

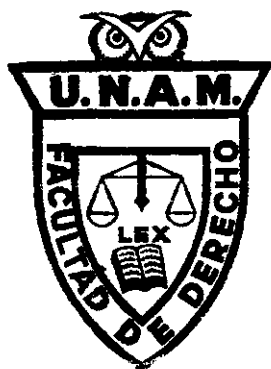


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“Ausencia de Reglamentación de los
Actos y Procedimientos de la
Procuraduría de la Defensa del
Menor, la Mujer y la Familia
en el Estado de Morelos”

T E S I S
Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
JAVIER MUJICA CALDERON



Cd. Universitaria

1998

0069725



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 9 de noviembre de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, **MUJICA CALDERON JAVIER**, con número de cuenta 7668903-7 ha elaborado la tesis denominada **“AUSENCIA DE REGLAMENTACION DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS”**, bajo la dirección del Lic. Edgar Sánchez Magallan, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

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

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

Edgar Sánchez Magallán
ABOGADO

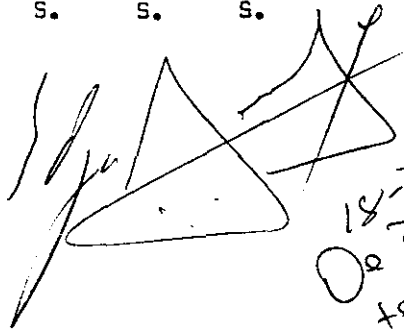
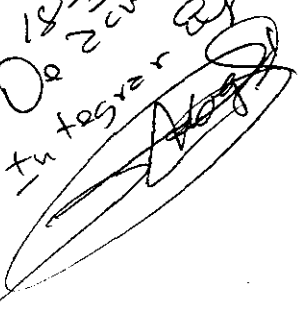
México, D.F., Febrero 16 de 1998.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DE-
RECHO ADMINISTRATIVO (T.V.) -
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE-
LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Por medio de la presente, me permito introducir con usted al C. Pasante de Derecho **JAVIER MUJICA CALDERON**, -quién desea realizar los trabajos de elaboración de Tésis en el - Seminario a su digno cargo y para el cual, atentamente solicito, -le brinde toda la información necesaria para tramitar su registro.

Informo a usted que he aceptado dirigir la Tésis intitulada "AUSENCIA DE REGLAMENTACION DE LOS ACTOS Y PRO- CEDIMIENTOS DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER- Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS" y que bajo su autorización -realizaré todas las actividades necesarias para cumplir con la en- comienda de lograr un documento de calidad, analítico y propositi- vo.

S. S. S.


18-II-98
De acuerdo
tu logro y agradecido


Edgar Sánchez Magallán

ABOGADO

México, D.F., Octubre 22 de 1998.

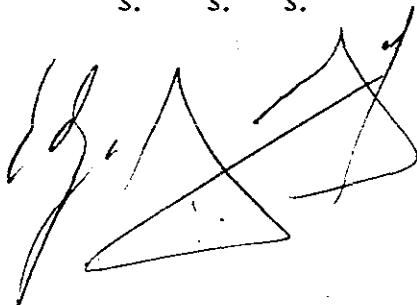
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DE-
RECHO ADMINISTRATIVO.
TURNO VESPERTINO DE LA FACUL-
TAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.

Me es grato informar a usted que el Estudiante **JAVIER MUJICA CALDERON**, ha concluido la elaboración de la Tesis intitulada "**AUSENCIA DE REGLAMENTACION DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA - PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS**", bajo la dirección del suscrito en atención a la autorización recibida por usted.

Considero que el trabajo de investigación referido que consta de Introducción, 4 Capítulos, Propuesta Legislativa, - Conclusiones Generales, Bibliografía, Hemerografía y Legislación Consultada, reúne los requisitos exigidos por la Legislación Universitaria y debido a lo mismo he de estimar profundo, autorice su aprobación y la continuación de los trámites correspondientes para que el alumno de referencia sustente oportunamente su examen profesional.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

S. S. S.



AGRADECIMIENTOS

**A MI PAPA:
RAUL**

Con respeto y amor, por todo tu apoyo y
ayuda incondicional.

Y quien con su ejemplo de honradez,
me ha enseñado a ser un hombre libre
y de provecho.

**A MI MAMA:
KONY**

Con todo mi amor y mi cariño
te dedico especialmente ésta tesis.

Gracias por todo tu apoyo,
todos tus esfuerzos y desvelos
para verme titulado,
y que sin tu ayuda
no hubiera sido posible la
realización de este trabajo.

**A MIS HERMANOS:
RAUL Y OSCAR**

A quienes les agradezco mucho su ejemplo,
su compañía, comprensión
y todo el apoyo recibido
durante estos años.

**A MI QUERIDO HERMANO:
HECTOR**

Con todo mi cariño te dedico este trabajo.
Por toda tu ayuda, comprensión y dedicación
para la realización y terminación de esta tesis.

**A MI HIJA:
MIRIAM**

Con mucho amor y cariño.
Gracias, por tu comprensión y tu apoyo
en todo momento.

**A MIS HIJOS:
JAVIER Y PABLO**

Con amor y cariño sincero,
y para que esta tesis
que tanto trabajo y esfuerzo me costo,
sea un estímulo en sus vidas.

**A MI ESPOSA:
MIRIAM**

Con cariño y amor
por todos estos años de felicidad,
dándote las gracias por todo el apoyo,
la comprensión y la paciencia para la
realización de la presente tesis.

**A MI COMPAÑERO, AMIGO, MAESTRO
Y DIRECTOR DE LA PRESENTE TESIS:
LIC. EDGAR SANCHEZ MAGALLAN**

Con gran estimación,
ya que gracias a su incalculable y
constante ayuda pude realizar esta tesis.

**A MI COMPAÑERA Y AMIGA:
LIC. ALEJANDRA SERRANO SANCHEZ**

En agradecimiento a su ilimitada cooperación
y por su valioso y desinteresado apoyo para la
realización de la presente tesis.

A TODOS MIS MAESTROS:

En agradecimiento
por haberme enseñado y
transmitido sus conocimientos.

**A MIS FAMILIARES,
COMPAÑEROS Y AMIGOS:**

Por haberme brindado
su confianza y amistad.

**A DIOS:
GRACIAS.**

CAPITULADO

CAPITULO I.- DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS.

- 1.1. Base legal del Sistema D.I.F. Morelos.
 - 1.2. Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos.
 - 1.3. Organos que integran el Sistema D.I.F. Morelos.
 - 1.4. Funciones del Sistema D.I.F. Morelos.
 - 1.5. Representación legal del Sistema D.I.F. Morelos.
- Conclusiones.

CAPITULO II.- DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS.

- 2.1. Concepto de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia del Estado de Morelos.
 - 2.2. Reglamento interno de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia del Estado de Morelos.
 - 2.3. Funciones de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia del Estado de Morelos.
 - 2.4. Actos y procedimientos de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia del Estado de Morelos.
- Conclusiones.

CAPITULO III.- LOS ACTOS JURÍDICOS Y LA LEGISLACIÓN APLICABLE AL TEMA.

- 3.1. Concepto de Acto Jurídico, Clasificación y Características.
 - 3.1.1. El Acto Administrativo como especie del Acto Jurídico.
 - 3.1.2. Elementos constitutivos del Acto Administrativo y su fundamento.
 - 3.2. Reglamento. Conceptualización.
 - 3.3. Concepto de Reglamento Administrativo.
 - 3.3.1. Función del Reglamento.
 - 3.4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Morelos.
 - 3.5. Ley Orgánica de la Administración Pública y Secretaría de Bienestar Social.
- Conclusiones.

CAPITULO IV.- AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS.

- 4.1. Inexistencia del reglamento del Sistema D.I.F. Morelos.
- 4.2. Ausencia de bases legales de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia del Estado de Morelos.
- 4.3. Falta de reglamentación de los actos y procedimientos de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia en el Estado de Morelos.

Conclusiones.

**PROPUESTA LEGISLATIVA.
CONCLUSIONES GENERALES
BIBLIOGRAFÍA.
LEGISLACIÓN CONSULTADA**

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo nos explica como el Poder Ejecutivo en el ámbito de su competencia y en el uso de las facultades que le fueron conferidas por la constitución tanto a nivel Federal como Estatal expide los reglamentos necesarios para lograr la exacta aplicación de la ley.

El punto que trata este documento es, que en el Estado de Morelos, ni el Titular del Ejecutivo Estatal, ni la Secretaría de Bienestar Social han hecho uso de las precitadas facultades para expedir el reglamento del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado, y por ende el de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia que forma parte del primero; En esa virtud el presente trabajo está realizado con la finalidad de señalar las deficiencias legales que en la función de estos organismos se presentan con motivo de esta falta de reglamentación.

El trabajo comprende cinco capítulos, en el primer capítulo se describen las bases normativas del sistema D.I.F. Morelos y la relación que guarda con distintos ordenamientos; En el segundo capítulo se precisa el concepto de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, se hace una descripción de sus funciones, de los actos y procedimientos que lleva a cabo y de como actualmente se rige su estructura y funcionamiento; En el tercer capítulo se analiza la naturaleza jurídica del Reglamento, los órganos de poder que intervienen en su expedición, se precisa el cuerpo legislativo federal y estatal de su emisión y se señala a quien corresponde en el Estado el

pronunciamiento de los dos reglamentos a que se ha hecho referencia en líneas anteriores; En el capítulo cuarto, que es la parte fundamental del trabajo se señala la ausencia de la reglamentación referida, por ende su inexistencia y se analiza la problemática legal que ello origina y Finalmente en el capítulo quinto se realizan las propuestas generales que a nivel legislativo se consideran necesarias para corregir esta omisión.

La importancia de este trabajo radica en la finalidad de proveer seguridad jurídica en el ámbito de bienestar social y mayor protección tanto a la infancia como a la familia en el Estado de Morelos.

CAPITULO I.- DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS.

1.1. BASE LEGAL DEL SISTEMA D.I.F. MORELOS

Las estructuras de la administración pública, considerando que los cambios sociales son constantes de acuerdo al desenvolvimiento de la misma, hace imperativo y surge como necesidad, su adaptación para el establecimiento de los medios que procuren su mejor realización.

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal con el propósito de proteger a la niñez con fecha 31 de enero de 1961 en el Diario Oficial de la Federación, emitió un decreto por el cual crea un organismo público descentralizado denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia, el cual tuvo a su cargo la prestación de servicios asistenciales, especialmente mediante la distribución de los desayunos escolares, con la posibilidad de la constitución de institutos regionales con los cuales pudiera coordinarse mediante convenios, la prestación de dicho servicio social.

Igualmente con ese propósito fundamental el Ejecutivo del Estado, mediante decreto publicado en el Periódico oficial "Tierra y Libertad", órgano informativo del Estado de Morelos, con fecha 12 de julio de 1961 crea el organismo público descentralizado denominado Instituto de Protección a la Infancia del Estado de Morelos, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la ciudad de Cuernavaca, con los deberes y facultades contenidos en los once artículos que integran dicho decreto.

Sin embargo, la administración pública estatal, correlativa a los intereses federales, se vio en la necesidad de establecer las bases jurídicas y los instrumentos legales necesarios que le permitieran cumplir eficazmente con los programas de asistencia social en beneficio de la familia, de los menores, y minusválidos y de la

población morelense en general, que tiene encomendados conforme a su naturaleza y esencia; Consecuentemente el 13 de abril de 1977, crea por la ley respectiva el Organismo Público descentralizado del gobierno de estado de Morelos, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Morelos"; Empero, mediante decreto de fecha 18 de julio de 1984, expide la Ley Orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Morelos, que abroga a la ley antes mencionada; A pesar de lo anterior, con fecha 26 de agosto de 1986 el H. Congreso del Estado de Morelos expide a iniciativa del Ejecutivo Estatal la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" con fecha 27 de agosto de 1986, con la finalidad de crear y establecer las bases y procedimientos de un sistema estatal de asistencia social que promueva la prestación de los servicios de asistencia social del estado de Morelos y coordine el acceso a los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como la participación de los sectores social y privado, según la distribución de que establecen la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; Si bien esta ley abroga la ley correspondiente por el que se regulaba el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, este nuevo instrumento legal, en su Capítulo Cuarto se refiere a este último, con el mismo nombre, estableciendo en 23 artículos la base legal de su organización y funcionamiento, todo ello con la finalidad de cumplir cabalmente con los fines que establece el artículo 11 de la misma ley.

Así, tenemos que el artículo 11 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos establece como objetivos del sistema estatal de asistencia social los siguientes:

ARTICULO 11.- Los integrantes del Sistema Estatal de Asistencia Social contribuirán al logro de los siguientes objetivos:

I.- Garantizar la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios preferentemente en las regiones menos desarrolladas y a los grupos más vulnerables.

II.- Definir criterios de distribución de universos de usuarios, de regionalización, de escalonamiento de los servicios, así como de universalización de cobertura.

III.- Establecer y llevar a cabo conjuntamente programas interinstitucionales que aseguren la atención integral de los grupos sociales vulnerables.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se integra de la siguiente manera, según lo establece la Ley de Asistencia Social en su artículo 20 .

ARTÍCULO 20.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Organismo contará con los siguientes órganos superiores:

- I.- Patronato;
- II.- Junta de Gobierno y,
- III.- Dirección General.

La vigilancia de la operación del Organismo estará a cargo de un Comisario.

1.2. LEY DE ASISTENCIA SOCIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

Siendo la familia el elemento primario que sirve para la formación y desarrollo del niño, el Gobierno del Estado ha manifestado su especial interés en realizar programas que se traduzcan en acciones que la fortalezcan y la doten de salud física y mental, fundamentalmente en aquellas de escasos recursos que se encuentren en las zonas rurales de la Entidad; Para realizar todo ello y cumplir cabalmente con sus funciones en el campo de la asistencia social, tal y como cite en líneas anteriores, con fecha 26 de agosto de 1986 el H. Congreso del Estado expide a iniciativa del Ejecutivo Estatal la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el día 27 de agosto de 1986, con la finalidad de crear y establecer las bases y procedimientos de un sistema estatal de asistencia social que promueva la prestación de los servicios de asistencia social del Estado de Morelos y coordine el acceso a los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como la participación de los sectores social y privado, según la distribución de competencia que establecen la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Esta ley se compone de 48 artículos que comprenden cinco capítulos, el primero corresponde a las disposiciones generales, el segundo se refiere a los servicios básicos de salud de atención local, el tercero a los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, el cuarto al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Morelos y el quinto es el apartado de la coordinación, concertación e inducción y finalmente, tiene cuatro artículos transitorios. Esta Ley permite al organismo público descentralizado del Gobierno del Estado denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Morelos, coordinarse y entablar acciones conjuntas con las Instituciones y Dependencias que forman el Sector Salud del País, así como aumentar su capacidad técnica y

administrativa y el radio de acción de sus componentes que hasta hace poco tiempo se encontraba fuera del alcance de la misma Institución, ya que por su propia naturaleza el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Morelos y por las acciones que este Organismo realiza, deberá coordinarse con los diferentes sectores, tanto público como privado, así como con los Clubes Sociales para atender los variables y polifacéticos problemas que surgen en la Entidad, multiplicándose así los beneficios en favor de la población morelense.

1.3. ORGANOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA D.I.F. MORELOS

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se integra de la siguiente manera, según lo establece la Ley de Asistencia Social en sus artículos 20, 21 y 24 :

Artículo 20.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Organismo contará con los siguientes órganos superiores:

- I.- Patronato;
- II.- Junta de Gobierno y,
- III.- Dirección General.

La vigilancia de la operación del Organismo estará a cargo de un Comisario.

Artículo 21.- El Patronato estará integrado por 8 miembros designados y removidos por el Gobernador del Estado. El Director General del Organismo y la Presidenta del mismo representarán a la Junta de Gobierno y ante el Patronato, cuyos miembros no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna y se seleccionarán de ente los sectores público, social y privado.

Artículo 24.- La Junta de Gobierno estará integrada por:
La Presidenta del Organismo.

El Director General.

El Contralor General.

El Director de Promotoras voluntarias y las 33 Presidentas D.I.F. Municipales.

Un Comisario.

Un Auditor Externo.

Los miembros de la Junta de Gobierno serán suplidos por los representantes que al efecto designen cada uno de los miembros propietarios de la misma.

La Junta de Gobierno contará con un Secretario Técnico, designado por la misma, a propuesta del Director General.

A pesar de no contar con una estructura orgánica definida en el cuerpo de la precitada ley o en otro cuerpo normativo, actualmente, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le son encomendados al Sistema D.I.F. Morelos, se encuentran funcionando de hecho los siguientes cuerpos administrativos: La Dirección Administrativa, La Dirección de Servicios Asistenciales, La Subdirección Jurídica, La Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia, La Subdirección de Servicios Médicos, La Subdirección de Servicios Comunitarios y Atención a Desamparados, La Subdirección de Mejoramiento Nutricional, La Subdirección de Atención al Niño, Adolescente y Anciano, La Subdirección de Recursos Humanos, La Subdirección de Recursos Materiales, La Subdirección de Programación, Organización y Presupuesto, El Consejo Técnico de Adopciones y, El Departamento de Trabajo Social. Este cuerpo administrativo trabaja, a pesar de no tener ninguna base normativa, en coordinación con el Sistema D.I.F. Nacional y con diversos órganos del sistema administrativo estatal, tales como la Secretaria de Salud, Educación, Bienestar Social (de la cual se supone que depende tanto el Sistema

D.I.F. Morelos como toda su organización), Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos y sus direcciones de Orientación Ciudadana y Atención a las Víctimas del Delito, etcétera.

1.4. FUNCIONES DEL SISTEMA D.I.F. MORELOS

El Sistema D.I.F Morelos tiene a su cargo la planeación y ejecución de programas, planes y acciones encaminadas a la protección de los menores que se encuentran en estado de abandono o que por indigencia de las familias a las que pertenecen se encuentran desintegrados de la sociedad.

Otro de los aspectos fundamentales que corresponden a su función de solidaridad y asistencia social es la atención a la ancianidad, el Gobierno del Estado, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Morelos le otorga su tutela y cuidado para que en los postreros años de su existencia una persona lleve una forma de vida digna y no sean considerados sus integrantes como cargas improductivas que redunden en perjuicio de la Sociedad, sino que su situación se entienda como un reconocimiento del Estado para aquellos que en sus pasadas épocas de fortaleza física y mental aportaron con su trabajo e iniciativa elementos de enriquecimiento para una sociedad mejor. Así mismo, la Sociedad y menos el Gobierno del Estado no pueden dejar al margen de su atención el cuidado, el desarrollo y aún la productividad de los minusválidos, se hace menester su ayuda y apoyo para poder otorgarles una asistencia y participación en la Sociedad que los haga sentir solidarios y útiles para con ella.

Todo lo anterior se regula en lo dispuesto por los artículos 16, 17 y 18 de la Ley de Asistencia Social que establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 16.- El Organismo, para el logro de sus objetivos, realizará las siguientes funciones:

- I.- Promover y prestar servicios de Asistencia Social;
- II.- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- III.- Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- IV.- Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;
- V.- Coordinar las funciones relacionadas con la Beneficencia Pública y la Asistencia Privada en el Estado así como proponer programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- VI.- Fomentar, apoyar, coordinar y evaluar las actividades que lleven a cabo las instituciones de asistencia o asociaciones civiles y todo tipo de entidades privadas cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias;
- VII.- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos sin recursos;
- VIII.- Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez, minusvalía o incapacidad y de rehabilitación de inválidos, en centros no hospitalarios, con sujeción a las disposiciones aplicables en materia de salud;
- IX.- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales del gobierno del Estado y de los Municipios;

- X.- Elaborar y proponer los reglamentos que se requieran en la materia, observando su estricto cumplimiento;
- XI.- Realizar y promover la capacitación de recursos humanos para la asistencia social;
- XII.- Operar el Sistema Estatal de Información Básica en Materia de Asistencia Social a que se refiere la fracción XIV del Artículo 13 de esta Ley;
- XIII.- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos, inválidos o incapaces, sin recursos;
- XIV.- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva;
- XV.- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- XVI.- Realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez, minusvalía e incapacidad;
- XVII.- Participar en programas de rehabilitación y educación especial;
- XVIII.- Proponer a las autoridades correspondientes la adaptación o readaptación del espacio urbano que fuere necesario para satisfacer los requerimientos de autonomía de los inválidos, minusválidos e incapaces y;
- XIX.- Las demás que establezcan las disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 17.- En casos de desastre, como inundaciones, terremotos, derrumbes, explosiones, incendios y otros de la naturaleza por las que se causen daños a la población, el Organismo, sin perjuicio de las atribuciones que en auxilio de los damnificados lleven a cabo otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, promoverá la atención y coordinación de las acciones de los distintos sectores sociales que actúen en beneficio de aquéllos, en el ámbito de su competencia.

Artículo 18.- En la prestación de servicios y en la realización de acciones, el Organismo actuará en coordinación con las dependencias y entidades del Gobierno del Estado y de los Municipios, según la competencia que a éstas otorgan las leyes.

El Organismo promoverá el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional, para las personas que sufran cualquier tipo de invalidez, minusvalía o incapacidad, así como acciones que faciliten la disponibilidad y adaptación de prótesis, órtesis y otras funciones.

El Organismo observará una vinculación sistemática entre los servicios de rehabilitación y asistencia social que preste y los que proporcionen otros establecimientos del Sector Salud y de los sectores social y privado.

1.5. REPRESENTACIÓN LEGAL DEL SISTEMA D.I.F. MORELOS

El Sistema D.I.F Morelos, como ya lo mencione, cuenta en su estructura con tres órganos superiores y si bien su máxima autoridad lo es el patronato, seguido de la Junta de Gobierno, la cual se encuentra presidida por la Presidenta del Sistema (cargo que ocupa la esposa del Gobernador en turno), descarga su representación legal en su Director

General, tal y como lo dispone la fracción VIII del artículo 29 de la citada Ley de Asistencia Social, en términos del artículo 24 de la misma Ley, y sus funciones se encuentra comprendidas en dicha disposición.

Artículo 29.- El Director General tendrá las siguientes facultades:

I.- En términos del Artículo 24, ejecutará los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno;

II.- Presentará a la Junta de Gobierno, los informes y estados financieros bimestrales, acompañados de los comentarios que estime pertinentes a los reportes, informes y recomendaciones que al efecto formulen el Comisario y el Auditor Externo;

III.- Presentar al conocimiento, y aprobación de la Junta de Gobierno, los planes de labores, presupuestos, informes de actividades y estados financieros anuales del Organismo;

IV.- Proponer a la Junta de Gobierno la designación y remoción de los servidores públicos superiores, así como designar y remover con acuerdo de la Presidenta del Organismo a los demás servidores públicos del Organismo;

V.- Expedir o autorizar la expedición de nombramientos del personal y llevar las relaciones laborales de acuerdo con las disposiciones legales;

VI.- Plantear, dirigir y controlar el funcionamiento del Organismo con sujeción a las instrucciones de la Presidenta y de la Junta de Gobierno;

VII.- Celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos que sean indispensables para el cumplimiento de los objetivos del Organismo;

VIII.- Actuar en representación del Organismo con facultades generales para actos de administración, para pleitos y cobranzas, así como aquéllos que requieran cláusula especial conforme a las leyes y;

IX.- Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las anteriores.

Además de las anteriores, también forma parte del Consejo Técnico de Adopciones del Sistema y participa en las reuniones que a nivel estatal se realicen para la elaboración y evaluación de los programas que en el rubro de la asistencia social propongan y lleven a cabo los distintos órganos del Estado en sus diversos campos de acción (salud, educación, bienestar social, etc.).

CONCLUSIONES

1.- La base legal del D.I.F. en Morelos es la Ley de Asistencia Social, que en su capítulo cuarto establece en 23 artículos su organización y funcionamiento.

2.- El antecedente legal más remoto del D.I.F. es el Instituto de Protección a la Infancia, el cual fué creado el 13 de abril de 1977; y posteriormente el 18 de julio de 1984 se expide la Ley Orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Morelos que abroga a la ley antes mencionada, para que finalmente el organismo exista y funcione de acuerdo a lo que establece la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos, promulgada con fecha 26 de agosto de 1986.

3.- Mediante la Ley de Asistencia Social el Gobierno del Estado de Morelos satisface los requerimientos de la población en materia de los servicios de Asistencia Social, pues esta crea y establece las bases y procedimientos necesarios para promover la prestación de los servicios de asistencia social del estado de Morelos y coordina el acceso a los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como la participación de los sectores social y privado, según la distribución de que establecen la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

4.- Los órganos superiores que integran el Sistema D.I.F. Morelos se definen en la Ley de Asistencia Social y son el Patronato, la Junta de Gobierno y la Dirección General.

CAPITULO II.- DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS

2.1. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS

En el Estado de Morelos no se ha elaborado una definición o concepto de la Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia; Ninguno de los órganos del Estado, encargado de la asistencia social, ha definido en sus cuerpos normativos a este organismo, tampoco el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, al cual, pertenece; Sin embargo, esta entidad cuenta con un reglamento interno con el cual actualmente trabaja y que se pretende una definición en su artículo 1º, de la siguiente manera.

"La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es el órgano dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, mediante el cual se prestara organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a la familia, los menores de edad, ancianos y discapacitados sin recursos económicos, para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del propio sistema".

En diversos cuerpos normativos, de diferentes Estados de la República, se ha dado tratamiento a esta institución denominada Procuraduría de la Defensa del Menor; Es el caso que en Nuevo León, existe la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor de esa entidad, que sin embargo, no la define, así, también se encuentran diversos Estados como Oaxaca, Querétaro y Tlaxcala, cuyas

legislaciones hacen referencia a esta institución pero tampoco proporcionan una definición.

2.2. REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS

Como ya lo mencione en líneas anteriores, la Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia es un organismo o entidad del Sistema D.I.F. Morelos, trabaja en forma coordinada con este y sus funciones se realizan con independencia de los distintos programas y labores de este; A pesar de no estar reconocida como parte de su estructura orgánica, cuenta con las instalaciones y personal, y realiza sus funciones con base en un reglamento interno que establece lo siguiente:

REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR LA MUJER Y LA FAMILIA

CAPITULO I.- De su objetivo y aplicación.

ARTICULO 1.- La procuraduría de la defensa del menor la mujer y la familia del Sistema D.I.F. Morelos, es una institución.

Sus empleados cumplirán con todo celo sus obligaciones y desempeñaran con eficiencia las funciones que les correspondan.

ARTICULO 2.- Las disposiciones de este reglamento rigen al personal que presta sus servicios a la institución su categoría y relación de mando

ARTICULO 3.- Los empleados del Instituto atenderán en forma oportuna y con la más cuidadosa cortesía, claridad y exactitud en la información que deban proporcionar o solicitar.

ARTICULO 4.- Los funcionarios y empleados vigilarán la debida observancia de este Reglamento, dictando las ordenes e instrucciones

que correspondan sin actitudes ofensivas para la dignidad de subalternos, con la claridad y firmeza que demande la disciplina.

CAPITULO II.- Hora de entrada y salida de los empleados, tiempo destinado para las comidas.

ARTICULO 5.- Todos los empleados iniciarán y terminarán con puntualidad la jornada de labores que les corresponda según lo establecido en su nombramiento.

ARTICULO 6.- Para los efectos de este reglamento se entiende por jornada de trabajo el lapso que el trabajador está obligado a laborar, de acuerdo con la distribución de sus actividades y con el nombramiento respectivo.

ARTICULO 7.- Para los empleados administrativos, la jornada matutina será de 8:00 a 15:00 horas, contando con media hora para los alimentos la que esta comprendida de las 8:00 a las 8:30 A.M.

De las 8:30 a las 9:00 A.M. se recibirán correspondencia externos e internos.

ARTICULO 10.- Cuando un empleado de confianza o administrativo necesite emplearse de su lugar de adscripción para atender asuntos de interés particular dentro o fuera de las oficinas, avisara a su jefe inmediato superior.

CAPITULO III.- De los libros de control.

ARTICULO 11.- En cada departamento se contara con un libro de control en donde se deberá establecer: fecha, procedencia, asunto y firma, de los documentos que se reciban o se remitan a otro departamento o fuera de las oficinas de esta institución.

Asimismo se contara con los siguientes libros, resguardo y protección de menores, pensiones, expedientes existentes y maltrato a menores.

Además se contara con un libro en el que se realicen las anotaciones de los días y horas de las diligencias, revisión y de expedientes, etc., para que exista un mejor control de coordinación entre los abogados y se proporcione un mejor servicio al público en general.

Como se advierte de lo anterior, este aparente cuerpo normativo regula las actividades, de la Procuraduría de la Defensa del Menor y las relaciones obrero-patronales o laborales; Sin embargo no refleja sus finalidades, no especifica claramente cuales son sus funciones, su capacidad, ni las facultades y obligaciones de su personal ni las consecuencias que surjan con motivo de los actos que realicen sus colaboradores o emitan la propia Procuraduría y en su caso, que hacer para fincar responsabilidad a esos servidores públicos; Si bien establece ciertos contratos, estos son incipientes y ya muy superados por realidades tecnológicas.

2.3. FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS

La Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia cumple con varias de las funciones que de acuerdo al artículo 16 fracciones VII, XIII, XIV y XV, de la Ley de Asistencia Social le corresponden al Sistema D.I.F. Morelos y que de acuerdo a mi consideración, podemos englobar de la siguiente manera

a) Patrocinar, gestionar, asesorar y representar en juicios a menores, mujeres, ancianos, minusválidos, y discapacitados en estado de abandono, o bien, que se encuentren en una situación de conflicto, daño o peligro, y sin recursos, en materia familiar y penal.

b) Vigilar el cumplimiento de las normas tutelares de menores infractores y coadyuvar en el tratamiento del menor y sus familiares, así mismo, apoyar al consejo en la readaptación social dentro del entorno familiar, de menores que no son susceptibles de ser ingresados en el mismo.

c) Desahogar consultas jurídicas, y cada problema específico resolverlo o canalizarlo a las autoridades correspondientes, explicando a los interesados el fenómeno que les afecta.

d) Divulgar y difundir la institución y figuras o disposiciones jurídicas a través de pláticas de orientación, conferencias y cursos dirigidos a la comunidad para que las conozca y las haga vales en su beneficio.

e) Regular la situación jurídica de los menores ingresados en la casa hogar (centro de convivencia y asistencia social), autorizando tanto los ingresos y egresos de cada menor, elaborando en cada caso un estudio minucioso para poder determinar su situación legal; Así mismo, se autorizan las visitas a los menores cuando así se considere conveniente para estos.

f) Gestionar los trámites que sean necesarios para el traslado dentro y fuera de la república de los menores, mujeres y ancianos en los casos que así se requiera.

g) Proporcionar asesoría y orientación jurídica sobre derecho familiar y servicios que proporciona la procuraduría en beneficio de los sujetos de asistencia social (regularización del estado civil, juicios relativos a controversias familiares, tales como alimentos, tutelas, curatelas, adopciones, custodias, pérdida de la patria potestad, etc.).

h) Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

i) Realizar acciones de prevención y protección a menores maltratados, en desamparo, o con problemas para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas para su custodia temporal.

Las funciones antes mencionadas las desempeña en las instalaciones proporcionadas por el Sistema D.I.F. Morelos, por conducto del Procurador de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia, quien es su titular, y cuenta con un grupo de asesores con puesto de abogados titulados y pasantes en derecho, trabajadores sociales y psicólogos.

El Procurador y su personal trabajan coordinadamente con el resto del cuerpo administrativo del Sistema D.I.F. Morelos, direcciones y departamentos a que hice referencia en el Capítulo I en el punto 3, y que se refiere a los órganos que integran el Sistema D.I.F. Morelos, así como con las dependencias estatales que se mencionan en dicho numeral del Capítulo I.

Del análisis detallado de estas funciones, que se comprende con su simple lectura por lo diáfano de sus redacciones, podemos comprender la importancia de esta institución y su enorme trascendencia social, familiar, económica y política.

2.4. ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS

La Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia, como ya lo mencione, se encuentra integrada por un Procurador, un grupo de asesores cuyo número va de tres a seis, todos ellos abogados titulados o pasantes en derecho, cuando menos un psicólogo, una trabajadora social y un número indeterminado de secretarías en un horario, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.; La atención al público se proporciona mediante turno y se reparten al día alrededor de veinte fichas, cuyo número puede aumentar hasta cuarenta.

La asesoría se presta sobre los siguientes rubros: pensión alimenticia provisional y definitiva, custodias provisional y definitiva, Sucesiones, nulidades de matrimonio, abandono de personas, Maltrato infantil, y denuncias relacionadas con delitos cometidos en el núcleo familiar (lesiones, aborto, violación, incesto, etc.). Identificado el problema por el asesor en turno y dependiendo de lo que se trate, se llevan a cabo diversas acciones; Por ejemplo si se trata de una denuncia de maltrato existen dos condiciones a tratar: Primera: Si la persona que denuncia es o no familiar del menor maltratado y si lo presenta o no al momento de hacer la denuncia; Segunda: En el primer caso se toman todos los datos a efecto de verificar el posible maltrato y en el segundo, comprobado el parentesco y de advertirse señas de maltrato, en primer término se ordena una valoración medica, se gira citatorio al presunto maltratador y se concede al familiar que lo presenta, si así lo solicita, la guarda y custodia del menor, también, se giran instrucciones al trabajador social para que verifique los hechos a que se refiere la denuncia.

En otro tipo de casos, los asesores se limitan a solicitar la documentación necesaria para gestionar los diversos trámites judiciales a que he hecho referencia, excluyendo de estos el juicio de divorcio por ser contraria su finalidad a los objetivos del organismo a que pertenece. También, como resultado de las asesorías, los deudores alimentarios depositan en estas oficinas diversas cantidades, de acuerdo a sus ingresos y al convenio que celebran con sus acreedores, cantidades que se reciben en el horario de trabajo de la Procuraduría y que le son entregadas directamente a sus beneficiarios; O bien se puede observar una importante gestión de la institución para resolver un problema real y actual: La falta de suministro de alimentos.

El Procurador, en algunos casos de denuncia de abandono y maltrato de menores, se constituye en el lugar, recoge a los susodichos menores y los recluye en el Centro de Asistencia Social del Sistema

D.I.F. Morelos, después, gira los citatorios para que comparezcan sus padres o las personas a cuyo cargo y cuidado estaban y de considerarlo necesario, presentará la denuncia de abandono de personas ante el ministerio público.

En esta dependencia, se realizan también los trámites de adopción de menores, tanto de aquellos que se encuentran en el Centro de Asistencia Social del Sistema, como del resto, toda vez que en todos los casos de adopción interviene el Sistema, dado que el artículo 255 del Código Civil del Estado de Morelos, señala que en todos los casos de adopción plena, tendrá intervención el Sistema D.I.F. Morelos y el artículo 839 del Código Procesal Civil del Estado de Morelos, señala como requisito para la procedencia de la adopción que se acompañe un estudio médico, psicológico y socioeconómico de los futuros adoptantes, como investigación exhaustiva de la situación personal del menor que se pretenda adoptar, realizados por institución de protección a la familia y al menor; además, tratándose de la adopción de algunos de los menores a cargo del Sistema, el Procurador emitirá su voto de conformidad en el Consejo Técnico de Adopciones.

Otra de las actividades encomendadas al Procurador es la de intervenir en los procedimientos de los menores infractores, circunstancia que se contempla en la Ley del Consejo Tutelar del Estado de Morelos y que desafortunadamente, no se cumple; Toda vez que el artículo Séptimo Transitorio de la Ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Estado de Morelos, promulgada el 31 de diciembre de 1991 y publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad" el 2 de enero de 1992, establece la coadyuvancia de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia con los órganos establecidos en dicha ley; Situación a la que actualmente no se le da cumplimiento en virtud de que el mismo transitorio hace referencia a las facultades contenidas en la Ley Orgánica del Sistema D.I.F. Morelos, relativas a menores infractores

cuyo ejercicio corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, misma Ley Orgánica que no existe y por ende, tampoco se encuentran plasmados en ningún dispositivo legal, las facultades relativas a menores infractores que supuestamente se encuentran conferidas a dicha Procuraduría; Además si consideramos que salvando esta circunstancia, las autoridades del Consejo Tutelar permitieran al Procurador su intervención en sus procedimientos, este se encuentra *impedido para poder acreditar su personalidad*, dado que no tiene nombramiento alguno ni forma legal de justificar su existencia y capacidad jurídica procesal.

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

1.- No obstante, de no existir un concepto definido de la Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia en el Estado de Morelos, el artículo 1.- del Reglamento interno de esta lo define como el “órgano dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia por el que se prestan servicios de Asistencia Jurídica a la Familia, menores de edad, ancianos y discapacitados que no tienen recursos económicos, para la atención de sus asuntos propios del sistema”.

2.-En diversos Estados de la República, en sus legislaciones locales hacen referencia a la Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia, pero no dan un concepto de la misma; La Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia es un organismo del Sistema D.I.F. Morelos que en coordinación con este trabaja y realiza sus funciones con independencia de los distintos programas y labores del mismo; Sin embargo la Ley de Asistencia Social que define al Sistema, no nos dice cuales son sus funciones, sus facultades y, sus obligaciones; Dichas funciones se realizan por conducto del Procurador y su grupo de asesores.

3.-Las funciones del Procurador de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia son principalmente: La protección de los menores en estado de abandono o que sufren de maltrato; La protección de los minusvalidos; La protección de los ancianos, en relación con cualquier situación de índole legal que les afecte, por ello debe emitirse la legislación que regule a esta Procuraduría a fin de implementar su capacidad y representación procesal ante las diversas instancias gubernamentales.

CAPITULO III.- LOS ACTOS JURÍDICOS Y LA LEGISLACIÓN APLICABLE AL TEMA.

3.1. CONCEPTO DE ACTO JURÍDICO, CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS.

ACTO JURÍDICO. El concepto de acto jurídico ha sido en los últimos tiempos motivo de amplia especulación doctrinal, abarcando campos tan amplios como el Derecho público y el Derecho privado tanto en su aspecto patrimonial como en el familiar. Para algunos autores son actos jurídicos tanto la acción legislativa como la judicial, en este trabajo me referiré al concepto de acto jurídico desde el punto de vista del Derecho civil. El Código Civil del Distrito Federal, siguiendo a J. Bonnacase, considera al acto jurídico tanto desde el punto de vista patrimonial (contratos, declaración unilateral de voluntad) como el familiar (matrimonio, reconocimiento de hijos, adopción) y desde luego aquella parte que funde ambas nociones en el testamento y la sucesión abintestada.

Tomando como punto de partida la regulación del acto jurídico patrimonial típico que es el contrato, este Código establece la regulación de los convenios, actos unilaterales y otros actos jurídicos y señala que para la existencia del contrato se requiere voluntad y objeto; Ello nos permite aplicar la teoría francesa de los actos jurídicos en la forma que la expone el jurista citado, por lo que su definición de acto jurídico es perfectamente aplicable a la regulación que hace el Código Civil.

Definido el acto jurídico como una manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra o en favor de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica

permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de Derecho. El acto jurídico es, pues, una forma de hecho jurídico puesto que realizada la hipótesis normativa (declaración de voluntad) se realizarán los efectos: creación de un Estado o de una relación jurídica que establecen derechos subjetivos y obligaciones. Siguiendo al Código Civil, para que exista el acto y puedan realizarse los efectos previstos por la norma se requieren: una o varias manifestaciones de voluntad, un objeto directo que es la creación de derechos y deberes, un objeto indirecto: la cosa, el hecho o la abstención que el obligado debe dar, hacer o no hacer y, desde luego, la norma que autorice tales efectos. La manifestación de la voluntad se debe caracterizar en la intención de producir tales efectos, éste es su objeto directo. Las manifestaciones de voluntad sin la intención pero que la norma otorga efectos con o sin la voluntad del autor será un hecho jurídico y no un acto. El matrimonio y el contrato como acto bilateral y el testamento como acto unilateral son actos jurídicos en cuanto la manifestación de la voluntad se hace con el fin de que se produzcan los efectos previstos por la norma. El robo, la falsificación y en general los delitos pueden ser manifestaciones de voluntad para obtener determinados fines jurídicos, pero no están fundados en la regla jurídica sino que por el contrario son opuestos a ella, son actos ilícitos y los efectos que la norma establece son contrarios a la voluntad de los autores pues su conducta es sancionada y nace la obligación de devolver el objeto robado y de indemnizar por los daños causados. Para la escuela francesa del acto jurídico éste es una especie del hecho jurídico caracterizado por su voluntariedad y licitud, y especialmente por la intención de que se realicen los efectos previstos por la norma. En la llamada escuela italiana se introduce un nuevo término: el negocio jurídico que coincide con el acto jurídico de la escuela francesa, y se reserva el término acto jurídico para aquellas conductas humanas voluntarias o involuntarias, lícitas o ilícitas que producen efectos queridos o no

por las partes o el autor (delitos intencionales o imprudencias, cuasi delitos y cuasi contratos; Pago de lo indebido, enriquecimiento sin causa, gestión de negocios) que para la escuela francesa son hechos y no actos jurídicos. El Código Civil al referirse a los elementos del contrato necesarios para su existencia se refiere al consentimiento, esto es al acuerdo de dos o más voluntades y respecto al objeto, mencionan sólo el objeto indirecto o de la obligación al mencionar la materia, o sea la cosa que el obligado debe dar y al hecho que debe hacer o no hacer. La autonomía de la voluntad para obligarse se deriva de la regla de que en los contratos y otros actos jurídicos cada uno se obliga en la manera y términos en que aparezca que avisó obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas fuera de los casos expresamente designados por la ley y siempre que no perjudiquen a la colectividad y no afecten los derechos de terceros. Tanto la voluntad como el objeto del contrato deben cumplir con los requisitos necesarios para que se tenga por válido el acto y no pueda ser anulado, estos requisitos los enumera el Código Civil: Capacidad de las partes, ausencia de vicios (violencia, error, dolo y mala fe), licitud en el objeto, fin o motivo y cumplimiento de la forma exigida para cada acto.

Carnelutti divide a los **actos jurídicos** en las siguientes clases:

- a) **Acto Jurídico en el sentido amplio del vocablo.** Es el acto lícito o sea el acto voluntario que produce efectos jurídicos, sin que la producción de éstos haya sido la finalidad perseguida por quien efectuó el acto, aunque tampoco exista incompatibilidad entre el acto y sus efectos. Pone como ejemplo del acto jurídico, el acto de escribir su tratado, del que nacen sus derechos de escritor;
- b) **Acto Jurídico strictus sensu,** que es el acto voluntario que se realiza a fin de producir determinados efectos jurídicos, y que subdivide en las siguientes subespecies: 1º Proveimientos, que consisten en los actos mediante los cuales se ejercita un poder en interés ajeno; 2º Acto debido, o sea el cumplimiento de una obligación; 3º Negocio jurídico, que se realiza mediante el ejercicio

de un derecho subjetivo en interés propio; 4° Acto ilícito que consiste en la violación de una obligación; 5° Actos jurídicos simples que son los que consisten en un solo acto; 6° Actos jurídicos complejos que consisten en varios actos, sin los cuales no es posible obtener el fin jurídico que debe producir el acto; 7° Actos jurídicos unipersonales y pluripersonales se llaman también concursales; 8° Los actos concursales se subdividen en unilaterales y bilaterales. En los unilaterales, los intereses de las partes que intervienen no están contrapuestos, mientras que en los bilaterales si lo están; 9° Acuerdos, que consisten en el acto complejo unilateral, es decir cuando las partes que lo celebran no tienen intereses opuestos. Generalmente se define el acto jurídico, como el acto de la voluntad humana que produce efectos legales.

Ahora bien, la doctrina francesa ha establecido una clasificación de los actos jurídicos siguiendo dos criterios: a) Por las voluntades que intervienen en la formación de los mismos; y b) Por los efectos que producen. Con la idea de establecer la naturaleza del acto, la teoría puede reducirse sucintamente a lo siguiente:

Por las voluntades que intervienen en la formación del acto jurídico, éste puede ser:

1.- Unilateral.- Creado por una sola voluntad, verbigracia el testamento, la declaración unilateral de voluntad, el libramiento de un título de crédito.

2.- Bilateral.- Los actos bilaterales son aquellos en los que intervienen dos voluntades o más, verbigracia el convenio (o contrato), que es el acuerdo de voluntades para crear, modificar, transferir o extinguir derechos y obligaciones.

3.- Actos colegiados.- Son aquellos en los que intervienen varias voluntades que integran un órgano o corporación, para producir un acto jurídico y todas las voluntades pueden tener la misma finalidad,

verbigracia el que realiza el Congreso para crear una ley, o el Ayuntamiento, para aprobar una resolución de cabildo.

4.- Actos colectivos.- Son aquellos en los que la expresión de voluntad de varios individuos que tiene determinadas condiciones, concurren a un determinado acto, verbigracia las elecciones.

5.- Acto unión.- Intervienen varias voluntades para formar un determinado acto jurídico, y cada voluntad tiene un fin único, verbigracia el matrimonio. También se da esta clase de actos cuando el Gobierno nombra un empleado y éste tiene voluntad de colaborar con aquél, prestando sus servicios personales.

Desde el punto de vista de los efectos que producen, la doctrina ha clasificado al acto jurídico en:

1.- Acto creador de situación jurídica general.- El que los tratadistas identifican como la Ley, cuyas características son su generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia, y coerción que puede ser modificado siempre por otro acto de la misma naturaleza emanado del mismo órgano (órgano Legislativo).

Imperio y sanción. Para algunos la norma jurídica no es perfecta si no tiene imperio, y para otros no es perfecta si no tiene sanción.¹

Imperio es la facultad que tiene el Estado para hacer observar la ley e imponer su observancia. Sanción es la aplicación de una pena contravención a la ley, es decir, el ilícito en general, ya que hay actos ilícitos que no necesariamente son delitos. Algunos dicen que la norma no es perfecta sin sanción; Nosotros diferimos de este criterio, ya que, por ejemplo, en los artículos 39, 49 y 50 de la Constitución, encontramos que hay imperios, pero no tienen sanción. Los artículos 1º, 3º, 4º y 25 del Código Civil del Distrito

¹ García Pelayo, Manuel. La autoritas y la potestad en Derecho Público.

Federal,² no tiene sanción y no por esto son imperfectos. En los preceptos citados, no existe sanción, pero sí tienen imperio y esto no les da el carácter de normas imperfectas.

Si se piensa que el derecho perfecto es únicamente aquel que tiene sanción, la conclusión sería de que solamente el Derecho Penal tendría esa característica; Pienso que el Derecho, como instrumento que regula la relación intersubjetiva humana, debe estar pensado y creado para que sea cumplido espontánea y voluntariamente por la sociedad a la que va a regir, y no para ser violado, pues éste es precisamente un caso de anormalidad en el funcionamiento del derecho. Si éste regula con eficacia las relaciones humanas y se cumple en forma espontánea, habrá llenado la finalidad para la que fue creado, y no en función del castigo, o sanción, que pienso sólo debe ser aplicado para los casos de transgresión de la norma.

SANCIÓN Y COACCIÓN.- La sanción no debe ser confundida con los actos de coacción. Aquélla es una consecuencia normativa de carácter secundario; Éstos constituyen su aplicación o realización efectiva. *Coacción es, por tanto, la aplicación forzada de la sanción.*³ Cuando un juez dicta sentencia, condenando a una

² El Código Civil para el Distrito Federal establece:

ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de este Código regirán en el Distrito Federal, en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.

ARTÍCULO 3º.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

ARTÍCULO 4º.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.

³ "El fenómeno de la coacción no se confunde con el de la sanción. Por sanción se entiende la consecuencia que deriva de la inobservancia de la norma, la reacción que el ordenamiento jurídico predetermina frente al comportamiento de los particulares que contraría lo establecido en la misma norma. Esta última denominase más precisamente norma primaria a diferencia de la que contiene la sanción, llamada secundaria o sancionadora ... Las sancionadoras no implican ningún fenómeno de coacción; dan lugar simplemente al nacimiento de una obligación de responsabilidad, cuyo acatamiento es esperado por el orden jurídico. Si de coacción quiere hablarse, relativamente a dichas normas, habrá que emplear la expresión, más específica, de coacción indirecta. En rigor, la sanción posee ante toda una clara eficacia preventiva, en cuanto frecuentemente engendra el motivo que lleva al sujeto a conducirse

persona a que pague lo que debe, aplica una sanción; pero si el demandado no cumple voluntariamente con el fallo, tiene el actor derecho a pedir que la sanción se imponga por la fuerza. El secuestro de bienes del deudor, y el remate de los mismos por el poder público, a fin de dar cumplimiento a la resolución judicial, representan, en el caso del ejemplo, una forma de coacción.

CLASIFICACIÓN DE LAS SANCIONES.- Las que las normas jurídicas establecen pueden ser clasificadas desde muy diversos puntos de vista. Un primer criterio consistiría en agruparlas paralelamente a las diversas ramas del derecho. Desde este ángulo visual descubriríamos tantas especies de sanciones como disciplinas jurídicas espaciales: civiles, penales, administrativas, internacionales, etc. Semejante criterio no satisface, porque aun cuando es cierto que la índole de las normas sancionadas determina a veces la de las respectivas sanciones, también es verdad que ello no pasa siempre, y que hay formas sancionadoras generales, es decir, aplicables a toda clase de preceptos, independientemente de su materia, como, por ejemplo, la nulidad o la multa.

En mi opinión, las sanciones jurídicas deben ser clasificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción. Si la sanción es consecuencia jurídica de carácter secundario, tendrá que manifestarse dentro de las formas peculiares de toda consecuencia de derecho. Por regla general, las sanciones se traducen, relativamente al sujeto a quien se sanciona, en deberes que, a consecuencia de la violación, le son impuestos. En esta hipótesis, el incumplimiento de un deber jurídico engendra, a cargo del incumplido, un nuevo deber, constitutivo de la sanción. La inobservancia de un deber contractual, verbigracia, puede

producir, a cargo del sujeto de ese deber, la obligación de pagar los daños y perjuicios derivados de su actitud antijurídica. Lo propio sucede cuando se sanciona la infracción de un reglamento administrativo con la obligación de pagar una multa, o cuando, por la comisión de un delito, se impone al delincuente una pena privativa de su libertad; Pues ésta implica, para el castigado, una serie de deberes: no evadirse, aceptar los reglamentos de la prisión, observar buen comportamiento, etc. La conducta impuesta a quien se sanciona puede coincidir materialmente con el proceder prescrito por la regla violada. Esto no significa que la sanción (consecuencia jurídica secundaria), y el deber cuyo incumplimiento le da origen (consecuencia jurídica primaria), se confundan. Aun cuando tengan igual contenido, no es difícil distinguirlos, porque son obligaciones que nacen de preceptos diferentes. Supongamos que un individuo se ha obligado, en virtud de una compraventa, a entregar al comprador la cosa vendida. Si no cumple con su obligación, puede acontecer que el otro contratante demande el cumplimiento y obtenga del juez un fallo favorable. En tal hipótesis, tendrá el juzgador que condenar al demandado a que entregue la cosa, es decir, a que haga aquello que debía hacer y no hizo. Sólo que la obligación impuesta por el juez (constitutiva de la sanción), no deriva directamente del contrato, sino del fallo judicial. Además, es posible invocar éste como título ejecutivo, de tal modo que si el demandado no cumple con la sentencia dentro del término concedido, cabe constreñirlo a que lo haga. O, expresado en otra forma: la sanción impuesta en el fallo es el antecedente inmediato del acto de coerción, cosa que no sucede con el deber jurídico primario.

Puede ocurrir que la sanción se traduzca, relativamente al sancionado, en uno o varios deberes impuestos a éste por la norma sancionadora, y que esos deberes coincidan materialmente con aquellos otros cuya inobservancia hace al incumplido acreedor a un castigo. Pero tal coincidencia no es necesaria, como tampoco es indispensable que la sanción se traduzca en uno o varios deberes

jurídicos del sujeto a quien se sanciona. La sanción estriba, a menudo, no en nuevas obligaciones, sino en la pérdida de derechos preexistentes (caso de la rescisión, verbigracia).

2.- Acto creador de situación jurídica particular o concreta.-

En este supuesto se considera que se trata de situaciones exclusivamente particulares, concretas y referidas a uno o varios individuos en particular; Ejemplo de ellos son los contratos, cuando éstos se realizan entre los particulares, como la situación específica del comprador de una casa o del vendedor de ella, los derechos que derivan de una licencia de manejo o de un permiso para construir un edificio, son personales y concretos.⁴

En el ámbito administrativo son innumerables los actos que crean este tipo de situaciones concretas.

3.- Acto condición.- Señala la doctrina que el acto condición es aquel por medio del cual el Estado aplica una norma general a un caso concreto, por ejemplo, el nombramiento de un empleado

⁴ Como ejemplos de acto creador de situación particular o concreta, tenemos:

Decreto por el que se concede permiso a la ciudadana Ma. Hilda Guzmán Vega, para aceptar y prestar servicios como Secretaria en el Consulado General de los Estados Unidos de América, en la Ciudad de Monterrey, N.L. (Diario Oficial de 2 de marzo de 1978, Secretaría de Relaciones Exteriores).

Decreto por el que se autoriza al Presidente de la República para ausentarse del Territorio nacional, durante el mes de octubre del presente año, para realizar una visita de Estado a España (Diario Oficial de 6 de octubre de 1977, Secretaría de Gobernación).

Decreto por el que se ordena el traslado de los restos del C. Genaro Estrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que se le rinda homenaje (Diario Oficial de 13 de abril de 1977).

Decreto que dispone el traslado de la estatua del prócer General Simón Bolívar, Libertador de las Américas, donada al pueblo de México por la República de Venezuela en el año de 1946, a la Ciudad de Nuevo Laredo, Tamps., a fin de que sea ubicada en un lugar preferente de la ciudad (Diario Oficial de 14 de octubre de 1976, Secretaría de Gobernación).

Acuerdo por el que la Secretaría de Educación Pública adoptará las medidas necesarias para que se trasladen los monumentos arqueológicos que se mencionan en el Artículo 3º a la Exposición denominada "Los Aztecas, su Arte y su Cultura", que se presentará en la Unión de la República Socialista Soviéticas, en las ciudades de Moscú y Leningrado (Diario Oficial de 12 de mayo de 1972, Secretaría de Educación Pública).

Acuerdo por el que el Aeropuerto que se construye entre Poza Rica, Ver. Y Tuxpan, Ver., se denominará Aeropuerto Federal Tajin (Diario Oficial de 13 de abril de 1978, Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

público, cuya designación está prevista en las leyes; pero no se hace concreto sino hasta que existe un acto de autoridad que designa a una persona en particular, como funcionario o empleado del Estado.

Condición: Hecho futuro e incierto del que depende la adquisición o resolución de un derecho. Cuando el cumplimiento de una obligación no depende de condición alguna, la obligación se denomina pura. “La condición que se refiere a un acontecimiento que sucederá ciertamente no importa verdaderamente condición, no suspende la obligación, sólo difiere su exigibilidad”.⁵

“Del latín *conditio-onis*, entre otras acepciones, calidad o circunstancia con que se hace o promete una cosa. Modalidad de las obligaciones consistentes en un acontecimiento futuro e incierto de cuya realización depende la existencia o resolución de una obligación”.⁶

“*Condición esencial*. El requisito indispensable para la validez de un acto. Así los requisitos o condiciones esenciales para la validez de una convención, son el consentimiento de los contrayentes, su capacidad de contratar, un objeto cierto que forme la materia del contrato y una causa lícita en la obligación”.⁷

3.1.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESPECIE DEL ACTO JURÍDICO.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; Sin embargo, en mi opinión y según

⁵ Diccionario Jurídico. Dr. D. Juan D. Ramírez Granda, Editorial Claridad, S.A., Buenos Aires. 6a ed. mayo, 1965, p. 23

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo (C-CH), México. 1983, p. 199.

⁷ Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia por Joaquín Estriche, tomo I. De. Manuel Porrúa, 1ª de., 1979, pp. 488 y 489.

trataré de demostrar en este capítulo, el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles. Asimismo, desde un punto de vista muy general, en Derecho Administrativo, se presentan tanto actos jurídicos como hechos materiales, como lo demostraré en su oportunidad. Este criterio es aceptado por varios autores, entre otros, por Bielsa.

Es necesario aclarar, que al hablar de la teoría general del acto administrativo, pretendo establecer a este tipo de acto, en la normalidad de la acción y gestión administrativa; Desde luego no quiere decir que sea realizado absolutamente por todos los órganos del Gobierno, ya que la variedad de actos que éste realiza es tan amplia, que algunos no serán estrictamente actos administrativos, aunque si Gubernamentales.

CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Para algunos tratadistas, **"el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad competente (ya sea del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"** ⁸, opinión con la que concuerdo.

⁸ Díez, Manuel María, *El Acto Administrativo*, 2ª ed., tipográfica Editorial Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961.

Stassinopoulos, Michel, *Traité des actes administratifs*, Colección de L'Institut Francais D'Athènes, Atenas, Grecia, 1954.

Agustín A. Gordillo, *El acto Administrativo*, 2ª ed. Corregida y aumentada, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969.

Ahora bien, el **acto jurisdiccional** es aquel que formalmente emana de algún órgano del poder judicial. Se caracteriza por su legalidad y autonomía, por contar con un procedimiento preestablecido con un mínimo de garantías, y por perseguir la cosa juzgada. En el -regla general- primero es la decisión y después la ejecución.

La distinción del acto jurisdiccional del legislativo y administrativo, se puede realizar desde el punto de vista formal y material. El primero es muy simple: un acto es legislativo si emana del poder legislativo, es judicial si proviene del poder con igual nombre, y administrativo si su origen es el poder ejecutivo. Desde un punto de vista material el acto legislativo es general, impersonal e innovador, en contraste los actos jurisdiccionales y administrativos que son concretos, personales y hacen cumplir las leyes, no las crean.

Desde un punto de vista reviste mayor dificultad diferenciar al acto jurisdiccional del administrativo.

Para Fairén Guillén las diferencias entre jurisdicción y administración son: **en razón de la función: la administración es una función de carácter primario, por el contrario la jurisdicción es una función sustitutiva.** Si todos los sujetos de derecho cumplieran con puntualidad sus deberes y obligaciones, no habría necesidad de tribunales; En cuanto a los principios fundamentales que rigen su actividad, la administración aplica criterios y principios propios en razón de su utilidad pública, en cambio la jurisdicción aplica el derecho objetivo.

Finalmente, por lo que él llama la “función propiamente dicha” los funcionarios administrativos están jerarquizados y

como tales obedecen órdenes de los superiores, mientras que los juzgadores gozan de independencia.⁹

Toral Moreno (en un apéndice a la obra de Lampué) explica que los posibles criterios para distinguir el acto jurisdiccional son:

- a) La autoridad de que emanan;
- b) El procedimiento que le antecede;
- c) La fuerza jurídica que posee;
- d) Su estructura;
- e) El objeto sobre el que recae, y
- f) La finalidad que persigue.

Sobre los dos primeros explica que son totalmente insuficientes. En cuanto a la fuerza jurídica que posee, expresa que la cosa juzgada no es una calidad que se nos ofrezca primariamente, sino una exigencia derivada del fin que se propone la función jurisdiccional. También señala que la estructura en sí misma es una circunstancia distintiva del acto jurisdiccional. Por lo que hace al objeto -Torral Moreno precisa- que: no es forzoso que el acto jurisdiccional recaiga sobre una controversia; Pero sí me parece indispensable que recaiga en un conflicto jurídico.

Del fin del acto jurisdiccional el citado autor señala que: "La función jurisdiccional se endereza a lograr concretamente aquel aspecto del bien común que consiste en la conservación del orden jurídico, la realización de la ley y la satisfacción de los derechos

9

Fairén Guillén, Víctor, Teoría general del derecho procesal, UNAM, México, 1992.

subjetivos. La actividad administrativa tiende a lograr los demás aspectos del bien común."¹⁰

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO.

1.- El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; Su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

2.- Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

“Derecho Imperativo de autoridad y de igualdad”. El Derecho Público encuentra su especificidad en el uso de una técnica unilateral autoritaria¹¹

“Derecho que tiene por esencia la libertad del individuo, la soberanía de su voluntad, el Derecho Privado encuentra su especificidad en uso de técnica contractual. Así la teoría fundamental del Derecho Administrativo será aquella del Acto Administrativo Unilateral en tanto que, la del Derecho Privado, a noción esencial sería la de contrato”.¹²

¹⁰ Lampué, Pedro. La noción del acto jurisdiccional. Traducción, notas y apéndice de Jesús Toral Moreno. Ed. Jus, México., 1947, p. 364.

¹¹ Py, Pierre, Le Rôle de la Volonté Dans les Actes Administratifs Unilatéraux, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1976, p. 164.

¹² *Idem*, p. 160.

3.- La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4.- Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; Por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; Por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

5.- Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo.¹³

Respecto del carácter ejecutorio, en Teoría General del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

- a) Que el acto tiene ejecución, y
- b) Que ha causado ejecutoria.

a) *Que el acto tiene ejecución o ejecutividad del acto.*

La doctrina no siempre es clara en cuanto a qué deba entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria

¹³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 4ª ed., tomo I, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968, p. 250.

para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que éste no es un dato constante y absoluto.

“Existen actos administrativos que son constitutivos porque crean un Derecho enteramente nuevo, a favor de una persona determinada o de un grupo de personas, son traslativos en ocasiones y presentan la característica común de crear un Derecho nuevo que no existía anteriormente”.¹⁴

“La función jurídica del acto declarativo es de hacer desaparecer los requisitos necesarios para que pueda surtir efectos”.¹⁵

En efecto, existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.¹⁶

Ejemplo actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de cobro de impuesto, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una

¹⁴ Fraga, Gabino, op., cit., 18ª ed., pp. 288 y ss.

¹⁵ Py, P., op. Cit., p. 41

¹⁶ Como ejemplo de acto declarativo, podemos citar la: “Declaración General de Protección a la denominación de origen “Tequila” (Diario Oficial de 13 de octubre de 1977, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial).

clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, el cese de un empleado, etc.

Ejemplo de actos declarativos, que no entrañan ejecución, es: una licencia de manera, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, una acta de nacimiento, de matrimonio o de defunción, etc.

b) Que ha causado ejecutoria.

Por esto último se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual, ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En efecto, la palabra ejecutorio o ejecutoria, en Teoría General del Derecho, significa el que las actuaciones adquieran firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso.¹⁷

En este orden de ideas, si se entiende por ejecutorio aquello que ya no se puede impugnar, consideramos que el acto administrativo no tiene esa característica puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

Son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen y creo que son la excepción que confirma la regla.

Puedo citar, entre otros, el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo, de acuerdo con el artículo 33 constitucional; Los que la doctrina administrativa señala como actos

¹⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1966, tomo IX, p. 835.

de gobierno; Un acta de nacimiento, matrimonio o defunción, generalmente no son impugnables.

No obstante lo anterior, en Derecho Comparado y en países en donde existe el llamado Recurso Contencioso de Anulación, consideran que el acto administrativo, objeto de ese recurso, debe ser definitivo.

Lo anterior, creo que no contradice nuestro criterio de que el acto ejecutorio es aquel que no admite ya ningún medio de impugnación, es decir, que tiene autoridad de cosa juzgada.¹⁸

Por acto administrativo no firme, ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley.

6.- Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

3.1.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO.

Para tratar de establecer sistemáticamente las partes que son necesarias para que se dé el concepto del acto jurídico, la doctrina del Derecho Civil determinó la noción de elementos constitutivos, según se podrá apreciar líneas adelante, en Derecho Administrativo es diferente la apreciación y no se habla de elementos de existencia y de validez.

¹⁸ Sobre decisión ejecutoria, en el sentido que la entide la doctrina española, podemos citar los artículos de Posada Vázquez y Nieto, Alejandro, sobre estudios de Sandevour en *Revistade Administración Pública*, Madrid, 1968.

“El acto jurídico tiene una naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el Acto Jurídico Administrativo tiene también características propias”.¹⁹

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

Los tratadistas que coinciden con las ideas anteriores son: Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga,²⁰ aun cuando este último no considera al mérito como elemento del acto administrativo.

Un estudio de la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente a:

- 1.- Sujeto;
- 2.- La manifestación externa de voluntad;
- 3.- Objeto, y
- 4.- La forma.

La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean elementos constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito, y el mérito es una noción tan vaga e imprecisa, que no creemos que sea, ni llegue a ser, elemento o requisito del acto administrativo.

Desde un punto de vista lógico-jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación; ejemplificando podemos decir que los elementos del agua son dos partes del hidrógeno y una de oxígeno, ellos estructuran al ser que se denomina agua; si el agua

¹⁹ Py, P., op. Cit., p. 37.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, op. Cit., tomo I, p. 250, y Fraga, Gabino, op. Cit., 18ª ed, p. 273.

caliente o fría, adquiere alguna coloración o se le destina para riego u otros usos, ellos serán cualidades o modalidades del ser (agua), pero no elementos del mismo. Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien; sino que habrán de analizarse bajo otro aspecto y no como elemento del concepto que nos ocupa.

Así, para nosotros, elementos del acto administrativo serán aquellos que concurran a su formación o definición y consideramos como tales a los siguientes: 1.- Sujeto; 2.- Manifestación externa de voluntad; 3.- Objeto, y 4.- forma.

SUJETO.

El sujeto del acto administrativo es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

Para Jeán de Soto, en el análisis del acto administrativo, “no es el autor del acto el que ocupa el primer plano, más bien es el acto mismo; es evidentemente imposible hacer abstracción del administrador, el lugar que ocupa se injerta lógicamente al lado de los otros elementos del acto administrativo. El agente de Derecho Público no tiene en principio libertad de escoger en lo que respecta al tipo jurídico de sus actos, ni los fines de su actividad, ni los antecedentes a los que el acto debe sucederse”.²¹

²¹ Vedel, G., *Essai sur la notion de cause en Droit Administratif Français*, París, S., 1934, p. 134.

b).- Los sujetos pasivos son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; Y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO.

Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. El órgano de la Administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para él. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Con esto creo precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".²²

Kornprobst citado por Py, afirma que "La competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa la determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad".²³ "Cuando la ley dicta la conducta al administrador, la acción de éste tiene por único objeto y por resultado necesario, aplicar a un caso particular las

²² Tesis jurisprudencial núm. 47, p. 106, del tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965.

²³ Py, P., pp. 43

disposiciones preexistentes que son aplicables, de suerte que no tiene ningún poder de apreciación”.

Esta acción se ejerce un poco a la manera de un simple catalizador en que la intervención es necesaria pero que provoca o asimila una reacción sin participar en ella misma”.²⁴

Para Pierre Py, “Es cierto que el poder que expresa una autoridad administrativa cuando emite un acto jurídico, y su conducta es enteramente determinada por la reglamentación jurídica, se trata de un poder específico que no se encuentra en Derecho Privado. La voluntad del autor del acto juega un papel diferente en los actos discrecionales y en los actos reglados. El legislador no deja, en un cierto número de casos, ninguna ambigüedad sobre el objeto de la obligación o del Derecho que él intenta crear a cargo de las autoridades y a favor de los administrados”.²⁵

La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; Como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

DELEGACIÓN DE COMPETENCIA.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley, según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales; Sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al

²⁴ Py, P., pp. 44

²⁵ Py, P., pp. 43 y 44

inferior. La avocación y la delegación, en mi opinión, son excepciones al principio de que la competencia no se prorrogue.

En la doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a la otra; Y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidentemente el firmar miles de oficios diariamente. Sin embargo, creo que la doctrina no ha profundizado sobre este tema.

La delegación de competencia ha producido en muchos países el fenómeno de las prácticas parareglamentarias, que en este trabajo será analizado en forma breve.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA, FEDERAL, LOCAL, MUNICIPAL.

En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tiene; Y en este carácter le llaman división de competencia por grado.

Otro criterio para dividir las competencias es el relativo a la materia. En este caso podemos apreciarlo claramente en la LOAPF, que distribuye competencia por materia de las unidades administrativas. La competencia se otorga tanto a órganos que son autoridades, como a aquellos que no lo son.²⁶

²⁶ Como ejemplos de acuerdos sobre adscripción de oficinas y delegación de facultades administrativas, encontramos: Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos (Diario Oficial de 28 de julio de 1977, Secretaría de Comercio). Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los CC. Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos (Diario Oficial de 20 de agosto de 1973, Secretaría de Industria y Comercio). Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando funciones en

CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Para la doctrina administrativa francesa autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México el doctor Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad con el que concuerdo, señalando que autoridad es todo órgano del Estado, que tienen atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.²⁷

Ignacio Burgoa se orienta también en sentido parecido, al decir que **"autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación o ejecución, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa"**.²⁸

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional

funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos, y Acuerdos por el que se dispone que los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, deberán procurar dar la atención que requiere el programa de Reforma Administrativa de su dependencia (Diario Oficial de 5 de abril de 1973, Secretaría de la Presidencia).

²⁷ El concepto de autoridad para los efectos del amparo, se maneja en: "Algunas consideraciones sobre el término autoridad del amparo" en el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de los autores Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, S.A. 2ª ed., México, D.F. 1986, pp. 9 a 28.

²⁸ Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo* 5ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, pp. 298 y 299.

Autónoma de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc).

Para los efectos del Amparo, la Suprema Corte ha establecido que **"el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen"**.²⁹

Asimismo existen órganos auxiliares que intervienen en algunos procedimientos previos o posteriores a la decisión, que no son autoridades, por ejemplo, una secretaria taquígrafa y un departamento de archivo. También se estima que los órganos de consulta, ya sean unitarios o colegiados, tampoco tienen el carácter de autoridad.

LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE VOLUNTAD.

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad puede en efecto entenderse como **"la voluntad interna subjetiva, tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta y se**

²⁹ Tesis Jurisprudencial núm. 75; legible en la p. 115 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos 1917 a 1965, Sexta Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres".³⁰

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Para todos los autores franceses, **"la esencia del acto jurídico es únicamente la voluntad, ella sola constituye la sustancia todo el resto es secundario, accidental y sin valor propio; vestigio rebasado del formalismo de otra época o simplemente instrumento de prueba".³¹**

Un sector de la doctrina francesa se orienta a considerar a la voluntad unilateral del agente administrativo como base para desarrollar el concepto del acto administrativo, entre otros autores Pierre Py, me parece que expresa con claridad su teoría, para éste, el papel de la voluntad en los actos administrativos parece constituir desde diversos puntos de vista, una dirección de investigación interesante.

Estudiar el papel de la voluntad en los actos jurídicos en particular el de los actos administrativos, en un ensayo demostrar cuál es la parte atribuida por el derecho positivo a la voluntad del actor del acto, en la determinación de los efectos de este acto y a estudiar las condiciones de validez de los actos administrativos a partir del papel que la voluntad juega en cada uno de ellos. En efecto, si la voluntad juega un papel mínimo en todo acto

³⁰ Gounot, E., *Les Principe de l'autonomie de la volonté en Droit Privé*, Thesé Dijón, 1912, pp. 132.133, citado por Py.

³¹ Gounot, E., ob. Cit., p. 132.

administrativo hay una relación necesaria entre la realización de efectos de Derecho y la voluntad del actor del acto.

"Toda manifestación de voluntad hecha con la intención de producir efectos de Derecho, no entraña la realización de esos efectos, pues se produce únicamente en la medida en que el Derecho lo permite".³²

En un sentido técnico, en efecto, tal y como lo considera Py, **"la autonomía de la voluntad es la posibilidad para una persona de crear libremente derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derechos y obligaciones dentro de la reglamentación jurídica."**³³

Esquemmatización: **"el papel de los elementos de los que el acto administrativo es producto (hechos, reglas de Derecho, voluntad), es generalmente concebido de la manera siguiente: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas: b) el hecho no tiene importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla de Derecho y constituye la concretización de un límite legal al poder de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente".³⁴ "Las relaciones entre la acción de la administración y el ordenamiento jurídico son analizadas generalmente a la luz del principio de legalidad concebido como estableciéndose un límite más o menos estricto, al poder de las autoridades administrativas".³⁵**

Según la doctrina clásica, **"no existe diferencia entre los actos administrativos en el sentido que todos son siempre la manifestación de un poder de la administración que tiene el**

³² Py, P., ob. Cit., p. 164.

³³ Ibidem, p.37

³⁴ Idem, p. 166

³⁵ Idem, p. 80

mismo carácter y la misma fuente. El problema del contenido de la legalidad se aplica de la misma manera para todos los actos administrativos".³⁶

OBJETO.

En mi criterio puede dividirse en:

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito;
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

FORMA.

La forma constituye la manifestación materia objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

³⁶ Idem, p. 70

En Derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto. La idea de forma juega un papel esencial en Derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los administrados y no existe duda que contribuyó a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, balizas, señalamientos, etc.).

LAS MODALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO: a) MOTIVO y b) FINALIDAD.

De acuerdo con lo expuesto, estudiaremos el motivo y la finalidad, no como elementos del acto administrativo, sino como requisitos modalidades o circunstancias del mismo, desde luego, el orden jurídico mexicano, no reconoce estos conceptos como

elementos del acto administrativo, sin embargo, algunas veces lo regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades.

MOTIVO. Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden el acto administrativo y que deben existir objetivamente; Por ejemplo, para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, que son el motivo para su otorgamiento.

La motivación volitiva será la apreciación de esos requisitos y, además, de la conveniencia que para el interés público representa su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto.

En Derecho Administrativo, contrariamente a lo que existe en Derecho Civil, no existe principio de la autonomía de la voluntad, toda vez que en Derecho Civil los individuos son libres de determinarse sobre la base de no importar cuál situación y por las razones que les conviene a ellos.

Los motivos subjetivos de los individuos en tanto no sean ilícitos ni contrarios al orden público justifican suficientemente el acto, por el contrario en el Derecho Administrativo no existe el principio de la autonomía de la voluntad.

“Un sector de la doctrina considera a todo motivo invocado por el autor del acto como un motivo determinante, que fue tomando en cuenta en la voluntad declarada por el agente administrativo”.³⁷

³⁷ Py, P., ob. Cit., p. 155

FINALIDAD. Fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe perseguir el interés general o bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con lo que hemos estimado como objeto mediato del acto, pues este último es el cumplimiento de una potestad que, en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello.

La persecución, por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales, ha dado lugar a la elaboración de una teoría que llama a esa falta de coincidencia en la finalidad del acto **“desviación de poder”**,³⁸ siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos.

3.2. REGLAMENTO. CONCEPTUALIZACIÓN.

“Reglamento, conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país. Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

ROYO VILLANOVA define los reglamentos diciendo que son “normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines”. FRAGA dice el reglamento “es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo”. La definición de reglamento más sencilla y exacta la encontramos en la monografía de MOREAU titulada El

³⁸ Prat, Julio A., Tesis, Montevideo, 2ª ed., 1974.

reglamento administrativo. Según este autor, el reglamento es una “regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el Parlamento”.

Para Mayer, **“se trata de un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de ley”**.³⁹ Merkl, opina: **“Que es una manifestación general formulada y unilateral de voluntad del ejecutivo”**.⁴⁰ Este mismo autor crítica la definición de Mayer señalándose que lo que suele entenderse por reglamento no es cualquier declaración de voluntades, exclusión hecha de la declaración en forma de ley con fuerza obligatoria, sino la regulación de un gran número de casos. Agrega Merkl que esta definición va demasiado lejos, porque abarca hasta los tratados, ya que, lo mismo que los reglamentos, aquellos son una declaración de voluntad no vinculada a la forma de ley y con fuerza de precepto jurídico.

En su opinión, el reglamento es una manifestación general formulada unilateral de voluntad del Ejecutivo.

Villegas Basavilbaso expresa: **“Una manifestación escrita unilateral del Poder Ejecutivo crea estatutos generales, impersonales y objetivos”**.⁴¹

Sayagués Laso, opina que **“el reglamento puede definirse como el acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales”**.⁴²

Según Gabino Fraga, **“El reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la**

³⁹ Mayer, Otto; Derecho Administrativo, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1949, Tomo I, P. 165.

⁴⁰ Merkl, Adolfo; Teoría General Del Derecho Administrativo, Editorial Revista De Derecho Privado, Madrid, 1935, P. 160.

⁴¹ Villegas Basavilbaso, Benjamin; Derecho Administrativo, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, P. 385, Tomo I.

⁴² Sayagués Laso, Tratado De Derecho Administrativo, Montevideo, 1953, Tomo I, P. 120.

facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el poder Legislativo”.⁴³

Andrés Serra Rojas dice que **“el reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la Ley aplicable a todas las personas sin distinción que se encuentren en el caso de la misma”**.⁴⁴

KELSEN, tratando de la distinción entre la ley y el reglamento, escribe: “En sentido específico, legislación significa establecimiento de normas jurídicas generales cualquiera que sea el órgano que lo realice: democrático o autocrático, parlamento o la combinación de un parlamento con un monarca, o solamente este último. En las Constituciones de los Estados contemporáneos, se admite de ordinario la posibilidad excepcional de que ciertas normas generales o de que todas las normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un órgano distinto del órgano propiamente legislativo... A estas normas generales se les denomina Reglamentos. Constitución para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción sobre las bases de la ley (establecida por el legislador propiamente dicho), y en vista de la realización inmediata de la misma. Estos reglamentos suelen versar sobre puntos de procedimientos y ejecución. Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior y significan cierta concentración de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del Derecho”.

En opinión de KELSEN en la distinción entre leyes y reglamentos evidentemente sólo tiene importancia jurídica cuando la creación de las normas generales se encuentra, en principio, reservada a un órgano legislativo especial, distinto del jefe del

⁴³ Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, 18ª Ed. Editorial, Porrúa, S.A., México, 1978.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo. 2ª Ed., Editorial Manuel Porrúa, México, 1961. P. 318.

Estado o de los miembros del gabinete. La distinción es especialmente significativa cuando hay un parlamento electo por el pueblo y el poder legislativo se haya, en principio, separado de los poderes judicial y ejecutivo.

En México la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (Artículos 10, 11, 89 fracción I y 92). Ahora bien, vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, pues basta considerar la propia naturaleza del reglamento.

“La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación si no de administración”.⁴⁵

El reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo. En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento **“Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”.**⁴⁶

El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo

⁴⁵ De Pina Vara, Rafael y Otro; Diccionario de Derecho, 10a Ed. México, Editorial Porrúa, S.A. 1986. p. 421.

⁴⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa-Calpe, Editorial Espasa-Calpe, S.A. Bilbao, Madrid. Barcelona. Tomo I.P. 241.

ministerial a que se refiere en su artículo 92, que a la letra dice: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes 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". Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los artículos 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Federal.

El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la LOAPF; Este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo; Posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El procedimiento legislativo es más complicado, pues existen, según la doctrina, seis diversas etapas, a saber: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Las reglas que norman tal procedimiento están contenidas en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución y 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Federal. Los dos primeros preceptos se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación de las disposiciones legales; Los dos últimos fijan las reglas sobre la iniciación de la vigencia.

3.3. CONCEPTO DE REGLAMENTO ADMINISTRATIVO.

Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

En principio, se considera que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto.

Desde el punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; Por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica general, pero, no obstante que tiene esta característica común, extingue situaciones jurídicas generales.

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; Los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

3.3.1. FUNCIÓN DEL REGLAMENTO.

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde un punto de vista material y es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley y, por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; Y, por otra parte, dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley, en la práctica, para que elaboren los reglamentos y prever en ellos las necesidades existentes.

La ley, como acto emanado de un órgano colegiado, mantiene determinadas características que la diferencian de las otras normas que integran el orden jurídico. Una de las características primordiales de la ley, tanto desde el punto de vista formal, como material, consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no significa, sin embargo, que el acto legislativo, por sí mismo, no pudiera contener en sus disposiciones los medios de hacerlas cumplir en detalle; Pero en la mayor parte de los casos, la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.

Una ley que en sí misma fuera excesivamente casuística, para su aplicación, representaría una seria dificultad adaptarla a las circunstancias siempre cambiantes de las necesidades sociales que no se tuvieron en cuenta, en el momento de su creación.

En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar, el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptar a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que requieren estudios cuidados y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuenta con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos.

3.4. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS.

Como ya lo mencioné, en México la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (Artículos 10, 11, 89 fracción I y 92), la cual no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, pues basta considerar la propia naturaleza del reglamento.

La fracción I del artículo 89 establece dentro de las facultades y obligaciones del Presidente “I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en al esfera administrativa su exacta observancia**”.

Por su parte, el artículo 92 dispone: “Art. 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de Estado del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Lo anterior, establece a cargo del ejecutivo federal la obligación de proveer dentro del marco de la legalidad los instrumentos administrativos necesarios para lograr el exacto cumplimiento de la ley, lo que se traduce en la expedición de reglamentos.

En la fracción II del artículo 115 se declara que: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.

Los bandos y reglamentos a que se refiere esta fracción son los que la doctrina denomina “autónomos”, toda vez que derivan directamente de un precepto constitucional federal, y aun cuando en rigor jurídico no ameritarían de una ley secundaria a la cual pormenorizar, se ha optado por dejar en las legislaturas locales la fijación en la ley de una serie de bases normativas, que aseguren una unidad de regulación en el país y un mínimo de garantías comunes.

Nuestra Constitución señala en su artículo 70 las facultades del Gobernador del Estado y establece en su fracción XVII lo siguiente: **“ARTÍCULO 70.- Son facultades del Gobernador del Estado: ... XVII.- Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales.”** Y en relación a la facultad que tienen los municipios para expedir reglamentos lo siguiente: El artículo 40 referente a las facultades del congreso, establece en su fracción XV.- “Establecer las bases normativas sobre las que los Municipios podrán expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de sus jurisdicciones.”

Siendo esto el fundamento jurídico sobre el cual tanto el Ejecutivo Estatal y Municipal pueden expedir los reglamentos que consideren necesarios para la buena administración del mismo.

3.5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece la competencia de los distintos cuerpos administrativos del Estado para el despacho de los asuntos que les son encomendados; En materia de asistencia Social, para este trabajo, nos interesa en forma particular las funciones encomendadas a la Secretaría de Bienestar Social, las cuales se encuentran comprendidas en el artículo 32, que dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Bienestar Social le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proponer e instrumentar la política de fomento y promoción del desarrollo de las actividades educativas, culturales, recreativas, deportivas, de salud y de asistencia social en el ámbito de su competencia del Estado;

II.- Elaborar el programa de fomento y promoción de las actividades de educación, cultura, recreación, deporte, salud y asistencia social de la entidad, así como dirigir, coordinar y controlar su instrumentación;

III.- Promover la participación de los sectores social y privado de la entidad en la instrumentación de los programas de su competencia, así como inducir el establecimiento de compromisos en actividades conjuntas o con la participación exclusiva de estos;

IV.- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios que en materia de educación, cultura, recreación, deporte, salud y asistencia social celebre el Gobierno del Estado con la Federación y los Ayuntamientos;

V.- Planear, organizar, coordinar, dirigir y vigilar la ejecución a cargo del Estado y de los particulares. Considerando tipos, niveles y

modalidades en los sistemas de enseñanza, y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

VI.- Planear, organizar, dirigir y vigilar la ejecución de acciones directas o en coordinación con la federación y los municipios en la prestación de servicios de educación para adultos y alfabetización, así como aquellos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables;

VII.- Coordinar la realización de actos cívicos escolares en las fechas señaladas por el calendario oficial;

VIII.- Planear, organizar, dirigir y controlar el sistema para la revalidación de estudio, grados y títulos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

IX.- Planear, organizar, dirigir y controlar el sistema de registro y control de los profesionistas que ejerzan en el Estado. Así como organizar el servicio social de pasantes en la entidad.

X.- Planear, organizar, coordinar, dirigir, vigilar y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura y museos;

XI.- Fomentar y difundir la cultura, así como conservar y acrecentar el patrimonio cultural del Estado;

XII.- Planear, organizar, coordinar, dirigir, vigilar y fomentar la enseñanza y la practica del deporte y la recreación en la entidad, incluyendo la administración de escuelas de promoción recreativa y deportiva;

XIII.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la entidad.

XIV.- Representar al gobierno del Estado ante todo tipo de autoridades y organismos educativos;

XV.- Promover las acciones tendientes a presentar, mejorar y rehabilitar las condiciones de salud y bienestar social de la población de la entidad.

XVI.- Normar, promover, apoyar y vigilar la prestación de servicios médicos y auxiliares de diagnóstico-terapéutico en las instituciones

públicas, privadas y sociales conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XVII.- Normar, promover y vigilar la prestación de los servicios de asistencia social que proporcionen las instituciones públicas, privadas y sociales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XVIII.- Planear, organizar, dirigir y controlar las acciones de difusión y orientación a la población en materia de salud.

XIX.- Planear, organizar, dirigir y controlar las acciones de regulación sanitaria, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

XX.- Planear, organizar, dirigir y vigilar las acciones tendientes a combatir las enfermedades transmisibles y a coadyuvar en la lucha, prevención y control de las fármaco dependencias, el alcoholismo y el tabaquismo.

XXI.- Promover y vigilar la aplicación de medidas relativas a la medicina del trabajo, así como coordinar, con las dependencias y entidades competentes, lo relativo a la seguridad e higiene en el trabajo. Con excepción de lo relativo a la previsión social del trabajo;

XXII.- Participar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Ambiental, en la formulación de políticas de saneamiento;

XXIII.- Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en el ámbito de su competencia.

XXXIV.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en el ámbito de su competencia;

XXV.- Tramitar y resolver los recursos administrativos en el ámbito de su competencia.

XXVI.- Asesorar al Gobernador del Estado en la elaboración de convenios que celebre con la federación y los ayuntamientos en el ámbito de su competencia; y

XXVII.- Las demás que señalen las disposiciones jurídicas o le delegue el titular del Ejecutivo por mandato específico.”

Reviste particular importancia la fracción XXIII que se refiere a la facultad de proveer en materia administrativa la expedición de reglamentos, circunstancia que como ya señale, no ha sido cumplida ni por el Ejecutivo Estatal, ni por la Secretaría de Bienestar Social y mucho por el municipal, en lo que respecta al organismo denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia que pertenece al citado organismo.

CONCLUSIONES

1.- Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, sin embargo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles. La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

2.- Los elementos del acto administrativo son:

- a).- Sujeto;
- b).- La manifestación externa de voluntad;
- c).- Objeto, y
- d).- La forma.

3.- El reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo. En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento "Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".

4.- En México la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (Artículos 10, 11, 89 fracción I y 92). Ahora bien, vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, pues basta considerar la propia naturaleza del reglamento. La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, si no administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación si no de administración".

5.- El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere en su artículo 92. Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal.

6.- El ejecutivo federal se encuentra obligado a proveer dentro del marco de la legalidad los instrumentos administrativos necesarios para lograr el exacto cumplimiento de la ley, lo que se traduce en la expedición de reglamentos.

7.- En materia de asistencia Social, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece en su artículo 32, entre las funciones encomendadas a la Secretaría de Bienestar Social, la siguiente: Fracción **XXIII.- Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en el ámbito de su competencia;** esta fracción se refiere a la facultad de proveer en materia administrativa la expedición de reglamentos, circunstancia que como ya señale, no ha sido cumplida ni por el Ejecutivo Estatal, ni por la Secretaría de Bienestar Social y mucho por el municipal, en lo que respecta al organismo denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia que pertenece al citado organismo.

CAPITULO IV.- AUSENCIA DE REGLAMENTACION DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS.

4.1. INEXISTENCIA DEL REGLAMENTO DEL SISTEMA D.I.F. MORELOS

Como ya mencione en el capítulo I, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, tiene encomendadas las funciones a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos, dicho artículo en su fracción X, dispone que le corresponde elaborar y proponer los reglamentos que se requieran en la materia, observando su estricto cumplimiento; Sin embargo, actualmente el citado organismo realiza sus funciones sin contar cuando menos, con el reglamento que las regule; Así, tenemos que la Ley de Asistencia Social del Estado contempla tan solo a sus órganos superiores que son: El Patronato, La Junta de Gobierno y la Dirección General; La vigilancia de la operación está a cargo de un comisario.

El Patronato se integra como he precisado en capítulos anteriores por ocho miembros designados y removidos por el Gobernador del Estado, seleccionados entre los sectores Público, Social y Privado, entre estos, regularmente se encuentran el Secretario de Bienestar Social del Estado de Morelos, cuando menos dos personalidades del sector social de posición asegurada y reconocida por la sociedad morelense y de notoria solvencia moral; El resto, se integra con los Directores y Gerentes Generales, o dueños de las empresas de iniciativa privada más importantes del Estado tales como Confitalia, S.A. de C.V. , Infra del Centro, S.A. de C.V., Sintex, S.A. de C.V., Bridgestone-Firestone, S.A. de C.V. y por la Presidenta del organismo quien es su máxima autoridad; Por cuanto a la Junta de Gobierno, esta como ya lo mencione anteriormente y de acuerdo a lo que dispone el artículo 24 del ordenamiento legal citado, se integra por la Presidenta

del organismo (cargo que ocupa regularmente la esposa del gobernador en turno), el Director General, el Contralor General, el Director de Promotoras Voluntarias, las 33 Presidentas D.I.F. Municipales, un Comisario y un Auditor externo; Fuera de los citados funcionarios la Ley de Asistencia Social del Estado no contempla a ningún otro funcionario para el cumplimiento de las funciones del organismo. A pesar de ello, tal y como mencione en el capítulo I, de hecho el sistema D.I.F. Morelos funciona con diversos cuerpos administrativos, encargados del estudio, planeación y despacho de los asuntos que le son encomendados y que son los siguientes:

DIRECCION ADMINISTRATIVA. Esta Dirección:

Planea, programa, organiza, ejecuta, controla y evalúa los programas que le son encomendados a sus respectivas áreas, en atención a los lineamientos y políticas aplicables, así como asesora técnicamente en los asuntos de su especialidad a los demás servidores públicos del organismo.

Elabora los anteproyectos del presupuesto relativos a los programas asignados al área a su cargo, de acuerdo con los lineamientos que al efecto se señalen.

Acuerda, con el superior que le corresponda, la resolución de los asuntos de su competencia, formula y proporciona los informes que le son solicitados; Así como ordena y vigila el cumplimiento de los acuerdos.

Propone a su superior, las medidas de modernización y de simplificación administrativa, para mejorar la eficiencia en la administración de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Atiende lo relacionado con el personal adscrito a su área, de conformidad a los lineamientos establecidos.

Proporciona, dentro del ámbito de su competencia, la información, cooperación y dictámenes técnicos que le son requeridos, tanto por las áreas del organismo, como por las dependencias y entidades de la administración pública federal o entidades federadas, de acuerdo a las políticas que al efecto se establecen.

Emite opinión técnica, dentro del ámbito de su competencia, sobre los donativos que el organismo otorga o recibe, con el propósito de llevar su control y lograr un aprovechamiento racional de los mismos.

Vigila la adecuada administración de los recursos humanos, financieros y materiales de las áreas a su cargo.

DIRECCION DE SERVICIOS ASISTENCIALES. Esta Dirección:

Planea, programa, organiza, dirige, controla y evalúa el funcionamiento de las direcciones de asistencia alimentaria y de promoción y desarrollo social.

Somete a la consideración del Director General, los planes y programas de la Subdirección General de Operación que son necesarios para su funcionamiento.

Acuerda con el Director General, el despacho de los asuntos de las áreas administrativas adscritas a su cargo y responsabilidad.

Establece, por acuerdo del Director General, las políticas en materia de asistencia alimentaria, de promoción social y desarrollo de la comunidad.

Formula planes, programas y estudios en materia de asistencia alimentaria en los municipios.

SUBDIRECCION JURIDICA.- La Subdirección:

Turna la correspondencia a las distintas áreas que conforman la Subdirección.

Atiende la problemática intrafamiliar de la población demandante de la prestación del servicio y asistencia social, patrocinio y asistencia jurídica.

Otorga el apoyo institucional jurídico a todas las áreas que conforman el D.I.F. Estatal.

Vigila la formulación, elaboración y otorgamiento de los convenios y contratos del D.I.F. Estatal.

Mantiene actualizados los estudios legislativos que demanda el Sistema del D.I.F. Estatal.

Patrocina las demandas judiciales que se inicien en contra del Sistema. Demanda ante las autoridades lo conducente en beneficio del patrimonio del D.I.F. Estatal.

Supervisa la función de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

Supervisa y vigila la tramitación de juicios.

Coordina acciones con el D.I.F. Nacional y D.I.F. Estatales para eficientar el servicio a su cargo.

PROCURADURIA DEL MENOR LA MUJER Y LA FAMILIA.

La Procuraduría:

Coordina el Servicio de Asistencia y Patrocinio.

Vigila y coordina las audiencias en los juicios.

Turna los asuntos que son de su competencia.

Supervisa y vigila la tramitación de los juicios familiares.

Atiende el Enlace Foráneo con las peticiones de los D.I.F. Estatales y Nacional.

Coordina El Trabajo Social, proporcionando los informes que requieran los jueces competentes.

Atiende los estudios psicológicos necesarios para otorgar la asistencia social.

Instrumenta las políticas necesarias en el programa DIF-PREMAN.(Prevención del Maltrato a la Niñez)

SUBDIRECCION DE SERVICIOS MEDICOS. Esta

Subdirección:

Establece, de acuerdo con los lineamientos y directrices emitidos por el Director General del organismo y en apego a la normatividad aplicable, las políticas en materia de asistencia social, en el campo de la salud.

Implementa y desarrolla programas de investigación que contribuyan a disminuir los índices de problemas de salud en los sujetos de asistencia social.

Proporciona servicios de asistencia médica especializada, a través de consulta externa, a los sujetos de asistencia social con problemas de salud.

SUBDIRECCION DE SERVICIOS COMUNITARIOS Y ATENCIÓN A DESAMPARADOS. A esta le asignaron:

Establecer, de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidas por el Director de Servicios Asistenciales, las políticas orientadas a mejorar el bienestar de la comunidad en aspectos de asistencia educacional a nivel preescolar, promoción social de la salud, desarrollo de la comunidad y capacitación para el trabajo en el Estado de Morelos.

Participar en la coordinación de acciones que realicen los diferentes sectores en beneficio de la población afectada en casos de desastre en el estado.

Emitir los lineamientos para normar el funcionamiento de las unidades operativas que proporcionan servicios de promoción y desarrollo social.

Fomentar la integración de comités de participación comunitaria, orientados a la integración familiar y a la autogestión en el desarrollo de la comunidad.

Realizar la encuesta estatal y la práctica de los trabajos de servicio social, para establecer de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidas por el Director General, las políticas para la selección de la población beneficiada con la entrega de despensas.

Organizar el sistema estatal y municipal de distribución de despensas.

Coordinar el funcionamiento y distribución del material de ayuda que reciba el organismo por parte del Patronato para los desamparados.

Coordinar el funcionamiento del Bazar del organismo, así como la recepción de las aportaciones materiales que se reciban para ello.

Fomentar la integración de la población desamparada en la vida productiva, mediante el establecimiento de talleres en los distintos programas del organismo, en coordinación con el resto de las Direcciones y Departamentos del mismo.

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

SUBDIRECCION DE MEJORAMIENTO NUTRICIONAL. A

esta le asignaron:

Establecer, de acuerdo a los lineamientos y directrices fijados por el Director de Servicios Asistenciales y en apego a la normatividad aplicable, las políticas en materia de asistencia alimentaria para el estado y para los municipios.

Realizar y coordinar las investigaciones y estudios necesarios en materia de asistencia alimentaria.

Investigar los recursos naturales con que cuenta el estado en materia de alimentación e implantar programas que permitan su aprovechamiento racional para abatir los índices de desnutrición existentes.

Planear y programar la integración y distribución de raciones alimenticias, que permitan satisfacer las necesidades de nutrición de los sujetos de asistencia social en el estado y de las zonas marginadas en los municipios.

Implementar programas de orientación sobre el valor nutritivo de productos, así como de hábitos alimenticios.

Proponer al Director de Servicios Asistenciales la celebración de convenios o acuerdos con los sistemas estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, para la implementación de programas de asistencia social alimentaria.

Establecer las normas, políticas y procedimientos a que habrán de sujetarse en la implementación de los programas de alimentación que lleven a cabo los sistemas estatal y municipales para el desarrollo integral de la familia.

Proponer al Director de Servicios Asistenciales normas de aplicación general en materia alimentaria.

SUBDIRECCION DE ATENCION AL NIÑO, ADOLECENTE Y ANCIANO. A esta le asignaron:

Operar y administrar los centros de desarrollo de la comunidad, centros de bienestar social urbano, centros familiares, estancias y centros de desarrollo infantil del organismo en el estado de Morelos.

Promover, organizar y difundir actividades recreativas culturales y deportivas para la integración de Desarrollo del núcleo familiar.

Promover y fomentar la integración social a través de la educación.

Fomentar el Desarrollo Físico y Mental de menores minusválidos sujetos a asistencia social.

Preservar las tradiciones populares a través de actividades cívico culturales.

Operar talleres especializados, fomentando la capacitación para el trabajo, de los sujetos de asistencia social.

SUBDIRECCION DE RECURSOS HUMANOS. A esta le corresponde:

Establecer, de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidas por el oficial mayor y en apego a la normatividad aplicable, las políticas a observar en las relaciones laborales con el personal del organismo.

Planear, programar, organizar, coordinar y evaluar el sistema de administración y desarrollo del personal del organismo.

Establecer y aplicar las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación de personal del organismo.

Aplicar las políticas relativas al análisis de puestos, tabuladores de sueldos y de estímulos y recompensas al personal.

Tramitar los nombramientos, licencias, bajas y reubicación del personal del organismo.

Participar, mediante acuerdo con el oficial mayor en la revisión, elaboración y difusión de las condiciones generales de trabajo del organismo, así como aplicar y vigilar su cumplimiento.

Fijar en los términos de las condiciones generales de trabajo del organismo y con base en la legislación aplicable en materia laboral, los procedimientos y normas para la imposición de sanciones; Aplicar al personal las que procedan, registrarlas y tramitarlas administrativamente.

SUBDIRECCION DE RECURSOS MATERIALES. A esta le corresponde:

Establecer, de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidos por el Director General y en apego a la normatividad aplicable, las políticas y procedimientos relacionados con las adquisiciones, la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles y los servicios generales del organismo y llevar el control administrativo correspondiente.

Integrar y ejecutar el programa anual de adquisiciones y el de mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles, de conformidad con los requerimientos que presenten las áreas que componen el organismo.

Participar como Secretario Ejecutivo en los comités de adquisiciones y de obras y conservación, ejecutar sus acuerdos y hacer el requerimiento de los mismos.

Adquirir, administrar y abastecer los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que requieran las áreas que integran el organismo para su operación.

Intervenir en la elaboración trámite y supervisión, así como suscribir los convenios, contratos y pedidos conforme a los montos autorizados por los comités mencionados.

Intervenir en las licitaciones públicas para adquisiciones, prestación de servicios y obra pública, de conformidad con la normatividad aplicable.

Mantener actualizado el inventario de bienes muebles de acuerdo a las políticas establecidas por el Director General, así como proporcionar los servicios de conservación y mantenimiento de los mismos, y determinar y tramitar su baja y destino final, de conformidad con la normatividad aplicable.

Llevar el control del parque vehicular propiedad del organismo, así como su mantenimiento y conservación.

Mantener permanentemente informado al Director General sobre las actividades realizadas.

SUBDIRECCION DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO. A esta le corresponde:

Establecer, de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidas por el Director General y en apego a la normatividad aplicable, las políticas y procedimientos de programación-presupuestación, que relacionen objetivos, metas y recursos así como integrar el anteproyecto del presupuesto anual del organismo.

Vigilar y controlar el ejercicio del presupuesto anual del organismo, llevar la contabilidad; Formular y analizar los estados financieros del mismo.

Evaluar el avance programático presupuestal del organismo y proponer al Director General las modificaciones que se requieran.

Participar, por acuerdo del Director General, con la coordinadora del sector en la elaboración del programa sectorial, y en aquellos programas en que se relacionen con el objetivo y atribuciones propias del organismo y coordinar las que le correspondan como cabeza del Subsector de Asistencia Social.

Elaborar el informe que trimestralmente deba presentar el Director General a la junta de gobierno, sobre la operación del organismo y de los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.

Elaborar el programa institucional anual del organismo y los informes que el Director General presente semestralmente al Patronato.

Informar a las áreas que integran el organismo, sobre el avance del ejercicio presupuestal, así como asesorarlas sobre el control, análisis y evolución de sus presupuestos.

Coordinar la ejecución de las acciones de modernización administrativa del organismo y evaluar sus resultados.

Realizar estudios que tiendan a la simplificación, desconcentración y mejoramiento administrativo del organismo; Analizar y evaluar las estructuras de organización, de sistemas y procedimientos de las áreas que integran al mismo y proponer las modificaciones respectivas.

Desarrollar y operar los sistemas automatizados de información del organismo, así como proporcionar el servicio de procesamiento electrónico de datos a las áreas que así lo requieran.

Llevar el control de los ingresos que por concepto de donativos reciba el organismo, así como de las cuotas de recuperación provenientes de los servicios que prestan sus unidades operativas.

Llevar el control presupuestal de los contratos y convenios en materia de adquisiciones, obras y servicios, que suscriba o en que participe el organismo.

Mantener permanentemente informado al Director General de las actividades realizadas.

INTEGRACION DEL CONSEJO TECNICO DE ADOPCIONES.

El Consejo Técnico de Adopciones se forma con servidores públicos de la institución y se integra como mínimo de la siguiente manera:

Presidente.

Director General que ocupa el cargo de Secretario Técnico.

Subdirector Jurídico.

Directora del C.A.S.S. (Centro de Asistencia de Servicios Sociales)

FUNCIONES DEL CONSEJO TECNICO DE ADOPCIONES.

Los miembros del Consejo Técnico de Adopciones deben reunirse cuando se requiera, de acuerdo con el número de solicitudes de adopción presentadas, previa convocatoria que haga el Secretario Técnico del Consejo.

De cada sesión, el Secretario Técnico levanta una acta en la que se consignan los acuerdos que se hayan tomado.

Las decisiones del Consejo Técnico de Adopciones deben tomarse por mayoría de votos de los integrantes que se encuentren presentes y serán de carácter irrevocable.

A propuesta del Presidente del Consejo Técnico de Adopciones, cuando así se estime conveniente, se podrá invitar con voz, pero sin voto, a especialistas en las disciplinas que integran al mismo.

Verifica que los solicitantes, tanto nacionales como extranjeros, cumplan con los requisitos establecidos.

Aprueba las evaluaciones de los estudios socioeconómicos y psicológicos practicados a los solicitantes, tanto nacionales como extranjeros.

Determina la revaloración de los estudios practicados, con el propósito de contar con más elementos para aceptar o rechazar las solicitudes presentadas.

Acepta o rechaza las solicitudes de adopción presentadas con base en los resultados de las valoraciones practicadas por los servicios de Psicología y Trabajo Social.

Determina, con base en las valoraciones Psicológica y de Trabajo Social, las características del o de los solicitantes de adopción apropiadas al menor.

Selecciona al menor sujeto de adopción.

Por cada menor asignado a la solicitud aprobada, levanta el acta correspondiente que se integrará a su expediente.

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL A este le corresponde:

Realizar los estudios de Trabajo Social y Socioeconómicos para la selección de la población beneficiada con despensas.

Realizar los estudios de Trabajo Social y Socioeconómicos a los candidatos de solicitudes de adopción, tanto de menores a cargo del Sistema como fuera de este.

Realizar los estudios de Trabajo Social que soliciten los diversos cuerpos administrativos del organismo para el desempeño de sus funciones.

4.2. AUSENCIA DE BASES LEGALES DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA DEL ESTADO DE MORELOS.

Como ya mencione en Capítulos anteriores, el Sistema D.I.F. Morelos tiene su base legal en la Ley de Asistencia Social del Estado de Morelos; Este cuerpo normativo en su Capítulo Cuarto y en 23 artículos crea, define y describe al citado organismo, sus funciones y su finalidad; En estas disposiciones se encuentran como funciones del Sistema D.I.F. las siguientes:

- Promover y prestar servicios de Asistencia Social;
- Elaborar y proponer los reglamentos que se requieran en la materia, observando su estricto cumplimiento;
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos, inválidos o incapaces, sin recursos;
- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la ley respectiva;
- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes.

Sin embargo esta ley no establece a través de que medios u órganos administrativos el organismo cumplirá con estos objetivos, es decir no da nacimiento o justificación a los diversos órganos de la Procuraduría.

El cumplimiento de las funciones anotadas actualmente corre a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, la cual forma parte del Sistema D.I.F. Morelos, realiza sus funciones en las instalaciones del citado organismo, con personal y mobiliario con cargo al erario de éste y en coordinación con el resto de las unidades administrativas del propio Sistema.

La Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia carece por completo de bases legales que justifiquen, legitimen y regulen su funcionamiento, en ningún apartado de la Ley de Asistencia Social se contempla su existencia y sus procedimientos no son regulados por disposición alguna; Sin embargo diversas disposiciones estatales como el Código Procesal Civil y la Ley de Consejos Tutelares hacen referencia a este organismo como el encargado de la representación de los menores en el campo de la Asistencia Social y permiten al Procurador de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia intervenir en procedimientos tales como: adopción de menores, denuncias de abandono de personas, juicios de alimentos y pérdida de la patria potestad; Además, en el propio Sistema D.I.F. Morelos, se requiere su participación como miembro del Consejo Técnico de Adopciones e incluso en la celebración de reuniones y convenios con el Sistema D.I.F. Nacional.

La actuación del Procurador de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia en repetidas ocasiones, no puede ni justificarse dado que no le es posible acreditarse como tal, pues su existencia no se encuentra plasmada en ningún cuerpo legal y a pesar de que el Director del Sistema D.I.F. Morelos le expida un nombramiento, este no tiene fundamento legal alguno, dado que ni el Sistema cuenta con su propio reglamento pues ha omitido dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por la fracción X del artículo 16 de la Ley de Asistencia Social elaborando su propio reglamento y con ello dar existencia legal a todas sus unidades administrativas e incluso a la propia Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia.

4.3. FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR LA MUJER Y LA FAMILIA EN EL ESTADO DE MORELOS.

En el capítulo II en el punto 4 explique los diversos procedimientos que se llevan a cabo en la Procuraduría de la Defensa de Menor la Mujer y la Familia; El curso y el seguimiento de estos, el Procurador y el demás personal que trabaja con él, realizan diversos actos, tales como: Otorgar custodias provisionales, separar menores del seno familiar por causas de maltrato infantil, girar citatorios a efecto de tomar declaraciones, gestionar diversos trámites judiciales, manejo de dinero en efectivo por concepto de pensiones alimenticias, derivados de la celebración de convenios entre acreedor y deudor alimentista.

Todos estos actos carecen de fundamento legal para su realización; Por ejemplo, en el caso de otorgamiento de custodia provisional, esta se concede simplemente a la persona que comparece ante ellos y manifiesta los motivos de inconformidad, ya sea contra el padre, la madre o cualquier otro familiar que también se haga cargo del menor, acredite su parentesco y le conceden dicha custodia, esto, sin rendir prueba alguna de lo que manifieste en su declaración y sin audiencia y defensa de la persona que ejerce el derecho de custodia o la patria potestad; Esta situación resulta completamente ilegal, pues solamente un Juez es quien está facultado a decretar una custodia provisional dentro de un procedimiento judicial que reúna todos los requisitos de legalidad y constitucionalidad.

Así, respecto a los demás actos, ésta circunstancia se repite pues legalmente la Procuraduría de la Defensa del Menor la Mujer y la Familia no tiene facultad alguna para la celebración de convenios para el otorgamiento de pensión alimenticia y como consecuencia de ello recibir los depósitos correspondientes, tampoco se encuentra facultado ni el Procurador ni sus auxiliares para separar a un menor del seno

familiar y a pesar de que lo hacen en base en los acuerdos y resoluciones que dictan estos diversos procedimientos, estos solamente pueden determinarse como en el caso de la custodia provisional, por un órgano jurisdiccional, en un procedimiento judicial en donde se cumplan todas las formalidades de legalidad y el derecho de audiencia y defensa a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales. Tampoco está facultado el Procurador de acuerdo con nuestra legislación vigente a representar a los menores e incapaces para la formulación de denuncias y querellas y seguimiento de ellas; Por ende también se encuentra viciada su participación en el consejo técnico de adopciones a que hice referencia en líneas anteriores.

Si bien es cierto que la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia se rige con un reglamento interno, este ordenamiento no fue propuesto para su expedición por el Ejecutivo Estatal, ni por la Presidencia del Sistema D.I.F. Morelos, su Director General o el Secretario de Bienestar Social y el mismo en ninguna de sus partes hace referencia a los actos y procedimientos referidos en líneas anteriores.

CONCLUSIONES

1.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Morelos, actualmente realiza sus funciones sin contar con reglamento alguno que legitime y regule sus funciones.

2.- La Ley de Asistencia Social solamente contempla a los órganos superiores del Sistema D.I.F. Morelos no así sus diversos entes administrativos y mucho menos a la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia que carece de regulación y por lo tanto sus importantes actividades sociales requieren ser reguladas.

3.- La Ley de Asistencia Social, no establece através de que medios administrativos el Organismo D.I.F. Morelos cumplirá con sus objetivos.

4.- A pesar de no tener base legal alguna que justifique su existencia, en el Código de Procedimientos Civiles y en la Ley de Consejos Tutelares se hace referencia a la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, como el encargado de representar a los menores en el campo de la asistencia social y mencionan la intervención del Procurador en sus procedimientos pero ello no implica que esos cuerpos normativos establezcan su existencia y regulación.

5.- El Procurador de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia lleva a cabo diversos procedimientos y el seguimiento de estos, y todos estos actos, toda vez que versan sobre materia familiar (custodia, pensión alimenticia, etc.), carecen de fundamento legal para su realización, ya que solamente el Juez es quien está facultado para declarar y realizar dichos actos, mediante un procedimiento judicial y respetando los derechos y garantías de cada persona.

PROPUESTA LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA

Tomando en consideración los argumentos vertidos en este trabajo, se propone, en primer término la adición de un artículo a la Ley General de Asistencia Social, corriéndose la numeración para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 19: El organismo para el cabal cumplimiento de la función de protección a la infancia y la asistencia jurídica de este, y la familia, contará con un órgano denominado Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, el cual se regirá por cuanto a su existencia y funcionamiento en el reglamento que para tal efecto se expida.

Ahora bien, una vez contemplada la existencia de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, me permito proponer como reglamento de la misma el siguiente.

REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR, LA MUJER Y LA FAMILIA.

ARTICULO 1.- La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es el órgano dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, mediante el cual se prestará organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a la familia, los menores de edad, ancianos y discapacitados sin recursos económicos, para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del propio sistema.

ARTÍCULO 2.- La Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

I. Defender y asesorar al menor en juicio y fuera de el, cuando así lo solicite o lo requiera.

II. Prestar asesoría jurídica a la familia, siempre que su intervención sea conveniente para mantener la estabilidad familiar.

III. Turnar al Ministerio Público los casos que se hagan de su conocimiento relativos a la problemática del menor de edad sujeto a malos tratos.

IV. Hacer del conocimiento del Ministerio Público todos aquellos casos que importen para el ejercicio de acciones en los términos de la legislación civil, y que se traduzca en la salvaguarda de los intereses de los menores y la familia, para el efecto que las deduzcan ante las autoridades judiciales competentes.

V. Recibir promociones, quejas e informes de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda sobre el menor y hacerlas valer ante el órgano que corresponda según resulte procedente.

VI. Gestionar el internamiento de menores en estado de peligro, en las instituciones de asistencia social, públicas o privadas, según corresponda.

VII. Oponerse a que los menores sean internados en lugares de reclusión destinados a los adultos, y si así se requiere denunciar ante el Ministerio Público a los infractores.

VIII. Denunciar ante las autoridades competentes toda violación a las normas vigentes que protejan los intereses del menor.

IX. Coadyuvar con las autoridades educativas para que los menores concurren a las escuelas primarias y secundarias, exhortando a sus representantes legales o guardadores, para que los inscriban y los hagan asistir.

X. Gestionar ante la Dirección del Registro Civil del Estado, a través de sus oficialías a su cargo, la regularización de la uniones libres y el registro de nacimiento de menores, siempre y cuando se acredite que los interesados sean de escasos recursos económicos.

XI. Realizar funciones de supervisión, vigilancia y control en los albergues.

XII. Acudir a los centros de desarrollo de la comunidad y de orientación familiar para analizar y dar trámites, en su caso, a los problemas que les sean planteados.

XIII. Fomentar la creación de brigadas para la detección y prevención de problemas sociales.

XIV. Difundir por los medios más eficaces, el conocimiento de los derechos y obligaciones de los padres e hijos, y las posibles soluciones a los diferentes problemas, para lograr mayor observancia de la ley.

XV. Las que la Presidenta del Patronato del Sistema y el Director General del mismo encomienden.

ARTÍCULO 3.- La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, se integrará por:

- I. Un Procurador, que será nombrado por quien presida el Patronato del Sistema.
- II. Delegados Distritales en cada uno de los Distritos Judiciales que se crea conveniente.
- III. Asesores jurídicos, los que sean necesarios.
- IV. Departamento de trabajo social.
- V. Departamento de orientación Psicológica.
- VI. Promotores voluntarios, cuya función principal será la de detectar los casos de los menores maltratados y canalizarlos a la Procuraduría de la Defensa del Menor.

ARTÍCULO 4.- Los Delegados Distritales serán nombrados y/o removidos por quien presida el Patronato del Sistema, a propuesta del Procurador de la Defensa del Menor.

ARTÍCULO 5.- El Procurador y los Delegados Distritales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

II.- Tener título de Licenciado en Derecho expedido con una antigüedad de cinco años a la fecha del nombramiento.

III.- Ser de reconocida honorabilidad.

IV.- Preferentemente estar casados y tener descendencia; y tener vocación y conocimiento sobre la problemática de los menores y la familia.

ARTÍCULO 6.- El Procurador, residirá en la capital del Estado, y los Delegados Distritales en los diferentes municipios que se designen.

ARTÍCULO 7.- El Procurador de la Defensa del Menor, ejercerá las atribuciones a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento y distribuirá las que correspondan, mediante las correspondientes circulares.

ARTÍCULO 8.- El Procurador de la Defensa del Menor, tendrá además las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Acordar en forma periódica con la Presidencia y con la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el despacho general de los asuntos de su competencia.

II.- Emitir a sus colaboradores las instrucciones generales y especiales que estime convenientes para la unidad de criterio y acción a favor de los menores y la familia y para el mejor cumplimiento de sus funciones, mediante circulares y/o acuerdos de aplicación general

III.- Designar en caso de ausencia, falta o excusa de los delegados distritales, la persona que temporalmente desempeñe las funciones inherentes al cargo.

IV.- Imponer a sus subalternos las correcciones disciplinarias necesarias, por faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones.

V.- Rendir a la Presidencia y a la Dirección General del Sistema, los informes que estos pidan o estimen necesarios sobre los asuntos de su incumbencia.

VI.- Llevar el control administrativo y del personal de su dependencia.

VII.- Elaborar el reglamento interior de su dependencia, que deberá ser aprobado por la Presidencia y la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

ARTÍCULO 9.- Los delegados distritales ejercerán las mismas funciones que el Procurador de la Defensa del Menor, siempre que sean compatibles con su cargo pero en todo caso estarán a las instrucciones que reciban de este.

ARTÍCULO 10.- Las delegaciones distritales contarán con las trabajadoras sociales, psicólogos y promotores voluntarios necesarios para el desempeño de sus funciones conforme a las posibilidades del presupuesto respectivo.

ARTÍCULO 11.- Las funciones que correspondan a los departamentos de trabajo social y psicología, así como los promotores voluntarios, serán determinados en el reglamento interior de trabajo.

Este reglamento deberá ser presentado por la Dirección General y la Presidencia del D.I.F. Morelos al secretario de Bienestar Social, para que este a su vez, en uso de la facultad conferida por la fracción XXIII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, lo proponga al Ejecutivo para efectos de su promulgación, publicación y vigencia.

Con esta propuesta legislativa, estimo que contribuyo en este documento a conformar legal y reglamentariamente la vital e importantísima actividad del Sistema para el Desarrollo de la Familia en mi entidad natal, el Estado de Morelos.

CONCLUSIONES GENERALES

1.- Las funciones del Sistema D.I.F. Morelos, son la planeación y ejecución de programas, planes y acciones para la protección de los menores abandonados ó desintegrados socialmente, la atención a la ancianidad, cuidado, desarrollo y productividad de los minusválidos, apoyándolos con la asistencia y participación en la sociedad que los haga sentir útiles, todo ello, regulado en la Ley de Asistencia Social.

2.- La asesoría que se da en la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, estará siempre enfocada a problemas familiares, con excepción de los juicios de divorcio, por ser contrario a la finalidad del Sistema D.I.F. Morelos.

3.- El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

4.- La Constitución Política del Estado de Morelos señala en su artículo 70 las facultades del Gobernador del Estado y establece en su fracción XVII lo siguiente: **"ARTÍCULO 70.-** Son facultades del Gobernador del Estado:... **XVII.- Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como**

expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales”. Este es el fundamento jurídico que faculta al Ejecutivo Estatal y Municipal para expedir los reglamentos que consideren necesarios para la buena administración del mismo.

5.- La Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, carece de bases legales que justifiquen su funcionamiento, toda vez que en la Ley de Asistencia Social no se contempla su existencia y los procedimientos que realiza no están regulados por ningún cuerpo normativo.

6.- El Procurador de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, no puede justificar su intervención y actividades, ya que no le es posible acreditarse como tal, toda vez que su existencia no está plasmada en ningún cuerpo legal, no obstante el nombramiento expedido en su favor por el Director del Sistema D.I.F. Morelos, dado que dicho Sistema no cuenta siquiera con su propio reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

ALLARA, Mario. Le Nazioni Fondamentali del Diritto Privato. Torino, 1939, I, pág. 6.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1966.

DIEZ, Manuel Maria. El Acto Administrativo. Editorial Argentina, S.A., Buenos Aires Argentina, Argentina, 1961.

FAIREN GUILLÉN, Victor. Teoría General del Derecho Procesal. UNAM, México, 1992.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1992, 31ª Edición.

GARCIA PELAYO, Manuel. Las Autorías y la Potestad en Derecho Público.

GORDILLO, Agustin A. El Acto Administrativo. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos aires, Argentina, 2ª Edición, 1969.

GOUNOT, E. Les Principe de L' Autonomie de la Volanté en Droit Privé, Thesé Dijón. 1912, págs. 132, 133.

LAMPUÉ, Pedro. La Noción del Acto Jurisdiccional. Traducción, notas y apéndice de Jesús Toral Moreno. Ed., Jus, México, 1947, pág. 364.

MAYER, Otto. Derecho Administrativo. Editorial de Palma, Buenos Aires, Tomo 1, 1949.

MERKL, Adolfo. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1935.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1983, 1ª Edición.

PRAT, Julio A. Tesis, Montevideo, 2ª Ed., 1974.

PY, Pierre. Le Rôle de la Volanté Dans les Actes Administratifs Unilatéraux, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1976, pág. 164.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1992, 15ª Edición. Dos Tomos.

SAYAGUÉS LASO. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953, Tomo 1.

VEDEL, G. Essai sur la Notion de Cause en Droit Administratif Français, Paris, S, 1934, pág. 134.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin. Derecho Administrativo. Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, Tomo 1.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal del Estado de Morelos.

Ley de Asistencia Social para el Estado de Morelos.

Ley Orgánica de la Universidad Metropolitana (Diario Oficial de 17 de diciembre de 1973, Sep.)

Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional (Diario Oficial de 16 de diciembre de 1974, Sep.)

Compilación de Legislación de Menores D.I.F. 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Morelos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Civil del Estado de Morelos.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Elemental. Cabanellas, Guillermo. Editorial Heliasta. S.R.L., 1979.

Diccionario Jurídico. Dr. D. Juan Ramírez Granda, Editorial Claridad, S.A., Buenos Aires, 6ª Edición, Mayo, 1965.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo (C-CH), México, 1983.

Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, por Joaquín Estriche, Editorial Porrúa, México, 1ª Edición, 1979, Tomo 1.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1966.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa-Calpe, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Bilbao, Madrid, Barcelona, Tomo 1.