctima del maltratado como del agresor.

El programa de Asistencia Jurídica opera a través - de la Procuraduría de la defensa del menor y la familia y consiste en la prestación organizada, permanente y gratuita de - servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos, así como la investigación de la problemática jurídica que les aqueja, especialmente la de los menores.

Los servicios asistenciales que en materia jurídica presta la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia - son:

Divulgación de enseñanza de las instituciones jurídicas emanadas del pueblo e instituidas en su propio beneficio.

Asesoría jurídica a la comunidad en general, a través de pláticas de orientación, conferencias y cursos, a efecto de que conozcan los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los mecanismos que procuran su respeto.

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

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 31 entidades federativas que conforman nuestra República, Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia dependientes del D.I.F.- Estatales, y en un número importante de municipios de los Estados, otorgando sus servicios, con el mismo modelo con que opera la Procuraduría del D.I.F. Nacional.

La oficina de Centros Especializados, con sede en las Casas Cuna del D.I.F., se encarga de estudiar en forma

integral la problemática de los menores albergados en esa institución y en la Casa Hogar; procurando resolver su situación a la brevedad posible, con el objeto de reintegrarlos al núcleo familiar ya sea en el propio o a través de la adopción.

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

Esta área de asistencia social jurídica la conforman las coordinaciones técnicas de integración familiar y la readaptación social, la primera cuenta con las secciones de integración social, coordinación de internados y D.I.F.- PREMAN, que es el programa de prevención del maltratado a menores, la segunda coordinación técnica cuenta, con las secciones de prevención y coordinación psicológica, libertad vigilada y bolsa de trabajo.

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

En la sección D.I.F.- PREMAN, se atienden a los menores de edad que son víctimas de maltrato por parte de sus -

padres, tutores o custodios. Su programa de prevención al maltrato del menor tiene su objetivo general, coadyuvar a la detención, protección, investigación y prevención de la problemática del menor sujeto a los malos tratos, a través de -- brindarles asistencia jurídica médica y social en caso necesario.

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

El programa de prevención de la Frarmacodependencia 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 fami-

lia, maestros y a todos los que se presentan voluntariamente a solicitar la orientación.

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

Con fecha 25 de agosto de 1981 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Convenio de Colaboración Institucional relativo al consejo tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal que celebraron por una parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por otra la Secretaría de Gobernación; cuyo objetivo general es contribuir a la readaptación social de los menores sujetos a la medida cautelar de libertad vigilada.

La libertad vigilada del menor tiene una duración - aproximada de 3 a 6 meses. Durante este lapso la trabajadora social llevará a cabo su plan propuesto correspondiendo la libertad absoluta, cuando el compartamiento y colaboración del menor y la familia haya sido positivo.

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

Estudios Psicológicos.

Empleos a través de la bolsa de trabajo.

Asistencia Social a los menores maltratados y abandonados.

Asesoría jurídica en la Procuraduría de la Defensa del menor y la familia. (61)

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como organismo del Gobierno Federal encargado de ejecutar las tareas de asistencia social y cumplir el compromiso de servir a quienes más lo necesitan, ha llevado a cabo el programa de prevención del maltrato al menor conocido como D.I.F.-PREMAN.

En este sentido, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia brinda atención en la forma siguiente:

La Dirección de Asistencia Jurídica por conducto del Departamento de Servicios Sociales, presta organizada y permanentemente servicios de asistencia social a los menores y sus familias con el programa prevención al maltrato del menor (preman) dando atención las 24 horas todos los días del año, sin excepción, recibiendo las denuncias en forma telefó-

(61) Conferencia: Hernández Palacios, Luis. Tema. Familia y Menores Infractores, lugar: Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 15 de marzo de 1992.

nica, escrita o directa, en las oficinas que se encuentran -
ubicadas en la calle Prolongación Xochicalco No. 947 primer -
piso, Colonia Portales, Delegación Benito Juárez, Distrito Fe-
deral. Una vez recibida la denuncia se procede a su regis-
tro, designándose una trabajadora social que realizará la ve-
rificación de la intencionalidad, habitualidad u omisión y que
provenga de los padres, tutores custodios o personas responsa
bles del menor agredido.

La forma de como realizar esta investigación es --
transladándose al lugar de ubicación de la vivienda, para ob-
tener la información sobre los beneficios urbanos que están -
al alcance de la familia, así como la forma, distribución y -
uso de la vivienda y el mobiliario, buscando platicar con el
padre, madre o responsable del menor a efecto de corroborar -
los datos de la denuncia.

Al entrar a la vivienda, se puede reconocer si ésta
es apropiada o no, si está limpia, sucia, organizada, etc. ob
servaciones que van dando la imagen de las necesidades y hábi-
tos de la familia, al platicar con los padres, tutores o cus-
todios, o responsables, es común que estos no acepten que mal
tratar a sus hijos por lo que a través del diálogo se busca -
la evidencia del maltrato y si ésta no es clara por sí sola, -
en el cuerpo del menor se puede observar huellas físicas de -
lesiones, como son: fracturas, cicatrices antiguas o recién

tes, hematomas, quemaduras, etc. y se destaca entonces mediante la entrevista, los antecedentes circunscritos al maltrato ubicando su origen en el estado de salud, la dinámica familiar y la existencia de signos psicológicos, producida por -privación emocional, descuido y desamparo entre otros aspectos, sin perjuicio de la información que se recabe con los vecinos, esto con mucha discreción para evitar enfrentamientos con los padres maltratadores.

Cabe mencionar que la familia que se investiga debe aceptar en forma voluntaria la intervención del trabajador social para introducirse al domicilio y verificar la denuncia, ya que habrá evidencias de que algo fuera de lo común sucede y tratarán de ocultarlo. El agresor al sentirse descubierto toma la actitud de defensa evitando toda responsabilidad, con argumentos muy variados y en algunas ocasiones hasta ofensivos, pero lo anterior no basta para que la trabajadora social no tenga éxito en su intervención.

Una vez corroborada la existencia del maltrato al menor, el trabajador social procede a elaborar la cédula de estudio socio-económico, documento que tiene el objeto de registrar el caso abriendo su correspondiente expediente.

La investigación y planteamiento de un diagnóstico es la parte de mayor importancia debido a que se van a preci-

sar que es lo que se va a realizar y hasta donde se pretende llegar proporcionando una asistencia integral a la familia en áreas jurídica y médica en forma separada o conjunta.

El tratamiento social: Se aplicará mediante el auxilio y orientación para resolver las carencias que padezca el menor y su familia.

El tratamiento jurídico: Será mediante la coordinación con la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según el caso y las necesidades del mismo.

El tratamiento médico: Mediante coordinación con el Instituto Nacional de Salud Mental del propio D.I.F. ---- I.S.S.S.T.E., I.M.S.S., Secretaría de Salud, Hospitales Infantiles, ya sea por atención Psicológica o problemas de salud.

El seguimiento del caso terminará cuando la problemática del caso que ameritó la intervención ha sido solucionada satisfactoriamente, por lo que la trabajadora social elabora un último resumen donde solicita se cierre el caso, manifestando las acciones que justifican se concluya el tratamiento social.

Puede darse la situación que la familia cambie de -

residencia al interior de la República y cuando la problemática aún no ha sido superada, el expediente es transferido al - D.I.F. estatal correspondiente con la información que les permite continuar la vigilancia y tratamiento del caso.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (I.M.S.S.)
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO (I.S.S.S.I.E.)

Siendo estas Instituciones las encargadas de velar por el bienestar físico y mental de la infancia, deben ser estas las encargadas de hacer un estudio científico, sobre la conducta, y sus medios ya sean estos económicos y sociales, - para encontrar las respuestas a las demandas que los menores - por derecho exigen, esto es el proporcionarles el buen trato que como miembros integrantes de la sociedad. Ya que al aplicar en ellos el trato digno y el respeto que como antes se merecen, es crear a su vez la conciencia de los futuros padres responsables que México necesita. Es primordial que estos Organismos y Centros de salud aporten mediante un centro rector todas y cada una de las experiencias ahí recogidas y de esta forma unir criterios y aplicar soluciones a efecto de dar respuesta a las demandas y garantizar el bienestar social de la niñez.

Las cuales en nuestro país se han descuidado, ya -

que cada uno de los organismos estatales actúa individualmente sin aportar siquiera un mínimo de experiencias a otras Instituciones, ese es el punto neurálgico el que deben señalar - para encontrar satisfactores y de esa forma encontrar el bienestar dentro del contexto social a la niñez.

Son precisamente los médicos generales y pediatras - quienes detectan los casos de los niños que presentan lesiones y malos tratos de que son víctimas. Generalmente el niño maltratado es menor de tres años y en muchos casos menor de - un año, la mayor parte de ellos presentan un aspecto triste, - indiferente, temeroso o asustado y descuidado; es notorio su mal estado general, como consecuencia de traumatismos y negligencias, tanto afectivas como alimentarias, muestran trastornos de conducta tales como micción involuntaria, debilidad - mental, anemias agudas, cuando son hospitalizados y un adulto - se acerca a la cama les causa terror, pues es frecuente que - en su hogar sean golpeados. Por lo que la actitud de los médicos frente al niño maltratado, deben observarse principios - de orden ético social y jurídico. Desde el punto de vista -- ético es un deber hacer del conocimiento del órgano investigador los casos en que probablemente existan existan situaciones de malos tratos a los niños, pues estimo que el primer - deber del médico es cuidar la salud y la vida de los seres humanos y denunciar los casos de los niños que son víctimas de maltrato por parte de su padre o madre, formulando un diagnós

tico y hacerlo del conocimiento del órgano investigador para que este actúe conforme a su representación social que corresponda, ya que el médico no le corresponde probar los malos -
tratos ni la responsabilidad, esto corresponde al C. Agente -
del Ministerio Público.

El secreto profesional alude a la protección del enfermo, no al que causó la enfermedad. En caso de que no se -
denuncien los malos tratos, es el agresor probable delincuente, a quien se encubre, por lo tanto, creemos que por razones
morales y sociales el secreto médico debe desaparecer para el
bien del niño, ya que tal secreto puede entenderse también co
mo el derecho del paciente a mantener el secreto de su enfer-
medad, no el derecho de un delincuente a que quede oculto su
ilícito.

Algunas personas pueden detectar malos tratos a los
niños, cuando, por sus actividades que desempeñan, siendo el
caso el de la docencia y el cuidado de los niños en guarderías
o lugares análogos, trabajo social o cualquier otro donde ten
gan relación con niños, tales personas, al percatarse de pro-
bables casos de malos tratos a los niños deben acudir de inme
diato ante las autoridades investigadoras con el fin de pre--
sentar la denuncia correspondiente.

El fundamento legal del Ministerio Público en el -

Distrito Federal, se encuentra en los artículos constitucionales 21 y 73 fracción VI, base 5a. y 6a., donde se menciona - que el gobierno del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República y el Ministerio Público de dicha entidad estará a cargo de un Procurador General que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente; el artículo 21 constitucional establece que es un deber del Ministerio Público perseguir delitos. (62)

El Ministerio Público puede definirse como órgano - del Estado, dependiente del Ejecutivo, encargado de ejercer - las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias le confieren, en -- atención a lo dispuesto por los artículos 73 fracción VI, base 5a. y 102 de la Ley Suprema, el artículo 21 se refiere al Ministerio Público y el artículo 102 se refiere al Ministerio Público Federal. Las leyes secundarias emanadas de la propia constitución, señalan diversas atribuciones al Ministerio Público, ya sea común o Federal, en distintas materias, y a saber: Penal, civil, familiar, administrativa, laboral, agraria, etc. Por lo que podemos manifestar que en estas materias la función básica del Ministerio Público es la de promover y vigilar la exacta aplicación de la Ley. En materia penal, la

(62) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Colección Popular Ciudad de México serie Textos Jurídicos, Tercera edición, México, - 1992, págs. 93 y 293.

función señalada en el artículo 21 constitucional es la de perseguir los delitos, misma que se desarrolla en la averiguación previa como autoridad investigadora y en el proceso como parte de él.

La averiguación previa, es la actividad de investigación que el Ministerio Público realiza y, en el caso de los malos tratos a los niños, mediante la averiguación previa se determina si efectivamente los daños que presentan los niños son el resultado de las conductas dolosas y si estas son atribuibles a determinada persona, para el caso de comprobarse el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad. Es en esta etapa del procedimiento cuando se realizan todas las diligencias tendientes a probar que se verificó un delito derivado de los malos tratos y que determinada persona es probablemente responsable, tal situación se precisará con todos y cada uno de los elementos de convicción.

El Ministerio Público debe practicar determinadas actividades especiales en la investigación de los casos de maltrato, pues si bien las consecuencias de estas conductas son generalmente lesiones, homicidio, contusiones, quemaduras, asfixias, lesiones por arma blanca y, en menor grado, lesiones por arma de fuego, por lo que es necesario buscar, observar y describir minuciosamente las huellas, indicios, vestigios o evidencias de maltrato físico que se encuentren en el

cuerpo del niño agredido, por lo que el Ministerio Público debe tener los conocimientos médico-legales suficientes que le permitan realizar, por sí mismo, observaciones y descripciones directas.

En cuanto a la autopsia del niño maltratado, muerte a causa de malos tratos, pueden apreciarse, al abrir las grandes cavidades craneana, torácica y abdominal, entre otras lesiones: Hematomas que muestren que ha habido malos tratos; - estallamiento de órganos abdominales. Por lo que es de suma importancia hacer notar que el documento en que se asiente el resultado de la autopsia, por referirse a actividades periciales técnicas y especializadas, puede hacer mención de circunstancias o emplear términos que requieren explicación, en tales circunstancias el C. Agente del Ministerio Público, está facultado para solicitar del perito las explicaciones y aclaraciones que sean necesarias para ilustrar su criterio, de manera que con esos datos y otros que arroje la averiguación - previa se podrá comprobar el cuerpo del delito y la presunta - responsabilidad del agresor.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado debe cuidar a los niños ya que son la célula básica de la sociedad, construyendo jardines de niños, escuelas, casas hogar para niños desamparados y abandonados, apoyar a los programas de escuelas de la calle, centros de enseñanza para que éstos aprendan un oficio, arte o profesión y porqué no, guarderías donde los pequeños puedan ser admitidos de urgencia, durante horas o semanas con la sola decisión de la madre.

SEGUNDA.- Apoyar a las trabajadoras sociales de todas aquellas instituciones que realizan planes y programas para ayudar a los niños víctimas del maltrato físico ó abuso sexual por parte de sus padres, padrastros, maestros ó personas con quienes éstos conviven, ya que el maltrato del menor ha generado a lo largo de los años un sin número de investigaciones de campo que aún no dan la respuesta para prevenir esta condición humana, pero hay que ver y analizar los planes aplicados para llegar a un futuro cercano que erradique este problema.

TERCERA.- Las características principales de los niños que son víctimas de maltrato conforman una tensión de todos los procesos de maduración y desarrollo psíquico y emocional que culmina en una gran gama de alteraciones de la salud mental.

CUARTA.- Considero que el medio más eficaz para evitar el maltrato a menores es realizar campañas y difundirlas por los medios masivos de comunicación como son la radio, - T.V., periódicos, pláticas en centros familiares, escuelas, - hospitales y clínicas, además se debe proporcionar información en todas las instituciones públicas o privadas que lo soliciten.

QUINTA.- El Estado debe reconocer las necesidades especiales de los niños separados de su familia, como el de los niños huérfanos víctimas de desastres naturales y provocados por el ser humano. De los niños impedidos y víctimas de malos tratos, de los niños que se encuentran en desventaja desde el punto de vista social, mediante el compromiso para cumplir los programas, ya que nadie puede ser insensible al dolor de la niñez, por lo que no debemos admitir que los menores padezcan por la conducta inadecuada de los adultos. La eficacia de lo antes manifestado, radica en los propósitos y en la autenticidad de los beneficios educacionales que les brindemos.

SEXTA.- El estudio y los planes de trabajo, la educación familiar debe estar encaminada para borrar la idea que mientras más hijos se tengan estos ayudarán con su esfuerzo a la familia, lo que pasa es que sus propios padres lo utilizan para no hacerse cargo de la responsabilidad que tienen ante -

sus hijos y ante la propia sociedad.

SEPTIMA.- Mediante la instrucción y educación de la población en general y de los padres en particular, se puede crear y desarrollar una conciencia responsable que logre evitar futuros casos de maltrato.

OCTAVA.- Los servicios de salud pública deben desarrollarse de manera que aseguren al máximo la salud física y psíquica de los individuos y en especial deben prestar un sólido apoyo a los padres que por diversas situaciones puedan encontrarse en estado de tensión excesiva o de angustia que puedan provocar malos tratos a los niños.

NOVENA.- Los servicios sociales pueden establecer sistemas de visitas a familias en las que se prevea razonablemente que acontezcan estos hechos dentro de estos servicios -- podría incluirse: pediatras, trabajadoras sociales y abogados que mediante dispositivos legales adecuados, pudiesen apartar al niño del medio de peligro y, en su caso, promover su colocación temporal o definitiva en lugares donde no esté expuesto a tratos violentos.

DECIMA.- Considero necesario promover actividades de desarrollo y protección al niño, tanto en el sector público como en el privado, coordinando óptimamente tales actividades

e incrementar los recursos destinados a las mismas, como es el caso de los usuarios de las tarjetas de crédito, donde -- cierto porcentaje del consumo de los tarjetahabientes se destina a servicios sociales, como es el caso de la ayuda que se les brinda a los niños maltratados. Intensificando las tareas preventivas mediante la mencionada aplicación de los recursos, teniendo presente en todo momento que la prevención de los malos tratos es tarea que a todos nos incumbe y de la cual debemos tener una clara idea de responsabilidad.

DECIMO PRIMERA.- Sin olvidar que la esencia de la familia es el amor, y éste impedirá los malos tratos. La familia educa, forma, promueve y pone de relieve los valores de la vida en sociedad, y es una institución que, con el recurso del Estado y de los individuos, debe ser devinida para que su seno sea el ambiente idóneo para capacitar al niño a esperar con serenidad, a luchar con intensidad y construir su propio destino.

DECIMO SEGUNDA.- Resulta indispensable sensibilizar a la comunidad para que acepte la existencia de los malos tratos como un hecho social triste, difícilmente comprensible y altamente dañoso, pero en todo caso real. La comunidad debe ser ilustrada para que conozca el problema, y alentarla para que ayude a combatirlo; debe crearse o desarrollarse esa conciencia social, de manera que las personas que integren la co

munidad, ante los hechos de malos tratos no asuman una actitud pasiva, contemplativa, sino que, por el contrario, actúen a que participen activamente en la lucha contra este problema social, pues su actitud positiva y activa puede servir para prevenir y evitar en el futuro la comisión de malos tratos. - Por lo que es necesario promover en la comunidad un claro y definido sentido de solidaridad humana, de civismo, así como un profundo respeto por los niños, seres indefensos que deben ser objeto de cuidados, atención y cariño; se debe alertar a la población para que haga del conocimiento a las autoridades competentes todas las situaciones de malos tratos a los niños pues existen garantías legales que protegen a quienes denuncien estos hechos ante la autoridad competente, y sólo de esta manera tales instituciones estarán en posibilidad de someter a los agresores a tratamientos de rehabilitación que permitan evitar futuras conductas que atenten contra los niños.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Séptima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.

Duguit León, Manual de Derecho Constitucional.

Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, 1ra. - edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1974.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, México, 1986.

Gonzalez de la Vega, Francisco. El Código Penal Comentado, - Editorial Porrúa, S. A. Octava Edición, México, 1987.

P. Grosman, Cecilia Silvia Masterman. Maltrato al Menor. El lado Oculto de la escena familiar, Editorial Universidad Buenos Aires, 1992.

Marcevích, Jaime. El Maltrato a los Hijos, Editorial Edicol, México, 1978.

Olivera del Toro, Jorge. Manual de Derecha Administrativo, - 1a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

Osorio y Nieto César Augusto. El Niño Maltratado, 3ra. reim- presión, Editorial Trillas, S. A. de C. V., septiembre de -- 1990, México, D. F.

Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la - Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, Méxi- co, 1981.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, T. I., Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.

Serra Rojas, Andrés. El Futuro de la Organización Administrativa Mexicana. Instituciones Políticas Mexicanas.

Llames, Jorge. Crisis Social y Drogas, Editorial Concepto, - México, 1982.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., 95a., edición, México, 1992.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. - Emitido por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

Código Civil para el Distrito Federal, 57a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, - 2a. edición, Editada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

Código Penal para el Distrito Federal, 50a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

Ley Federal del Trabajo, Sexagésima edición, 1989, Editorial-Porrúa, S. A., México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Colección Popular Ciudad de México serie Textos Jurídicos, - Tercera edición, México, 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de agosto de 1989.

Que contiene Acuerdo del Procurador General de Justicia del - Distrito Federal A/032/89, por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para la atención de asuntos relacionados con menores de edad.

Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de abril de 1989.

Que contiene Acuerdo del Procurador General de Justicia del - Distrito Federal, por el que se dan instrucciones a los servidores públicos, con objeto de proteger inmediatamente que sea necesario a los menores o incapacitados que se encuentren relacionados en averiguaciones previas y se les origine una situación de conflicto, daño o peligro.

Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de junio de 1989.

Que contiene Acuerdo del Procurador General de Justicia del - Distrito Federal B/004/89 en el que crea el Reglamento Interior del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1990.

Que contiene Acuerdo del Procurador General de Justicia del - Distrito Federal, por el que se crea la unidad del albergue temporal como órgano desconcentrado.

Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa CALPE, Madrid España, 1970.

Periódico el Universal de fecha 13 de septiembre de 1992, México, D. F., pág. 3.

Periódico Ovaciones de fecha 29 de agosto de 1992, México, D. F.

CONFERENCIAS

TEMA: El Maltrato al Menor, Exponente Dr. Víctor Manuel Guisa

de fecha 20 de febrero de 1992, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

TEMA: Aspectos Jurídicos del Maltrato al Menor, exponente Ignacio Navarro Rábago, de fecha 27 de febrero de 1992, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, D. F.

TEMA: Familia y Menores Infractores, exponente, Jesús Hernández Palacios, de fecha 5 de marzo de 1992, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, D. F.