

40721
242



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**LA FUNCIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES DE
TUTELA, UNA PERSPECTIVA MODERNA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSÉ LUIS JIMÉNEZ Y GONZÁLEZ**

ASESOR: LIC. FERNANDO PINEDA NAVARRO

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

209

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

I. INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA TUTELA

1.1.- La tutela en el Derecho Romano	1
1.2.- La tutela en el Derecho Español	5
1.3.- La tutela en el México Independiente	10

CAPITULO II TIPOS DE TUTELA EN EL DERECHO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL

SISTEMAS TUTELARES	26
CLASES DE TUTELAS	34
2.1.- La tutela testamentaria	36
2.2.- La tutela legitima	38
2.3.- La tutela dativa	39

TESIS CON
FALLA DE URGEN

CAPITULO III
LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA TUTELA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	41
Objetivos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	55
Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Procuraduría de Asistencia Jurídica)	63
3.2.- Los Consejos Locales de Tutela	76
3.3.- La tutela de los Menores Expósitos y Abandonados	92
Conclusiones	97
Bibliografía	101

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto el hacer notar que dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, existe un órgano denominado Consejos Locales de Tutelas cuya función consiste en vigilar que el ejercicio de la tutela se realice conforme a lo establecido en los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal e informar a los Jueces de lo Familiar el resultado de sus actividades, ya que debido al cúmulo de trabajo que éstos tienen no es posible que efectúen dichas actividades, por estas circunstancias y por el interés que tiene la sociedad por proteger a los incapaces en su persona y bienes se creó el órgano al que nos referimos en este estudio.

Actualmente los Consejos Locales de Tutelas de hecho dependen de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF, no así de Derecho, por ello en este trabajo se plantea el marco legal que debe regular a los Consejos Locales de Tutelas, tomando en consideración que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha dispuesto recursos económicos y humanos, además de que se ha comprometido a realizar las funciones encomendadas a los Consejos de Tutelas, y que los objetivos de éstos son afines con los del DIF y que el Departamento del Distrito Federal a quien pertenece originalmente el organizar, controlar y coordinar a los Consejos Locales no cuenta con el presupuesto que se requiere para ello, ni ha manifestado interés en desempeñar estas actividades. De tal forma y aún cuando en la actualidad los miembros de los Consejos no realizan las funciones encomendadas a los miembros por falta de conocimiento de los objetivos de los propios Consejos Locales y de las funciones que deben realizar, así como de la desorganización que existe en la Oficina de los Consejos Locales de Tutelas, consideramos que es adecuado que la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Tutelas se encuentre en manos del Procurador de la Defensa del Menor y la Familia y que para lograr que las actividades encomendadas a los Consejos se realicen de manera adecuada a fin de

0

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obtener los mejores resultados posibles en cuanto a la protección de los incapaces, para ello es necesario crear el marco legal adecuado que señale cuales son las actividades que deben realizar los miembros de los Consejos y de qué manera deben llevar a cabo dichas actividades, por ello en el presente trabajo se propone la forma en que deben funcionar y organizarse los Consejos Locales con el propósito de que se preste un verdadero servicio a la comunidad a través de dicho órgano.

En este trabajo se indica el lugar donde se ubica el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en la Estructura del Estado Mexicano, cuales son sus objetivos y antecedentes históricos.

Así mismo se señala que de entre las Direcciones que lo integran se encuentra la Dirección de Asistencia Jurídica del DIF a la que pertenecen el Departamento de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia y la Oficina de los Consejos Locales de Tutelas, de éstos últimos se analiza qué son, cuáles sus antecedentes, su organización actual y se hace una propuesta de la manera en que deben estructurarse y funcionar, así como el marco legal que los debe normar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E

CAPITULO I

Antecedentes de la tutela

1.1.- La tutela en el Derecho Romano

Concepto.

Antes de empezar el estudio de la tutela en el campo jurídico, se hace necesario analizar el origen etimológico de la palabra a efecto de lograr una mejor comprensión de la figura.

El origen de la palabra tutela proviene de la voz latina "tueor" que significa proteger o defender de acuerdo a la definición de la enciclopedia jurídica Omeba "la palabra tutela, del latín idem, nos da la idea de cuidado, protección amparo y ella en su concreción importa una proyección en tal dirección".⁽¹⁾

Partiendo de esta definición enciclopédica, el objeto del presente trabajo es estudiar la aplicación que en el campo del derecho tiene la tutela como una figura de protección instituida:

Por lo tanto en forma general podemos conceptuarla como el mandato que surge de la ley, que determina una potestad jurídica sobre una persona y/o bienes de quienes necesitan el beneficio de esta posición.

Con el fin de llegar a una definición aceptable de la tutela, debemos remitirnos a sus orígenes históricos para posteriormente citar las diversas ideas y conceptos sobre la misma de varios autores en la rama del Derecho Civil y de esta forma ubicar a la figura de acuerdo a la doctrina.

(1) Gómez R. Héctor. Tutela Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1999 pp 478.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A través de la historia, la protección del incapaz como una persona en estado de indefensión jurídica, ya sea por su minoridad o por una incapacidad natural ha sido una necesidad de interés general por lo que nos remitiremos al estudio de su origen y evolución a partir del Derecho Romano.

El Derecho Romano sufrió evoluciones a través de sus distintas épocas y dentro de estas se desarrollo la figura jurídica de la tutela. Al respecto podemos decir que "en un principio se estima la institución como un poder jurídico sobre los menores que no han llegado a la pubertad y no se encuentran sometidos a la patria potestad, y a las mujeres en general que no se hallan bajo aquella potestad, ni bajo la manus marital. Prima (sic) en este orden un sentido de protección al régimen familiar y en beneficio de los agnados, tal concepción, bajo la República se modifica en cuanto a que se convierte en un poder público por parte del tutor y se regula a favor del pupilo, por lo que el primero no obra ya como dueño y señor de un derecho" (2)

Como se puede apreciar, encontramos que tal protección se institula para diferentes sujetos pasivos como son el menor impúber y la mujer, además de que en sus inicios velaba por los bienes de la persona protegida buscando el beneficio familiar, para posteriormente convertirse en un deber público a favor del protegido.

Veamos ahora dentro del mismo Derecho Romano un concepto más general sobre la tutela, el cual se le atribuye al jurista Servio, quien decía que "la tutela es un poder dado y permitido por el Derecho Civil sobre una cabeza libre, para proteger a quien, a causa de su edad, no puede defenderse por sí mismo" (3)

(2) *Ibid* pp 476.

(3) Ventura S. Sabino. Derecho Romano. 3ª. Edición Editorial Porrúa. México 1975, pp 111.

Como podemos observar, sólo se hace mención al menor de edad, aunque es interesante observar que se inducen elementos como la *Data* y la premisa de la tutela original, así como la existencia de un capaz o cabeza libre quien protegerá a quien dada su edad, no pueda defenderse por sí mismo.

El poder que se concedía al tutor no era una verdadera potestad así, podemos apuntar que "el tutor no tiene derecho de corrección ni autoridad sobre la persona del pupilo, terminando la tutela en la pubertad"⁽⁴⁾

Esta función de protección o guarduría de los *sui iuris* afectados por una incapacidad de hecho dio lugar en el Derecho Romano a dos instituciones, la tutela y la curatela.

La primera se dio en todas las épocas del Derecho Romano para los impúberes y en el Derecho Romano Antiguo y clásico, también para las mujeres de cualquier edad, siempre que no estuvieran sometidas a la "*manus maritalis*" o la patria potestad."

La curatela, por su parte, nacía en atención a los incapacitados por locura llamados *furiosi*.

Al principio ambas fueron concebidas como un poder a favor del tutor o curador, para posteriormente adaptarse a la finalidad de amparar al sometido a tutela o curatela, esto es, como anotamos antes, se volvió una carga o *manus pública* para el que ejercía, regulada por el Estado a favor del pupilo o tutelado para el cuidado de su persona y la administración de sus bienes.

(4) Petit Eugène. Tratado Elemental de Derecho Romano, traducción de la 9ª. Edición francesa por I. Fernández G. Ed. Batumiño Calleja. S.A. Madrid 1924, pp 125 y 126.

A efecto de identificar a las personas principales que integran la relación jurídica que nace de la Institución, así como explicar lo que originaba el nacimiento de tal protección, encontramos que "al impúber bajo tutela, tutor. Nacía la tutela siempre que un acto cualquiera hacia sui iuris a un impúber, normalmente, es la muerte del pater familias o la emancipación del hijo impúber" (5)

Respecto de la tutela de las mujeres en el Derecho Romano Antigo, la mujer adulta estaba sometida a tutela perpetua, situación que quería justificarse en la ligereza del carácter de la mujer y su inexperiencia en los negocios, aunque realmente se pensó menos en su protección que en salvar su fortuna a favor de sus agnados, ya que tal tipo de razonamiento en la opinión del jurisconsulto Cayo "es un motivo más especioso que real" (6)

La otra forma existente entonces de la tutela sobre la mujer era su pupilar que desaparecía al llegar la pubertad.

Atendiendo a la manera de designarse al tutor la tutela se clasificaba desde entonces en testamentaria, legítima y dativa. En la primera el tutor es nombrado en un testamento, al tutor se le designaba por su nombre y en forma imperativa. En la segunda es designado por la ley en atención al grado de parentesco civil con el pupilo, y en la tercera forma es designado por el Magistrado Pretor, derecho que posteriormente paso a los Cónsules.

Como hemos dicho antes, la tutela se iniciaba en Roma a consecuencia de un acto que convertía al hijo en sui iuris y terminaba con la pubertad del menor, pero en la época imperial se continuo la protección de la persona hasta la edad de veinticinco años por medio de la curatela la cual se restringía a la gestión del patrimonio del menor.

(5) Ventura S. Sabino. Ob. Cit. pp 112.

(6) Bonfante. Pedro. Instituciones de Derecho Romano. Traducción de la 6ª. Edición por L. Basci y A. Llorca. 5ª. Edición Instituto Editorial Reus. Madrid 1979, pp 218.

Finalmente, apuntaremos acerca de la evolución de la institución, que "la idea de la protección del pupilo, que se abrió paso y transformó la tutela de los impúberes, tenía necesariamente que presentar como vacía de justificación la de las mujeres".⁽⁷⁾

Así perduró en la historia la tutela de los menores y desapareció la de la mujer, de igual manera que persistió la curatela, junto con la creación de algunos órganos adicionales de vigilancia, toda vez que la tutela romana instituyó dichos órganos supervisores de los actos del tutor.

Después de haber expuesto los orígenes de la institución en el Derecho Romano, pasamos ahora a estudiar la figura de la tutela y su forma de organizarse en el Derecho Español.

1.2.- La tutela en el Derecho Español.

El derecho español tuvo cuatro fases llamadas fueros que se distinguieron como el Fuero Juzgo, el cual disponía sobre la tutela de los menores, el fuero viejo el cual distinguía las diferentes clases de tutelas, la tercera fase llamada Fuero Real que estableció las características de la institución y la cuarta fase o Leyes de Partidas en las cuales encontramos en la Partida VI, 16, 1ra. que indica "tutela quiere decir en latín como guarda en romance, que es dada u otorgada al huérfano libre menor de catorce años, y a la huérfana menor de doce años, quien no se puede ni sabe amparar".⁽⁸⁾

(7) Anas, J. y Anas, B.J. *Derecho Romano*, Tomo II, 17ª. Edición, Ed. Revista de Derecho Privado pp 12.

(8) De Ibarrola, Antonio. *Derecho de Familia*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1984, pp 477

Podemos aquí observar que se establecen determinados lineamientos respecto a la tutela para los huérfanos menores, es decir, de las personas que no tenían quien ejerciera la patria potestad sobre ellos, además de que se da un concepto sobre la institución. También las partidas distinguieron las tres clases de tutela que ya se encontraban en el Derecho Romano como la testamentaria, legítima y dativa, así lo expresaban quienes podían ser tutores.

En el Derecho Español al igual que el antiguo Derecho Francés estaban protegidos tanto los menores de edad como los incapacitados mayores de edad, pero por instituciones distintas ya que los menores eran amparados a través de la tutela y a los mayores de edad incapaces se les nombraba curador a semejanza del antiguo Derecho Romano.

En las regiones de Europa donde no regía el Derecho descrito "la tutela se establecía al morir cualquiera de los padres y el sobreviviente mantenía su potestad solamente en cuanto a la persona, dándose así una autoridad que coexistía con ella, para el control de los bienes"⁽⁹⁾ es decir, se difería la tutela con el fin de proteger el patrimonio del pupilo solamente, pues el progenitor sobreviviente conservaba una mutilada patria potestad sobre la persona del pupilo.

Existen en el Derecho moderno diversos criterios respecto a la tutela y a la curatela en atención a los diferentes tipos de indefensos, pues para los países que siguen el sistema de familia en la organización tutelar, el tutor es vigilado por el Consejo de Familia que nombra un protector para supervisar sus actos y conducta, pero para los sistemas que siguen otros países el primer observador de los actos del tutor es el llamado curador como es el caso de México.

(9) Gómez R. Héctor. Ob. cit. Pp 479

Con el objeto de ofrecer una definición o concepto global de la figura materia de este trabajo entraremos al estudio de diversas definiciones aportadas por autores de varios países como las aceptadas, entre otras.

Atendiendo a la definición expresada por el vocabulario jurídico de Capitant. La tutela es "una institución creada por la Ley para la protección de los menores e interdictos". (10) Esta definición es muy general y diferencia dos tipos de incapaces.

Para el derecho italiano, la tutela tiene un carácter supletorio, pues como otro autor explica "el instituto de la tutela tiende, fundamentalmente, a suplir la patria potestad; porque los progenitores del menor (no emancipado) o han muerto ambos (el menor es huérfano) o están ambos en la imposibilidad de ejercer la patria potestad. Sin embargo, la tutela, como se ha visto, opera idénticamente también en cuanto al mayor sujeto a interdicción, salvo algunas particularidades." (11)

Es de destacarse que de acuerdo a lo expresado anteriormente, la tutela, al igual que en el Derecho Mexicano, se instituye para protección de los dos tipos de incapaces naturales y/o legales.

En lo que se refiere al Derecho Español, se puede observar en la siguiente cita la distinción entre patria potestad y tutela cuando un autor escribe que "patria potestad es la institución principal derivada del Derecho Natural, mientras que la tutela o guarda, es institución secundaria producto del Derecho Civil." (12)

(10) Capitant, Henri, Vocabulario Jurídico, 1ra. edición, Editorial de palma, Buenos Aires 1981, pp 583

(11) Messineo, Francesco, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de serrín N. Torno H. E.J.E.A. Buenos Aires 1984

(12) Ley del Reino, José, Pasado y Presente de la Tutela o Guarda de los Menores o Incapaces, Documentación Jurídica, Tomo XI, No. 41, Ministerio de Justicia, España, 1984 pp. 15 y 16

Por lo que toca a lo sustentado por el Derecho Francés, la tutela se abre al faltar un progenitor para unos efectos, es decir, el nombrado tutor entra en funciones parcialmente, pero al faltar ambos progenitores la patria potestad es totalmente reemplazada; se tienen que dar ciertas situaciones que graduaran la intervención de la tutela en el cuidado y administración de ese menor, es decir, cuando viven el padre y la madre de un hijo legítimo, la persona y los bienes de ese hijo están sometidos a la patria potestad que se ejerce sobre los bienes según las reglas de la administración legal.

Cuando muere el primero de los progenitores de un hijo legítimo o adoptivo, o cuando un menor es adoptado solo por una persona, o cuando un hijo es natural, su persona sigue sometida a la patria potestad; mientras que sus bienes quedan sometidos al régimen de la tutela. "Este régimen reemplaza íntegramente a la patria potestad cuando el menor no tiene ya ni padre ni madre, o cuando estos han sido privados de la patria potestad".⁽¹³⁾

Veamos ahora la definición de la tutela que aporta una autora para el Derecho Mexicano expresando que "la tutela es la institución que tiene por objeto la representación y asistencia de los incapacitados mayores de edad, y de los menores de edad no sujetos a la patria potestad".⁽¹⁴⁾

Como se desprende de lo anterior, la definición sustentada por la autora mexicana muestra ya varios elementos o características de la tutela que expondremos en el subcapítulo correspondiente.

(13) Maseaud, Henri, Leon y Jean. *Lecciones de Derecho Civil. Parte Primera. Vol. IV. Traducción de Alcalá - Zamora y E. Ed. Jurídicas Europa - América. Buenos Aires 1959.* pp 217

(14) Montero D. Sara. *Derecho de Familia. Editorial Porrúa. México 1986.* pp 358.

Es importante destacar que antes que una tutela sea diferida sobre cualquier incapaz, es necesario judicialmente declarar la incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ellas, es decir, su estado de minoridad y en un segundo caso, el estado de interdicción del mayor de edad, así, tenemos los dos aspectos de la incapacidad la legal y la natural delimitados puntualmente.

De las anteriores definiciones podemos distinguir varios elementos como son en primer lugar la existencia de una persona en estado de indefensión jurídica, esto es, sin capacidad de ejercicio impedimento natural y legal o solamente el segundo, o bien alguno de estos que necesita ser representada, pues ha perdido a quienes ejercían sobre ella la patria potestad también llamada administración legal. En segundo término la existencia que requiere ser protegido y por último la intervención del Estado y la familia, en unos países el primero con mayor intervención que la segunda, así como la situación inversa en otros y una razonable intervención de ambos en otras naciones.

Una vez expresadas las ideas anteriores y habiendo documentado lo escrito al respecto con doctrina de diferentes países, trataremos de expresar una definición global que nos dé una idea de la importancia de la figura que se estudia, en el noble campo del Derecho Familiar.

Pensamos que la tutela es la institución de interés general y regulada por la Ley, que tiene por objeto la representación y asistencia tanto en su persona y bienes, o solamente en la primera de los incapacitados mayores de edad y de los menores de edad no sujetos a la patria potestad y en forma subsidiaria y supletoria de ésta.

La anterior idea, no pretende dejar de adolecer de la omisión de algún elemento o de la falta de concreción en su exposición, pero nos facilita la comprensión de la figura, para seguir adelante en la puntualización de características, clases de tutela, órganos de vigilancia, ejecución de la misma y sus funciones, para que por último, se concluya el inciso en comento.

1.3.- La tutela en el México Independiente.

En cada momento, o en todas las facetas de la tutela, predominan las cargas y obligaciones sobre el tutor, la vigilancia y supervisión de sus actos y las constantes diligencias en que debe intervenir el tutor.

En realidad, las satisfacciones que genera el desempeño de la tutela son tan pocas, que en la mayoría de los casos no logran compensar el cúmulo de molestias que genera su ejercicio. Por lo mismo, hay que admitir en todo momento la generosidad de quienes aceptan el encargo de tutriz o tutor.

El Código Civil del Estado de Oaxaca de 1827

En México, la tutela fue regulada por primera vez en el Código Civil de Estado de Oaxaca de 1827, que entró en vigor en 1828, que estableció una clasificación de la tutela en oficiosa, testamentaria y legítima. Este Código también hace referencia al curador de vientre para el caso del hijo no nacido (naciturus) y contempla la posibilidad de que el padre nombre un consejero a la madre sobreviviente, para que supervise la tutela.

Respecto de la tutela oficiosa, el Código Civil de 1827 establecía que el sujeto activo era una persona de buena fe, que necesitaba el consentimiento de los padres del menor, en cambio el sujeto pasivo era siempre un menor de doce años. El tutor oficioso tenía la obligación de rendir cuentas de los bienes pertenecientes al pupilo.

En dicho Código se establecía que una especie de tutela paterna o materna, según el caso; es decir, que a la muerte natural de uno de los cónyuges, la tutela de los hijos menores y no emancipados correspondía de pleno derecho al padre o madre que sobreviviera, de acuerdo con el contenido del artículo 248.

En ese mismo ordenamiento se estipulaba que el padre o la madre sobreviviente podía nombrar un tutor pariente o extraño, mediante testamento. Sin embargo, de no existir dicho nombramiento, había lugar a la tutela legítima. Entonces, la tutela legítima se podía generar en virtud de que un menor no emancipado se quedara sin padre ni madre, sin tutor elegido por el padre o la madre, sin ascendientes varones en ambas líneas, o cuando el tutor designado se excusaba por causa legal.

La tutela legítima procedía a través de un Consejo de Familia, el que se integraba por los cuatro parientes más cercanos del menor, por consanguinidad o afinidad, dos por la línea materna y dos por la línea paterna, prefiriendo en todo caso a los parientes consanguíneos, y si éstos tenían el mismo grado, se prefería el de mayor edad.

El Código de Oaxaca de 1827 consideraba a la tutela como una carga de carácter estrictamente personal, que no se podría heredar. La tutela legítima se ejercía desde que se hacía el nombramiento en presencia del menor, o desde el día en que se notificaba al tutor el domicilio del menor.

El mencionado Código señalaba que toda tutela implicaba la designación de un curador (nombrado también por el Consejo de Familia), que debía velar por los intereses del menor, cuando no coincidían o se contraponían a los del tutor.

Por lo que se refiere a las personas que podían dispensarse del ejercicio de la tutela, podían hacerlo quienes ejercían cargos públicos y militares, pero también podrían dispensarse los eclesiásticos, las personas mayores de sesenta años y las que no guardaban parentesco con el menor.

Con relación a las circunstancias que podía propiciar la dispensa para ejercer el encargo de tutor se encontraba la enfermedad grave de la persona designada, o el hecho de que esa misma persona ya ejerciera dos tutelas, fuera una persona casada

sin hijos o viudo y con un hijo legítimo y, en general se dispensaba a quienes tuvieran cinco hijos.

En el caso de que existiera alguna excusa para ejercer la tutela, esta debía exponerse al Consejo de Familia en el momento del nombramiento, si la persona estuviese presente en la deliberación que lo nombra, o en un plazo no mayor al de tres días útiles contados desde la notificación hecha al nombrado. Una vez transcurrido ese término no era posible interponer la excusa.

Por otro lado, el Código en cuestión señalaba a las personas que no podían ejercer el cargo de tutor o para ser miembros del Consejo de Familia, entre quienes se encontraban los menores, a excepción del padre y de la madre; los interdictos; las mujeres, a excepción de las ascendientes del menor, y quienes tuvieran un pleito o cuyos padres lo tuvieran con el mismo menor.

El Código Civil de Oaxaca señaló que podían ser excluidos del ejercicio de la tutela o destituidos del encargo, quienes manifestaran su incapacidad o su infidelidad respecto a la administración de los bienes del pupilo.

Una de las principales obligaciones del tutor consistía en levantar un inventario de lo de los bienes del menor, dentro de los diez días siguientes a la notificación de su nombramiento. En este inventario, se debía inscribir cualquier crédito que tuviese el tutor en contra del pupilo, pues de no hacerlo así se perdía la deuda.

Como dato curioso debemos citar que el tutor tenía la obligación de vender en pública almoneda todos los bienes muebles de menor, a excepción de aquellos cuya conservación hubiera autorizado el Consejo de Familia; sin embargo, la venta se dispensaba si vivía el padre o la madre.

Respecto de la administración del patrimonio del pupilo, el Consejo de Familia también debía aprobar los préstamos, enajenaciones e hipotecas de los bienes raíces. Asimismo, el tutor no podría aceptar ni rechazar herencias o donaciones a nombre del menor, ni intentar acciones en contra de los derechos sobre bienes raíces, pertenecientes al menor, ni consentir en una demanda referente a tales derechos, sin el consentimiento del citado Consejo.

Por otra parte, cuando el tutor dejaba su encargo, por cualquier causa, debía rendir cuenta de su administración, a expensas del pupilo cuando llegaba su mayoría de edad o hubiera obtenido su emancipación, sin perjuicio de que el tutor debía adelantar los gastos de las cuentas. Sobre este mismo punto, el curador podía requerir al tutor para que presentara cada año un estado de la administración de la tutela, salvo que se tratara del padre o de la madre.

Finalmente, se debe señalar que el Código Civil de Oaxaca estableció una prescripción de diez años, con relación a las acciones del menor contra el tutor, que pudieran derivarse de los actos o hechos de la tutela. Este término comenzaba a correr a partir de que el pupilo alcanzaba la mayoría de edad, y terminaba con el transcurso del plazo señalado.

El Código Civil del Imperio Mexicano de 1885

Este ordenamiento presenta algunos avances, puesto que desarrolló un sistema de tutela de intervención mixta, en la que participaba la familia (el tutor, el Consejo de Familia, el pro-tutor) y el Juez competente, quien desempeñaba un importante papel en la constitución del Consejo de Familia. Del mismo modo, el Código presenta una clara distinción entre la tutela testamentaria, legítima y dativa. El Código estableció una tutela sobre los menores de edad, pero no sobre el incapacitado mayor de edad, al que lo pone bajo la protección de un curador.

La curaduría se estableció para los incapaces mayores de edad en estado de interdicción, que se declara judicialmente, sobre todo para proteger su patrimonio, puesto que en el aspecto personal, el incapacitado conservaba algunos derechos, como el marital o el de dirigir a sus hijos. El cónyuge podía demandar la interdicción de su pareja por prodigalidad, y tal facultad sólo era extensiva para el heredero forzoso.

El Consejo de Familia estaba formado con parientes del menor cuando era necesario nombrar tutor, pro-tutor y en los demás casos que se requería de su reunión. Los integrantes de ese Consejo podían ser nombrados por testamento, pudiendo ser parientes o no en este caso. Pero en caso de que no existiera esta previsión, el Código señalaba quiénes debían formarlo.

Este Código señalaba también que el objeto de la tutela era guarda de la persona y bienes de menor que no estaba sujeto a la patria potestad ni ha sido emancipado, y que la tutela era un encargo personal, que nadie se podía eximir sin una excusa legítima y que no podía ejercerse dicho encargo por más de una persona.

Este Código tipificó a la tutela como una figura subsidiaria de la patria potestad y obligó a los parientes del menor de poner en conocimiento del Juez de primera instancia o del municipal, en caso de orfandad o la vacante de la tutela, bajo pena de privarlos del derecho de ser tutores, pro-tutores o miembros del Consejo de Tutela, o del derecho de suceder sin testamento, por la negligencia de no hacerlo así.

Un dato curioso de este Código, en cuanto a la tutela testamentaria, era que los menores de edad que ejercían la patria potestad, tenían el derecho de nombrar tutor en su testamento sobre quienes la ejercen, incluyendo el desheredado y el hijo póstumo. La tutela testamentaria realizada por el padre o la madre, excluía del ejercicio de la patria potestad a los ascendientes sobre quienes debía recaer en defecto del padre o la madre.

En el caso de que una persona no ejerciera la patria potestad y dejara por herencia bienes a un menor que no está sujeto a la patria potestad, el autor podía nombrarle un tutor exclusivamente para la administración de los bienes que le heredaba.

Por otra parte, cuando a la madre no se le hubiera encomendado la administración de los bienes del hijo menor en virtud de haber contraído nuevo matrimonio, y quisiera nombrar por tutor a su marido, el ordenamiento en cuestión establecía la necesidad de la aprobación del Consejo de Familia, y la confirmación del Juez competente.

Cuando existían varios menores en una familia, se podía nombrar un tutor común para todos o también se podía nombrar uno a cada menor, pero si se nombraba un tutor común y se suscitaban intereses opuestos entre los menores, el tutor tenía la obligación de notificarlo al Consejo de Familia, el que nombra un procurador especial, que representaba los intereses de los menores. El nombramiento del procurador estaba sujeto a la aprobación judicial.

Por otra parte, cuando se hacía el nombramiento de tutor sobreviviendo alguno de los consortes u otro que tenía derecho a ejercer la patria potestad, pero que estaba impedido para ejercerla, la tutela terminaba cuando cesaba el impedimento y se recobraba el ejercicio de la patria potestad. Pero otro caso se presentaba cuando el que nombraba tutor establecía una condición o limitación en la administración de la tutela, o una prevención que se estimaba dañosa al menor, a juicio del Juez, en cuyo caso era suprimida o alterada.

El Código en cuestión estableció que la tutela legítima tiene lugar cuando no hay tutor testamentario y cuando deba nombrarse tutor por causa de divorcio; también señala que la tutela legítima corresponde a los hermanos varones del menor y en defecto de éstos, a los tíos hermanos de padre o de madre, pero si existían varios parientes en igualdad de circunstancias, el Juez hacía la elección entre ellos.

Respecto del mayor de edad incapacitado y del menor emancipado, el Código instituyó la figura de la curaduría.

En otra parte del Consejo de Familia, y era confirmado por el Juez. Esta tutela tenía lugar en defecto de la tutela testamentaria, pues ésta última excluía a los parientes para atender la tutela legítima, a menos que el testador hubiera señalado en su testamento que en defecto del nombrado por él podía entrar en funciones el pariente al que la ley llamaba a atender la tutela. La tutela dativa también se confería cuando el tutor legítimo faltara perpetua o temporalmente y no existía otro pariente que la pudiera ejercer.

Ahora bien, el pro-tutor era el órgano que ejercía la primera vigilancia sobre la conducta del tutor y estaba obligado a defender los intereses del menor, con la obligación de ejercer ese encargo aún cuando cambiara el tutor, hasta es, que el menor pudiera desarrollar su capacidad de ejercicio. El pro-tutor (que en los sistemas modernos recibe la denominación del curador) era el presidente del Consejo de Familia. Cuando se trataba de una tutela sobre hijos ilegítimos, el Juez designaba a sus integrantes.

El código también señaló a las personas inhábiles para el ejercicio del cargo de tutor: en primer lugar, las mujeres; en segundo, a los que sin haber registrado la hipoteca legal del menor interfiriesen en la administración de la tutela, esto es, los que no caucionaran su manejo. A este respecto, cabe señalar que este ordenamiento no estableció en qué podía consistir la garantía.

Sobre la administración de los bienes, el tutor tenía prohibido arrendar los bienes del menor por más de diez años.

En materia de excusas para el cargo de tutor, se estableció como válida la excusa de quienes tengan su domicilio, o ejerzan cargo público, a más de cinco leguas del lugar en que esté la mayor parte de los bienes del menor, y de quienes tengan varios hijos

sobre los que ejerzan la patria potestad. Las excusas debían ser expresadas ante el Consejo de Familia,

El pupilo debía obediencia y respeto a su tutor y éste tenía el derecho de corregirlo cuando fuera necesario.

En cuanto a la extinción de la tutela, se establece como un motivo que la produce la muerte del tutor.

La rendición de cuentas de la tutela implica una diversidad de aspectos, puesto que se obligaba al tutor a rendirlas cuando concluía su encargo, incluso a los herederos de su pupilo a falta de éste, y tal obligación no podía ser dispensada ni en contrato ni en última voluntad del testador. El pro-tutor era quien intervenía en las cuentas de la tutela y en la entrega de los bienes una vez que concluía la misma.

Las acciones del menor contra su tutor por hechos que hubieran acaecido en su detrimento, se extinguían en el término de dos años, pero el Código preveía la mala fe o el dolo del tutor en su desempeño, estableciendo la posibilidad de sujetar la prescripción al plazo que señalaba el derecho común.

El Código Civil del Estado de Veracruz de 1869

Este Código sólo presenta algunas particularidades, las que a continuación se detallan:

El Código de Veracruz estipulaba que si la madre, a la que no se le defirió la administración de los bienes del hijo menor, nombrase por tutor del hijo menor del primer matrimonio, a su marido en segundas nupcias, necesitaría únicamente de la confirmación del Consejo de Familia.

Otra diferencia radica en que el Código de Veracruz estipula que los jueces de paz, y, por su omisión de los de primera instancia, cuidarán de que los menores huérfanos que existan en sus demarcaciones respectivas, estén provistos de tutor.

Otra diferencia la encontramos en que este Código no inhabilita a la mujer para ejercer el cargo de tutor, pro-tutor o vocal de Consejo de Familia.

Además, en este Código no encontramos disposición alguna referente a lo que podía constituir la caución que debía presentar el tutor, antes de entrar en el manejo del patrimonio del pupilo, pero sí señala que dicha caución debía presentarse a satisfacción del Consejo de Familia.

Otra situación importante es la regulación de la tutela de los hijos naturales, por la que se habilita a un Consejo de Tutelas con las funciones de Consejo de Familia, cuya misión era proteger a los menores sobre los cuales se podía conferir la tutela testamentaria, si previamente había un reconocimiento del menor y subsistía esta aún en caso de un reconocimiento posterior del padre original. Por otro lado, el Código también señala que a falta de tutor testamentario, el Consejo de Tutela hará un nombramiento y en su defecto el juez, por lo que se configura la tutela dativa.

Por último, habremos de mencionar que en este Código se regula de manera especial el Consejo de Familia y sus funciones, así como el Consejo de tutelas.

El Código Civil del Estado de México de 1870

Para efectos prácticos, habremos de mencionar las siguientes particularidades. Se señala primeramente la intervención de un juez conciliador, quien hacía inventariar y depositar los bienes del pupilo.

Respecto a la tutela dativa, se le daba participación al Ministerio Público para conocer de la vacante de una tutela y convocar al Consejo de Familia a efecto de proveer a un nombramiento de tutor.

En este código vuelve a aparecer la tutela oficiosa, como una protección para los menores de quince años, que si tienen padres, los cuales deben dar su consentimiento para que se configure este tipo de tutela. La tutela oficiosa no ameritaba que se designara un pro-tutor, según el mismo Código.

Por otra parte, se establece la prohibición de que el tutor y pro-tutor puedan desempeñarse en dichos cargos si existe grado de parentesco entre ellos.

Por otra parte, se nos dice que el Ministerio Público presidirá la primera reunión del Consejo de Familia y formará la primera reunión de este Consejo, si residiera en el lugar del domicilio del menor, en caso contrario, correspondería al Presidente del Ayuntamiento o Municipal respectivo. En cambio, el pro-tutor será el presidente del Consejo de Familia, al igual que en el Código de Veracruz.

En este Código también se inhabilitó a las mujeres para las funciones de tutor o curador, y al extranjero que no esté domiciliado en el Estado.

Se puede apreciar además la intervención del Ministerio Público, en la transacción de los negocios del pupilo, pues se otorgaba una mayor participación en el desempeño de la tutela a tal funcionario como representante social. Al mismo tiempo, se apreciaba una mayor flexibilidad respecto a que no era necesaria la autorización del Consejo de Familia ni la aprobación judicial en los casos en que un bien del menor fuera enajenado en virtud de una providencia judicial, cuando el tutor tuviese que conformarse con una demanda entablada contra el menor en relación con esos derechos.

Este Código también estableció que el tutor podía hacerse merecedor de una mayor remuneración por su desempeño, a partir de las rentas líquidas de los bienes del menor, por los aumentos en tales productos como resultado de una diligente administración de los bienes que se le habían encomendado.

En el mismo Código se señalaba que la muerte del tutor extinguía la tutela, pero decía que la emancipación del menor podía dar lugar a una curaduría si el incapaz no había cumplido los dieciocho años.

También se estipulaba que la obligación del tutor de rendir las cuentas de su administración no podía ser dispensada en contrato o en última voluntad ni aún por el propio pupilo.

Finalmente, este ordenamiento también regulaba la tutela de los hijos naturales, como una igualdad jurídica así reconocida.

Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870.

En este Código, vigente en todo el territorio nacional, se alcanzó un cierto equilibrio respecto de las personas u órganos que debían intervenir en la tutela, ya que se señaló al tutor como la persona más importante y de mayor responsabilidad y al curador le dio el carácter de órgano de vigilancia del tutor, general y definitivo. Instituyó la intervención del Ministerio Público, como una garantía adicional para los intereses del menor, además de la intervención que le correspondía a la autoridad judicial, como homologador de los actos de tutela. De esta forma, se pasa de una tutela de índole familiar a una tutela de intervención mixta, con participación de la familia y el Estado.

En el Código que nos ocupa, se estipula que el tutor y el curador no podrán ser parientes entre sí, con lo que se pretendía una mayor seguridad para los bienes del pupilo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También se regulan las declaraciones de estado de incapaz, como la minoridad y la interdicción del sujeto de la tutela, y las medidas que debe tomar el juez para lograr la curación de las enfermedades del pupilo, para lo cual se señalaba que la sentencia que declara una incapacidad por interdicción debía fijar las condiciones de la misma.

Este Código establecía reglas referentes a los casos de la prodigalidad, que constituía una clase de interdicción parcial, que se traducía en limitaciones a la capacidad de ejercicio del pródigo y la forma de superarlas a través de la representación del tutor. En estos casos, el Código establecía la obligación de oír en juicio al pródigo. Este tipo de interdicción parcial podía cesar a los tres años a petición del interesado, cuando se comprobara su buena conducta.

En el caso de la interdicción, se excluía para ocupar el cargo de tutor a las personas que habían sido responsables directa o indirectamente de la incapacidad del demente y el pródigo.

Con relación a la revisión de las cuentas de la tutela, este Código estipulaba una intervención del interdicto llamado pródigo, lo que constituye un caso interesante, pues se trataba de un individuo al que se consideraba incapaz. Además, el pródigo conservaba las atribuciones y derechos relativos a su patrimonio o paternidad.

El Código señalaba que el cargo de tutor se podía renunciar a los diez años, si el que lo ejercía era un pariente colateral o extraño al pupilo.

Por otra parte, la tutela testamentaria ofreció la posibilidad de nombrar tutor en testamento de los padres sobre los hijos interdictos. Se estableció también una tutela respecto de los menores, de los mayores de edad y de los pródigos. Finalmente, el Código señaló la posibilidad de que el Juez pudiera nombrar tutor dativo, con lo que la autoridad judicial asume el papel de órgano rector de esta institución.

El Código de 1870 también regulaba la tutela sobre los hijos abandonados, que los colocaba bajo la protección de las personas que los hubieran acogido, incluyendo hospicios e incluso, en cuyo caso los directores de esos establecimientos debían desempeñar esta clase de tutela con arreglo de las leyes aplicables.

El Código también estipula que las mujeres son inhábiles para el desempeño y el ejercicio de la tutela, salvo cuando se tratara del marido interdicto, o en el caso de la madre viuda sobre su hijo.

En cuanto a las garantías que debía otorgar el tutor, el Código señaló que podía consistir en hipoteca o fianza, aceptando esta última cuando el tutor no tenía bienes para construirla de otra forma. Así mismo, se fijan las cantidades que debían ser cubiertas por dichas garantías y el término para prestarlas, bajo pena de ser separado del cargo de tutor en caso de inobservancia.

Se reitera en este Código que la tutela se extinguía por la muerte del tutor, y con relación a las cuentas de la tutela, se señala la obligación de rendirlas en forma anual y al término del encargo. Por otra parte, el curador podía ser nombrado por testamento, de manera legítima y por el Juez como curador dativo.

Finalmente, el Código en cuestión estipuló a favor del pupilo el beneficio de la restitución *in integrum* a todos los sujetos a tutela que fueren perjudicados, ya sea en los negocios llevados a cabo por este último en nombre de aquellos, lo que implicó una mayor seguridad jurídica para el pupilo.

Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1884.

El Código Civil de 1884 introduce algunos aspectos novedosos, entre los que se encuentra la representación interina del incapaz, en aquellos casos especiales en que

los intereses del pupilo entraran en conflicto con los de sus ascendientes. En este caso, se designaba un tutor especial.

Respecto de las incapacidades, el Código ya no consigna al pródigo como un incapacitado, que requiera la protección y representación un tutor.

Del mismo modo, se especificó lo relativo a la declaración judicial del Estado de interdicción de la persona que debía ser sujeta a tutela; y la nulidad de los actos llevados a cabo por dichos incapaces, disponiendo además de tal situación sólo podía ser invocada por los incapaces, pero no por quienes hubieran contratado con ellos.

El Código faculta al menor que haya cumplido catorce años, para elegir el pariente que ha de atender su tutela, para lo cual se requería la aprobación judicial. También es importante destacar que se estipuló que los menores de edad, hijos de un mayor de edad incapacitado, quedaban bajo la tutela del padre de éste último, siempre que no existieran parientes a quien la ley pudiera llamar a atender el cargo de tutor.

Respecto de la mujer que ejercía el cargo de tutor, el Código le imponía una sanción en caso de mala administración del patrimonio del cónyuge interdicto o malos tratos hacia su persona, que consistía en la remoción del cargo de tutriz.

Finalmente, la rendición de cuentas sobre el patrimonio de la tutela debía hacerse cada año ante el curador. En el Derecho Moderno continua reflejándose el interés de la sociedad por proteger a la persona y a los intereses de los incapacitados, de tal manera es posible calificar en tres grupos a los sistemas tutelares existentes en el mundo, los cuales son:

a) El Sistema Tutelar de Autoridad, en esta clase de tutela la protección del incapacitado es una función que le corresponde a la autoridad judicial o administrativa y no puede ser abandonada o delegada a organismos privados exclusivamente. De tal forma todo el mecanismo y funcionamiento de la tutela se encuentra a cargo de la

autoridad estatal, junto a dicha autoridad actúan los órganos de información judicial, específicamente a los Jueces de lo Familiar y los Consejos Locales de Tutelas que son órganos de información, a los que ya nos hemos referido.

Este sistema es adoptado por el Código Civil del Distrito Federal de veintiséis de marzo de mil novecientos veintiocho, en vigor a partir del día primero de octubre de mil novecientos treinta y dos, de igual forma el Código Civil Alemán en vigor desde el primero de enero de mil novecientos, el Suizo vigente desde el primero de enero de mil novecientos veintidós y el Italiano promulgado el doce de diciembre de mil novecientos treinta y ocho y en vigor a partir de mil novecientos cuarenta y dos, acogen el sistema al que estamos haciendo alusión.

Por su parte la Sociedad de Estudios Legislativos Francés propuso "un Consejo de Tutela, a imitación del Alemán que a la vez de un órgano local, esta subordinado a los tribunales, no solo porque éstos nombran los miembros del consejo, sino además, porque su funcionamiento se determina por cada tribunal. Es además órgano de información y le corresponde provocar el nombramiento de tutores, requerir la reunión del consejo de familia, y pedir la intervención del Ministerio Público, cuando lo estime conveniente, y en fin, dirigir su actividad hacia la protección de menores y pupilos. (15)

b) El Sistema Tutelar de Familia, todo el mecanismo y funcionamiento de la tutela se encuentra en manos del Consejo de Familia, es decir, la tutela la ejercita la familia por considerarse que ella es quien realmente conoce la situación económica, social y psicológica del pupilo; en este sistema los órganos de información no existen por pensarse que son necesarios para la tutela. Entre los Estados que adoptan este sistema se encuentran en Portugal y Rumania.

(15) Galindo Garfias, Ignacio (comp.), Derecho Civil, Séptima Edición, Porrúa, México, 1985, p.694.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) El Sistema Tutelar Mixto, aún cuando la tutela es familiar, la misma se ejerce bajo la inspección y vigilancia del Ministerio Público y los actos que realice el Consejo de Familia requieren la autorización judicial. Este sistema es el adoptado por países como Nicaragua, Costa Rica, Chile, Paraguay y Uruguay.

En el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, vigente, adopta el sistema tutelar de autoridad, como lo hemos señalado, y en su exposición de motivos se indica que al organizar la tutela en este Código se dio preferencia a la atención de la persona de los incapacitados más que a la administración de los bienes del propio incapaz, para ello se establecieron instituciones especiales "tales como los consejos locales de tutela y los jueces pupilares, para que velaran sobre la persona o bienes de los incapacitados y se llegó hasta imponer al Estado la obligación de sustentar y educar a los menores que por no tener bienes, ni familiares que cuiden de ellos, necesitan forzosamente que la sociedad vaya en su auxilio".⁽¹⁶⁾

En el artículo 454 el Código Civil señalaba que la tutela sería desempeñada por el tutor, curador, Juez Pupilar y el Consejo Local de Tutelas; entendiéndose por tutela a la institución que tiene por objeto dar protección social a los individuos menores de edad no sujetos a la protección de sus ascendientes en línea recta y a los mayores de edad incapacitados. Esta por su importancia es realizada por diversos órganos.

Así el tutor es la persona capaz, legalmente hablando, que tiene a su cargo la guarda y representación de la persona y la administración de los bienes del incapaz o pupilo.

En segundo término el curador es la persona con capacidad de ejercicio, cuyas funciones son el vigilar la conducta del tutor e informar al Juez de lo Familiar de cualquier irregularidad que se observe en el desempeño de la actividad tutelar o de los casos que por falta de tutor debe designarse uno nuevo.

(16) Código Civil para el Distrito Federal, Colección Formas, Quincuagésima Séptima Edición, Formas, 1959, p.17.

CAPITULO II

TIPOS DE TUTELA EN EL DERECHO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL

Sistemas Tutelares

Por sistema entendemos el conjunto de procedimientos concatenados para la concreción de un fin determinado.

Por lo que se refiere a los sistemas tutelares debemos entenderlos como el conjunto de actos, procedimientos o métodos destinados a atender, reglamentar y organizar la institución de la tutela para la protección, representación y cuidado del incapaz, así como establecer las reglas y requisitos para la administración del patrimonio del pupilo.

Dentro de estos sistemas podemos apreciar la tendencia privada, pública o una combinación de ambas en sus diversos grados de intervención para el desarrollo y vigilancia de la institución que nos ocupa.

En la legislación comparada es posible clasificar los sistemas tutelares del Derecho Moderno en tres categorías esbozadas ya en párrafos anteriores, como son la tutela vista como una institución familiar también llamada tutela de familia; la autoridad y el sistema de tutela mixto que permite y regula una intervención en el cuidado del incapaz tanto de las autoridades administrativas y judiciales como de la familia del incapacitado.

La tutela de familia o institución familiar. Este sistema es el típico del Código de Napoleón, probablemente con influencia del Derecho Consuetudinario Francés.

El mecanismo y funcionamiento de la tutela en ese sistema esta en manos de un órgano llamado Consejo de Familia, con funciones de alta dirección y vigilancia. Los actos de otro órgano de la tutela, llamado tutor, aún siendo el ejecutor del sistema o quizás su justificación se funda en que solamente la familia puede llevar a efecto bien o

mejor la misión de la tutela, debido a los vínculos de parentesco y afecto que le unen al pupilo.

Los países más representativos de este sistema son, desde luego Francia, que con su Código Civil influyó decisivamente en el Código Civil de Portugal, el Código Civil Español, el Código Civil Italiano de 1865, del cual es necesario apuntar que posteriormente cambió su sistema o forma de organización al sistema de tutela de autoridad mediante la creación de su Código en 1938 de la figura del Juez tutelar en quien se concentran todas las facultades en lo relativo a la tutela, y por último, tal influencia se reflejó también en nuestra temprana legislación pero a partir del Código Civil Mexicano de 1870, se reguló lo pertinente a la tutela para cambiar a un sistema mixto de intervención en la función tutelar.

A efecto de ilustrar este sistema de estructura familiar, expondremos la opinión de un tratadista francés que aparece en el texto del maestro De Ibarrola en la que compara la organización familiar para la atención de la tutela con una organización de gobierno al decir que "la tutela, en Francia, dice Planiol, es un mecanismo con tres ruedas: el Consejo de Familia, en quien reside la potencia tutelar; en segundo término, el tutor que obra, y después el subrogo tuteur, que vigila a aquél y le reemplaza en caso necesario. Es, pues, la tutela, un pequeño gobierno que tiene su asamblea deliberante, que tiene su poder ejecutivo y hasta su pequeño censor".⁽¹⁷⁾

La anterior comparación con los tres poderes de un sistema de Estado moderno es ingeniosa y en ella ciertamente existen la concurrencia e intervención de diferentes intereses con el único fin de cuidado y protección del pupilo y sus bienes de la forma familiar organizada que propone este sistema.

(17) De Ibarrola, Antonio, Ob. Cit. Pp.478

Tutela de autoridad o cargo de interés público. Este sistema aparece en la legislación a través de la historia y considera que la protección al pupilo o incapacitado es un asunto del Estado. Al respecto podemos decir que "dentro de este sistema existen legislaciones que encomiendan la misión tutelar a las autoridades judiciales al considerar que se trata, primordialmente, de un asunto jurídico y otras consideran que se trata de un asunto administrativo más en contacto con la vida social, donde se conocen más las necesidades y requerimientos de los menores".⁽¹⁸⁾

De lo anterior podemos percatarnos que ya se trate de un asunto jurídico o administrativo, en este sistema se considera a la tutela como una función o misión a cargo del Estado como organizador, reglamentador y regulador de la figura.

Las legislaciones de los siguientes países consideran este sistema de regular la institución y son entre otros, las de Inglaterra, Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Suecia, Dinamarca, Bolivia, en donde se considera la misión tutelar como una institución pública que debe controlarse por cuerpos u organismos del Estado.

Sistemas de tutela mixta. Finalmente, existe una saludable combinación para la organización tutelar que admite la participación de las personas interesadas por razones de afecto o grados de parentesco y la intervención del Estado para la regulación del desempeño y ejercicio de cargo de tutor que será siempre vigilada por autoridades judiciales y, parece ser este el sistema más equilibrado de los existentes pues supone una mayor participación y vigilancia en la difícil función del cuidado del menor o incapacitado por parte de particulares y autoridades para el buen y correcto desempeño de la multicitada y delicada misión tutelar.

Los países más importantes que siguen este sistema, entre otros, son México, Chile, Uruguay, Argentina, Paraguay y Nicaragua.

(18) Chávez A., Manuel. La Familia en el Derecho. Editorial Porrúa. México 1987. pp.338

Este sistema parece salvaguardar los intereses privados de la familia y la función o interés público del Estado en su actuación como controlador y regulador de la institución como un beneficio de interés social.

Características.

Como características apuntaremos el conjunto de señas o particularidades de la institución de la tutela relativas al cargo de tutor u órgano ejecutor de la misma y que en términos generales detallaremos a continuación:

Cargo de interés público. Es una verdadera representación legal como una investidura civil que la ley impone, aunque no es propiamente un cargo público porque su misión es netamente de carácter privado, esto es, la guarda de la persona y bienes del capaz, "pero es de orden público e interés social como todas las leyes que se refieren a la familia, al estado familiar, al matrimonio y a la protección de los incapaces".

(19)

Por ser parte del Derecho de Familia, ni los particulares, ni el poder judicial pueden modificar la tutela (el nombramiento del tutor y su ejercicio, garantías y suspensión), y de ahí que se deduzca que como representación legal es obligatoria, aunque también es cierto que se admiten excusas para el desempeño del cargo.

Irrenunciable. Por ser un oficio considerado de interés público, quien esta desempeñando la tutela no puede renunciar a su cargo sin causa justa aceptada por el Juez, o en su caso Consejo de Familia, toda vez que su renuncia injustificada traería consigo sanciones, las cuales se encuentran establecidas en la ley, para las personas que se niegan sin excusa al desempeño del cargo.

(19) *Ibid.*, pp.336

Al respecto, el tratadista italiano De Ruggiero opina que una de las características de la tutela es "la obligatoriedad de la función, no permitiéndose a quien es el llamado a su desempeño negarse a asumirla, o asumida, renunciarla, de no concurrir causas legítimas de dispensa (excusaciones tutorum)".⁽²⁰⁾

Es decir, que la función es obligatoria siempre que no exista causa legal para excusarse de su desempeño, esto es, antes de asumir el cargo el llamado por la ley para el efecto y, una vez el tutor en funciones, no podrá renunciar a su ejercicio bajo pena de ser responsable de los daños y perjuicios que le resultaran al incapaz si no tuviera igualmente una excusa legal o impedimento superveniente. Además de lo anterior, legislaciones como la mexicana privan al tutor de su derecho a ser heredero o legatario de la persona que lo haya nombrado tutor en su testamento, esto es sólo en el caso de la tutela testamentaria y se convierte también esta negativa en una imposibilidad de heredar a los incapaces de quienes deban ser tutores.

Excusable. Como hemos mencionado en las características anteriores, existen situaciones de hecho por razones de dignidad, así como incompatibilidades de estado que excusan a quien se le difiere el cargo de tutor de aceptarlo, pues surgen como un impedimento para tal ejercicio.

Las referidas excusas se encuentran reguladas por la ley y se refieren, dicho de otra manera, a circunstancias personales, profesionales, económicas y culturales por las cuales la persona nombrada puede excusarse legalmente al ejercicio del cargo.

(20) De Ruggiero, Roberto, Instituciones de Derecho Civil. Trad. de la 4ª. Edición Italiana, por R. Serrano y J. Santacruz. T. Vol. II. Editorial Reus, S.A. Madrid 1931, pp. 916.

Viendo a las excusas desde el punto de vista de las capacidades, en el texto del maestro De Ibarrola encontramos que "a diferencia de la incapacidad que supone imposibilidad de ejercer el cargo en la persona en quien recae, aún contra su voluntad, la excusa presupone capacidad, es voluntaria y solo evita el ejercicio de la tutela para el que la alega". (21)

De lo expuesto anteriormente, se desprende que hay personas que aún estando anuentes a recibir el cargo, no pueden ser tutores por falta de capacidad, situación de inhabilidad para el ejercicio del cargo que veremos más adelante.

En términos generales podemos aludir como excusables a los empleados y funcionarios públicos, militares, personas que por su mayor edad no puedan hacerse cargo del pupilo, personas además que atiendan otra tutela o curatela o que tengan bajo su patria potestad varios hijos, número que varía como excusa de acuerdo a la legislación de diferentes países, como por ejemplo, para el Derecho Francés, son excusables "los que tengan cinco hijos o quienes desempeñan ya la carga de dos tutelas". (22) Y, para la persona que tenga bajo su patria potestad tres o más descendientes, o se encuentren atendiendo otra tutela o curatela.

Es evidente pues, que también varía el número de tutelas que ya tenga a su cargo la persona que por ello pueda excusarse, de la ley de un país a lo legislado por otro.

Otro tipo de circunstancias excusatorias son el mal estado habitual de salud de la persona nombrada para el cargo así como la inexperiencia grave en los negocios que significaría un riesgo grande para el patrimonio del pupilo.

Sin embargo, es prudente aclarar, que a pesar de que una persona tenga alguna excusa legítima para ser tutor, acepta el cargo, desde ese momento tal excusa se tiene por renunciada tácitamente. Por otro lado, coinciden las diferentes legislaciones, en

(21) De Ibarrola, Antonio, Ob. Cit. Pp. 900.

(22) Mazeaud, Henry, Leon y Jean, Ob. Cit. Pp. 221.

que la excusa debe interponerse antes de término fijado, ya que de no seguirse esta formalidad, se pierde el derecho a esgrimirlo y se tendrá como aceptado el cargo.

Por último, respecto a esta característica queremos agregar que en la opinión de algunos autores, los efectos de las excusas deben cesar cuando desaparecen las causas de las mismas, es decir, que los que se han excusado pueden ser constreñidos al ejercicio de la tutela luego que hubiesen cesado las causas o causa de la exención y para ejemplificarlo mencionaremos el caso del que siendo funcionario o militar deje de serlo o los que estén impedidos por no tener los medios económicos suficientes y se hagan de ellos, o los que siendo responsables de otra tutela o curatela, extingan su obligación.

Unitario.- Esta característica significa que ningún incapaz o pupilo puede tener más de un tutor y un curador, o de acuerdo al sistema, pro-tutor, de carácter general definitivo. Sin embargo, un tutor o curador si puede serlo de dos o más pupilos y que en el caso de conflicto de intereses entre el pupilo o pupilos y su tutor, el curador, pro-tutor o antiguamente tutor subrogado representará los intereses del pupilo o pupilos en cuestión.

Esta característica que se refiere a la unipersonalidad del cargo, es lógica y necesaria al buen desempeño de la tutela, pues solo una persona debe ser responsable de la educación del pupilo, cuidado y administración de sus bienes pues si intervinieran varias voluntades, sólo surgirían conflictos perjudiciales al incapaz y sus bienes. Esto no quiere decir que la acción y decisión del tutor en sus actos respecto de la persona y patrimonio del pupilo no sean vigiladas y supervisada por otros órganos de la tutela como veremos en la correspondiente exposición.

Remunerado.- Respecto a esta característica no existe uniformidad en las legislaciones porque lo que para el Derecho Francés y por consiguiente para el Derecho Español es un cargo que debe ejercerse obligatoria y gratuitamente, con sus

salvedades, para otras legislaciones es un cargo que merece remuneración y, para algunas más, concretamente la legislación mexicana, es un cargo que además de remunerarse con un porcentaje de las rentas líquidas, producto de los bienes del menor, va más allá estableciendo que se puede incrementar tal remuneración, si como resultado de una diligente gestión del tutor, se incrementara el capital y rentas del incapaz.

Como referencia a la gratuidad de las funciones del tutor para el Derecho Francés, los hermanos Mazeaud expresan que "las funciones del tutor son obligatorias, salvo causa de excusa. Aquellas son gratuitas. Y son personales". (23)

Pensamos que tal responsabilidad merece ser remunerada por lo que compartimos la idea de un tutor mexicano en el sentido de que "en nuestro Derecho el cargo es remunerado y el tutor tiene derecho a una retribución sobre los bienes del incapaz, la que podrá fijar quien lo nombre en su testamento. Para los tutores legítimos y dativos, la remuneración la fijará el Juez". (24)

Como hemos expuesto anteriormente la característica de remuneración es solamente una compensación al difícil desempeño del cargo y tales prebendas merece, por lo menos, ya que se trata de obligaciones y responsabilidades complejas y extensas para con el menor y sus bienes.

Temporalidad.- Como una característica no enumerada debemos mencionar que el cargo es temporal en atención a la persona que ejerce la tutela y respecto también a las circunstancias del pupilo.

Por lo que toca a la persona del tutor, este tiene derecho a ser relevado en el cargo, cuando fue llamado a su ejercicio por la ley, tratándose de un extraño, en

(23) Mazeaud, Henn. León y Jean. Ob. Cit. Pp. 215

(24) Chávez A., Manuel. Ob. Cit. Pp. 338

variados términos. Para la legislación mexicana el tutor será relevado en la tutela ejercida sobre un mayor de edad incapacitado en el término de diez años a menos que sea su ascendiente, descendiente o cónyuge, en cuyo caso la tutela se ejercerá mientras dure la incapacidad.

En atención a las circunstancias del pupilo, podemos decir, que cuando la tutela se ejerce sobre un menor de edad, esta se extinguirá una vez cumplida la mayoría de edad siempre que no exista algún otro tipo de incapacidad.

De las características expuestas previamente podemos concluir que en términos generales y atendiendo a la legislación comparada, estas se extinguen por su obligatoriedad, irrenunciabilidad, excusabilidad y unitariedad, añadiendo a las mismas, la remunerabilidad en sistemas mixtos como el nuestro y la nota acerca de su temporalidad.

En el desarrollo del siguiente capítulo haremos una exposición de las clases de tutela en atención a su forma de delación, es decir, las formas como se defiere el cargo.

Clases de tutela.

Tres son las clases de tutela que han subsistido a través de la historia en la doctrina desde sus orígenes en el Derecho Romano, en atención en la forma de conferirlos o su delación, abundando diremos que "ya en el Derecho Romano, se llegó a distinguir tres clases de tutela – testamentaria, legítima y dativa – y que las mismas han servido de antecedente y fundamento a las legislaciones posteriores". (25)

Aunque el párrafo anterior habla de las tres clases generalmente aceptadas, también encontraremos que posteriormente en el Derecho Italiano el profesor Trabucchi

(25) Gómez R. Néstor. Ob. Cit. Pp. 463

las concibe como tutelas voluntarias, legítima, dativa y asistencial. Aún con esta pequeña excepción, la mayoría de las legislaciones han aceptado las tres formas o clases más conocidas que hemos mencionado.

Queremos añadir respecto al origen de la institución y sus tres clases originarias que de acuerdo a la doctrina, para el Derecho Alemán, una explicación más amplia respecto a quienes correspondía el cargo y la forma de deferirlo, podemos expresarla en atención a que "correspondía en Roma, al principio, el poder tutelar sobre impúberes a la familia agnaticia, después a la 'gens'. Con posterioridad a las XII tablas podía el paterfamilias nombrar tutor por testamentos. Aparece después como tercera modalidad la tutela deferida por la autoridad. Se distinguía así la tutela testamentaria, legítima y dativa."⁽²⁶⁾

En el Derecho Romano, por consiguiente, la tutela, a semejanza del primitivo Derecho Griego, se establecía en beneficio de la familia, esto es, era una tutela legítima y familiar y surgía cuando el menor tenía bienes para ser ejercida por los herederos más próximos. La tutela testamentaria se conoció con posterioridad e hizo pasar a la legítima a un segundo plano y por último, surgió la tutela deferida por el pretor, a falta de las anteriores y que actualmente se conoce como tutela dativa.

Posteriormente, en el Derecho Español antiguo los llamados Fueros establecieron también diferentes clases de tutela originarias del Derecho Romano y perduraron en el Derecho Español posterior con una notable incidencia en el Derecho Latinoamericano.

Pasemos ahora, a la exposición de la evolución histórica y características de las tres clases de tutela que han persistido hasta nuestros días, estas son: a) tutela testamentaria; b) tutela legítima y c) tutela dativa, orden por importancia propio del

(26) Lehmann, Heinrich. Derecho de la Familia. Vol. VI. Traducción de la 3^{ra}. Edición Alemana por José M^o. Navas. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 11863. Pp. 409

Derecho.

2.1.- La Tutela Testamentaria.

Dice la doctrina, en forma general, que es la tutela que se confiere por testamento o documento por las personas autorizadas para tal efecto por la ley, es decir, los ascendientes del menor, el padre o madre del mayor incapacitado, así como también el que deja bienes a un incapaz y nombra una persona para la simple administración de los mismos. Otra de las personas con estas facultades es el adoptante, quien goza del derecho de nombrar tutor buscando una protección para sus descendientes o adoptados.

Dicha protección puede ser conferida por uno de los progenitores sobrevivientes del menor y así, para el Derecho Francés, "el padre o madre superstita puede designar por testamento, por documento notarial o por documento otorgado ante el Juez de paz, un tutor que ocupará su cargo luego del fallecimiento de aquél".⁽²⁷⁾

Aunque escueto, el comentario anterior expresa además las formalidades necesarias para tal nombramiento.

El autor italiano Trabucchi concibe la tutela referida como "voluntaria – cuando el Juez nombra la persona designada por el padre que ejerció últimamente la patria potestad".⁽²⁸⁾ Aunque realmente el que nombra tutor en el documento es el padre y el Juez solo notifica el nombramiento.

(27) Mazaud, Henn, León y Jean. *Op. Cit.* Pp. 220

(28) Trabucchi, Alberto, *Instituciones de Derecho Civil. Traducción de la 15ª. Edición Italiana por Martínez C. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1957. Pp. 98.*

La tutela deferida por acto de última voluntad fue en el antiguo Derecho Romano una prerrogativa de la patria potestad. Hoy ha perdido ese carácter y solo se funda en el interés y afecto que se presume en ciertas personas hacia los menores e incapacitados y por ejemplo, para el Código Civil Español, hay personas que teniendo la patria potestad no pueden nombrar tutor, como los adoptantes. También existen personas que no ejercitando tal potestad pueden asignar tutor por testamento sobre menores emancipados o mayores incapacitados; pero en el caso de países como México esta clase de tutela es la más relevante y ha sido regulado desde el siglo pasado el derecho de una persona de nombrar tutor a aquellos sobre quienes ejerce la patria potestad aún cuando el que nombra sea menor de edad, con inclusión de nombrar dicho protector al desheredado y al hijo póstumo y la calidad de tal sujeto activo fue modificado en códigos subsecuentes refiriéndose más ampliamente al ascendiente que sobreviva de los dos que en cada grado deben ejercer la patria potestad, esto es, primero los padres, en su defecto los abuelos paternos y en defecto de tales los maternos pero esta previsto que se interrumpe el ejercicio de la patria potestad de cualquiera de las personas mencionadas al ser excluidos por el nombramiento de un tutor testamentario hecho por el predecesor en el ejercicio de la referida patria potestad.

La ley es más benevolente al reconocer este derecho, como ya mencionamos, a los extraños que dejan bienes a un menor que no está bajo su patria potestad o la de otros y solo para el efecto de la administración de los mismos, y en opinión del maestro Castán T., "pueden deferir la tutela de un modo parcial (en cuanto pueden nombrar tutor, pero no pro-tutor ni Consejo de Familia) y condicional (en cuanto se precisa que el Consejo resuelva aceptar la herencia o el legado) los extraños que hagan estas liberalidades".⁽²⁹⁾

(29) Castán T., José. Derecho Civil Español, Común y Foral. T. Edición. Tomo IV. Inst. Editorial Reus. Madrid 1944. Pp. 86 y 87

2.2.- La Tutela Legítima.

Esta clase de tutela supone un mayor interés derivado de los lazos de afecto que redundarán en un más cuidadoso ejercicio del cargo de tutor en beneficio del pupilo y le corresponde el derecho de tal ejercicio a los parientes consanguíneos más próximos de acuerdo a la ley, quien es la encargada por conducto de la autoridad correspondiente de hacer el llamamiento, mejor dicho, "la tutela legítima supone que hacer el llamamiento al cargo de tutor lo efectúa la propia ley".⁽³⁰⁾

En ese orden de ideas, la tutela legítima corresponde a aquellas personas que por su parentesco deben responder al llamamiento de la ley y ejercer el cargo.

En lo que se refiere a los sujetos activos de esta clase de tutela, queremos añadir que, "dentro de la amplitud del parentesco, sólo algunos deben responder para asumir el cargo de tutor. También se hace referencia en esta clase de tutela a quienes no siendo parientes por razones de solidaridad, cariño y amistad, acogen a un incapaz o menor y también a los directores de hospicios, inclusas y demás casas de beneficencias que reciben expositos."⁽³¹⁾

Derivado de lo anteriormente expuesto, se entiende que esta tutela comprende como sujetos pasivos de la misma, a pupilos por razones de edad que tienen parientes a los que la ley llama, así como a los mayores de edad incapacitados en las mismas circunstancias y los llamados expositos o abandonados que son rescatados por alguna persona para su cuidado o acogidos por alguna institución de beneficencia con la misma intención y, por el otro lado, a los sujetos activos, que ya fueron ayudados dentro de la misma exposición.

Es interesante apuntar que "en cierto sentido, toda guarda emana de la ley, porque de ella proviene la institución del guardador y sus atribuciones".⁽³²⁾

⁽³⁰⁾ Díaz-Ficaño, L. y Guillón, A. Instituciones de Derecho Civil. Vol. II. Editorial Tecnos. Madrid 1974. Pp. 485

⁽³¹⁾ Chávez A., Manuel. Ob. Cit. Pp. 344

⁽³²⁾ Barrón E., Alfredo. Curso de Derecho Civil. 1ª. Parte. 4ª. Edición. Vol. IV. Ed. Nascimento Santiago, Chile 1931 pp. 333

Esto quiere decir, en un sentido amplio, que toda tutela es en principio legítima, pues es la ley que la regula.

A efecto de deferir cualquier tipo de tutela, como ya hemos apuntado, será necesario que previamente se determine por la autoridad judicial el estado de incapacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella y una vez efectuado lo anterior, volviendo a la tutela legítima, es criterio universal que corresponde a los hermanos el llamamiento de la ley para el ejercicio del cargo y en su defecto, a los demás parientes colaterales.

Existe otro orden de importancia acerca de los parientes que deben atender a la tutela deferida sobre los mayores incapacitados y coincide la legislación de diferentes países en que el cónyuge es tutor legítimo y forzoso de su pareja, en su defecto los hijos de mayores de edad y cuando el incapacitado es persona soltera o viuda sin hijos a su vez, de él serán tutores los progenitores padre o madre y a falta de ellos abuelos, hermanos y demás parientes colaterales hasta del cuarto grado inclusive.

En el caso de los expósitos, la ley concede derecho a ser tutores a la persona que los acoja o director de la institución de beneficencia que los haya rescatado de su abandono.

2.3.- La tutela Dativa.

Se refiere esta clase de tutela a la deferida estrictamente por autoridad judicial en atención a diversas circunstancias del pupilo como son la inexistencia de tutor nombrado sobre su persona en testamento así como la falta de familiares a los que la ley pueda llamar al ejercicio de la tutela. En lo que respecta a la persona del tutor, da lugar a esta tutela su ausencia temporal, como una medida de precaución del Juez o del Consejo de Familia, que lo nombra interinamente.

Para el caso de los menores emancipados por razones de matrimonio, el Juez nombrará tutor dativo para la atención de asuntos judiciales, aclarando que tal nombramiento lo puede hacer el mismo menor siempre que el Juez lo confirme.

Para legislaciones que siguen el sistema tutelar de familia, "esta tutela se difiere por el Consejo de Familia y, normalmente entra en juego al fallecer el progenitor sobreviviente sin haber designado un tutor testamentario y sin dejar ascendientes llamados al desempeño de la tutela".⁽³³⁾ Esto se refiere a las mismas circunstancias que le dan vida sólo que el órgano rector en los países de esta tendencia, es el Consejo de Familia.

Antes de concluir esta clasificación de la tutela, queremos mencionar la llamada tutela interina que es deferida temporalmente cuando el tutor definitivo no ha sido nombrado aún o habiéndose nombrado alguno, dicho nombramiento aún o habiéndose nombrado alguno, dicho nombramiento este condicionado y se difiere también cuando está pendiente la calificación de alguna excusa interpuesta por la persona nombrada y constituye una medida provisional de protección al pupilo y sus intereses aunque, "el tutor interino, como su nombre lo indica, desempeñará el cargo provisionalmente y cesa en su ejercicio en el momento en que el tutor definitivo se encuentre en la posibilidad de asumir la tutela porque han desaparecido las causas que impiden transitoriamente ejercer sus funciones".⁽³⁴⁾

Repetimos que dada la explicación anterior, se trata de una medida precautoria tomada por autoridad judicial para efecto de salvaguardar a la persona y patrimonio del pupilo.

(33) Carbonnier, Jean. Derecho Civil. Traducción de la 1ra. Edición por Zorniza Ruiz. Tomo I. Vol. II. Ed. Bosch. Barcelona 1981

(34) Galindo G., Ignacio. Derecho Civil. 3ra. Edición. Ed. Porrúa. México 1980. Pp. 689

CAPITULO III

La Función Social de la Tutela en el Distrito Federal

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

Antecedentes Históricos. El día treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y uno el Licenciado Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, suscribió un Decreto por el cual se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la Ciudad de México, el cual se denominó Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Este organismo surgió con el propósito de que el Estado Mexicano protegiera a la niñez de una manera organizada, ágil y expedita, toda vez que el Gobierno Federal desde algunos años antes había distribuido desayunos preparados con base en dietas adecuadas para los niños de edad escolar y en especial entre aquellos que formaban parte de familias de escasos recursos con el objeto de complementar su alimentación para desarrollar su salud. Así el propio Decreto en su artículo segundo estableció: "El Instituto Nacional de Protección a la Infancia tendrá por objeto suministrar a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicios asistenciales complementarios, en especial mediante la distribución de desayunos, y extenderá estos servicios a las demás entidades de la República en los términos de los convenios de cooperación que al efecto celebre con los Gobiernos locales".³⁵

El mismo decreto señaló que los órganos de dirección y administración en el Instituto eran:

(35) Diario Oficial de la Federación número 7, de primero de febrero de mil novecientos sesenta y uno, p. 8.

- a) El patronato, el cual constituía la máxima autoridad de este y estaba integrado por un Presidente, el cual era designado por el Presidente de la República, por tres vocales que eran los Secretarios de Salubridad y Asistencia, de Educación Pública y del Patrimonio Nacional, y por el Director del Banco de México, S.A. que asumía el cargo de Tesorero. Las funciones que realizaban consistían en planear, dirigir y administrar los servicios asistenciales propios del Instituto, promover que dichos servicios se extendieran a las Entidades Federativas, además de administrar el patrimonio del Instituto. Y nombrar y remover libremente al Director General.
- b) El presidente, quien fungía como el jefe nato y representante legal de la institución, por lo que, quedaba a cargo de él coordinar el desarrollo de las actividades técnicas y administrativas del Instituto.
- c) El Director General a quien correspondía cumplir y hacer cumplir las disposiciones generales y los acuerdos del Patronato o del Presidente y vigilar el funcionamiento general de la institución.
- d) Los Patronatos de los Institutos Regionales.
- e) Los Presidentes de los Institutos Regionales, y
- f) Los Directores Generales.

Posteriormente el día veinticuatro de octubre del mil novecientos setenta y cuatro durante el sexenio del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Luis Echeverría Álvarez, se emitió un decreto por el que se reestructuró la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, ampliando los objetivos y atribuciones del mismo, de tal manera el Instituto promovía el bienestar social en el país, apoyaba la integración y estabilidad familiar, al igual que la formación extraescolar y la preescolar descentralizadas, fomentaba el sano crecimiento tanto físico como mental de la niñez, prestaba servicios asistenciales complementarios u promovía el desarrollo de la comunidad como un medio para alcanzar los fines del propio Instituto. Para ello programaba sus actividades con el propósito de seleccionar los medios para llevar a cabo su objetivo, fungía como organismo técnico de consulta del poder público y de los particulares en materia de familia y de

la infancia, promovía la difusión educativa, cultural, cívica y técnica, organizaba sistemas recreativos para la niñez, al igual que programas de conciencia cívica de la niñez cursos de especialización o postgrado a profesionales y técnicos dedicados a la materia que aborda la institución; fomentaba el deporte para el desarrollo físico-atlético de la niñez; en coordinación con las autoridades competentes formulaba y ejercitaba los programas de desarrollo de la comunidad; apoyaba la nutrición de los lactantes, madres gestantes y de la infancia en general a través del suministro de desayunos infantiles, y prestaba de manera complementaria servicios asistenciales, médicos y de higiene familiar y comunal, los de rehabilitación físico-integral de la niñez incluyendo aquí la orientación psicológica, además de los de "asistencia jurídica a los menores, para la atención de los asuntos que el Instituto juzgue necesarios y compatibles con sus fines".³⁶

Por otra parte las autoridades del Instituto se redujeron a:

- a) El Patronato, que continuó siendo la máxima autoridad, se integró y sus funciones eran las mismas, con la salvedad que para nombrar y remover al Director General requería la aprobación del Presidente de la República.
- b) La Presidencia del Patronato, debía plantear y dirigir los servicios descentralizados que debía prestar y desarrollar el Instituto, igualmente planteaba y ejecutaba las obras necesarias para realizar los fines del mismo, también realizaba la fiscalización y análisis del presupuesto del Instituto, además de que ya se le habían asignado por decreto de treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y uno.
- c) La Dirección General conservaba las funciones que se le atribuían al Director General cuando se creó el Instituto, así mismo también se le asignaron el tener que rendir al patronato los informes y cuentas parciales que éste le solicitaba; formular, ejecutar y controlar el presupuesto; suscribir convenios de coordinación para cumplir los fines del Instituto con otros órganos del Estado y representar al propio Instituto como mandatario general para pleitos y cobranzas.

(36) Diario Oficial de la Federación número 41, de treinta de octubre de mil novecientos sesenta y cuatro, p. 4.

En este decreto de reestructuración también se establecieron los requisitos que debía reunir la persona que fungiera como Director General del Instituto que eran el ser mexicano por nacimiento, ser casado y tener treinta años cumplidos al momento de su nombramiento; tener una experiencia profesional, administrativa y técnica comprobadas; gozar de buena reputación y no haber sido condenado en sentencia ejecutoria por la comisión de un delito intencional.

La reestructuración de la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia a que hemos hecho referencia y que se realizó por medio del decreto expedido por el entonces Presidente de México, Licenciado Luis Echeverría Álvarez obedeció a la política social del Estado Mexicano de proteger y cuidar el bienestar de la niñez del país y de fortalecer el núcleo familiar, ya que por el crecimiento demográfico que se había generado y el gran número de familias carecía de lo necesario, era menester el otorgar mayores y mejores servicios asistenciales y que la manera más adecuada de hacerlo era ampliando los objetivos y atribuciones de dicho Instituto.

El treinta de diciembre de mil novecientos setenta y cinco el Licenciado Luis Echeverría Álvarez en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emite otro decreto por el que se reformaban diversos artículos del suscrito por el mismo el día veinticuatro de octubre de mil novecientos setenta y cuatro, en el que como ya analizamos se reestructuraba la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, aduciendo que de acuerdo con la naturaleza de las funciones que tenía encomendado el Instituto y con los fines que cumplía era impostergable que éste contara con "un órgano especializado responsable de encausar los servicios de procuración, asesoría y representación jurídica de los menores y de la familia toda vez que el Instituto en la práctica, ha consolidado en ese renglón un conjunto de acciones organizadas, sistemáticas y permanentes".³⁷

(37) Diario Oficial de la Federación número 1, de dos de enero de mil novecientos setenta y seis, p. 53.

Otras de las razones por las que era menester realizar dichas modificaciones radicaba en la necesidad de promover el cumplimiento de los ordenamientos legales relativos a los actos de las personas en relación con la institución del Registro Civil, mismas que forman parte fundamental de las relaciones sociales y jurídicas de toda persona desde su nacimiento para tener un adecuado desenvolvimiento en un Estado de Derecho como el Mexicano, y el fomentar la participación más amplia y organizada de los Promotores Sociales Voluntarios para que de esta forma se cumpliera con los objetivos del Instituto en cuestión.

En primer lugar se modificó el nombre del Instituto denominándose entonces Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, por considerar que éste era más adecuado con los fines del Instituto, sin que ello implicara que se realizaba alguna alteración con relación a su existencia jurídica, sus derechos y sus obligaciones.

En segundo término se ampliaron las facultades del Instituto al atribuirle como funciones el "Prestar complementaria, organizada, permanentemente, los servicios de asistencia jurídica a los menores, para la atención de los asuntos que el Instituto juzgue necesaria y compatible con sus fines, entre otros medios, a través de una Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia".³⁸ Igualmente se le facultó para promover la realización, regulación e inscripción de los actos o hechos inherentes al Registro Civil, especialmente cuando se trataba de nacimientos y matrimonios, por último se señaló el hecho de que tenía que fomentar y capacitar a los grupos de promotores sociales para su participación en los programas del Instituto.

(38) Diario Oficial de la Federación número 1, de dos de enero de mil novecientos sesenta y seis, p. 54.

Finalmente el Patronato quien siguió siendo la máxima autoridad del Instituto, en su integración sufrió algunas modificaciones, aunque lo seguía formando un Presidente, el cual era designado por el Presidente de la República, un Tesorero que era el Director del Banco de México, S.A., el número de vocales ascendió a seis y los que eran los titulares de las Secretarías de Gobernación, del Patrimonio Nacional, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, de la Presidencia y de la Reforma Agraria.

Paralelamente a la existencia de los Institutos a que hemos hecho mención, el quince de julio de mil novecientos sesenta y ocho se creó otro organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio en la ciudad de México, denominado Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, cuyos objetivos eran establecer y administrar casas de cuna que tomarían a su cargo la custodia temporal de niños hasta cuatro años de edad que hubieren sido abandonados por los padres, se encontraran en estado de orfandad o extraviados, procurando que fuesen integrados a sus hogares, dados en adopción, tutela o custodia temporal a terceros o remitidos a hogares sustitutos y en su caso a establecimientos de asistencia, de acuerdo a las circunstancias que concurren en cada caso. Así mismo instaurar hospitales dedicados a la niñez, organizar cursos y seminarios a fin de capacitar profesionistas, técnicos y demás personas interesadas en la protección del menor e investigar las causas sociales que provocaban el abandono de menores con el objeto de proponer soluciones a estos problemas.

El patronato era la máxima autoridad del Organismo, integrado por un Presidente designado por el Presidente de la República, cinco Vocales que eran el Director General de Instituto Nacional de Protección a la Infancia, el Director del Instituto Nacional de Nutrición y tres representantes de Asociaciones Privadas dedicadas a la protección de la niñez, además del Director General del Banco de México S.A., quien fungía como Tesorero. Este Patronato tenía todas las facultades de administración y dominio necesarias para realizar los propósitos de la Institución.

El segundo órgano de dirección y administración de la Institución era el Presidente, quien fungía como representante legal y tenía las facultades de mandatario general para actos de dominio y administración indispensables para cumplir con los objetivos del propio Organismo.

El ejecutar las decisiones del Patronato o del Presidente eran funciones propias del Director General, quien además presidía al Consejo Técnico, el cual estaba integrado por los Directores de las Dependencias de la Institución, un abogado, un médico pediatra, una educadora y un psicólogo, todos ellos designados por el Presidente. Mensualmente discutían con relación a los aspectos técnicos del funcionamiento del Instituto y sus acuerdos tenían el carácter de recomendaciones únicamente.

En virtud de la afinidad en los objetivos del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez el día diez de enero de mil novecientos setenta y siete el Presidente de México, Licenciado José López Portillo consideró conveniente que las funciones de estos dos Organismos se debían realizar sin duplicidad y menos aún sin interferencia, lo que se lograría a través de una sola administración, creando entonces un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, llamado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los objetivos del sistema fueron el promover el bienestar social y en especial el familiar; apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes, a la infancia en general y a las madres lactantes; además de promover la educación a fin de lograr una adecuada integración social por medio de la enseñanza preescolar y extraescolar, el sano crecimiento físico y mental de la niñez, así como la formación y capacitación de grupos de promotores sociales voluntarios. Investigar la problemática del niño, la madre y la familia para proponer soluciones adecuadas; establecer y operar hospitales, unidades de investigación y docencia, al igual que

centros relacionados con el bienestar social; proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono, "Prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del Sistema"³⁹ y la coordinación con otras instituciones afines.

El Patronato, la presidencia de éste y la Dirección General eran las autoridades del Sistema, el primero como la máxima autoridad dictaba las normas generales para la prestación de los servicios de la Institución, vigilaba su patrimonio; aprobaba el presupuesto anual y las cuentas de su administración; expedía el reglamento interior de la Entidad; también realizaba el nombramiento y la remoción de Director General con aprobación del Presidente de la República.

El Patronato estaba integrado por un Presidente y once Vocales que eran los titulares de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Reforma Agraria, Educación Pública y Salubridad y Asistencia; el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Nacional de la Nutrición y dos representantes de Instituciones Privadas dedicadas a la asistencia y por el Director General del Sistema, el cual fungía como Secretario Ejecutivo.

Por su parte el Presidente del Patronato era nombrado por el titular del Ejecutivo Federal y sus facultades consistían en planear y dirigir los servicios que debe prestar el Sistema, desarrollar las actividades que le son propias y vigilar que los acuerdos del Patronato se cumplan.

A la Dirección General del Organismo le correspondía cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del Patronato y de la Presidencia; expedir los nombramientos del personal de la Institución, dirigir el funcionamiento del mismo y ejecutar los -

(39) Diario Oficial de la Federación número 9, de trece de enero de mil novecientos setenta y siete, pp. 26 y 27.

Programas que se realizaban a fin de cumplir con los objetivos del propio Sistema. Cabe señalar que para ser Director General se requería ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos al día de su designación.

Por acuerdo de fecha veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Jefe del Ejecutivo Federal incorporó al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia al Sector Salud con el propósito de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. De igual forma el Licenciado de la Madrid en la misma fecha expidió un decreto por el que se derogó el del diez de enero de mil novecientos setenta y siete por el que se creó el sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que era preciso adecuar su estructura orgánica, objetivos y funciones a la idea del Gobierno de la República Mexicana de establecer un Sistema Nacional de Salud.

Las finalidades del Organismo se incrementaron al señalar que sus servicios beneficiarían a los menores en estados de abandono, ancianos, desamparados y minusválidos sin recursos, al igual que la asistencia social que presta. Así en materia jurídica se estableció que el Sistema iba a: "Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores y ancianos y minusválidos sin recursos; interviniendo en el ejercicio de la tutela de los menores, que corresponda al Estado, en los términos de Ley respectiva; y auxiliar al Ministerio Público en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con la ley."⁴⁰

Los órganos superiores de la Institución continuaba siendo el Patronato y el Director General, el primero estaba formado por once miembros, mismos que eran designados y removidos libremente por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Salubridad y Asistencia y seleccionados de entre las personas que laboran en los sectores público, social y privado. Sus actividades se concretaban a

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación No. 36 del 21 de diciembre de 1982p. 21.

rendir opiniones y emitir recomendaciones relativas a los planes laborales, presupuestos, informes y estados financieros del Sistema; apoyar las actividades del Organismo y contribuir a la obtención de recursos

El Director General quien requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta años y con experiencia en materia administrativa y de asistencia social, también era designado por el Titular del Ejecutivo Federal. Sus actividades consistían en ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno, presentar a ésta los planes laborales, presupuestos, informe de actividades y estados financieros de la Institución, nombraba y removía a los funcionarios del Sistema y emitía nombramientos del personal del Organismo.

A estas dos autoridades se aunaba la Junta de Gobierno, quien actuaba como representante legal y Administrativo del Sistema, aprobaba los planes de labores, presupuestos, informes de actividades y estados financieros anuales y emitía el Reglamento Interior de organización de la Institución. La junta se integraba por los titulares de las Secretarías de Salubridad y Asistencia, quien lo presidía, de Gobernación, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social; el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General del Distrito Federal; así como la por los Directores Generales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y del propio Sistema.

Por último el Comisario vigilaba que la administración de los recursos y el funcionamiento de la Institución se hicieran de acuerdo con lo dispuesto por los ordenamientos legales que regulaban las actividades del Sistema Nacional para el

desarrollo integral de la Familia y practicaba auditorias de los estados financieros y las de carácter administrativo que requerían.

El día nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, por la que se abrogó el "Decreto por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia", creado el diez de enero de mil novecientos setenta y siete, se sujetará a las disposiciones que se indican" expedido el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social rige en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene como finalidad fundamental establecer las bases y procedimientos de un Sistema Nacional de Asistencia Social. Esta Ley se expidió con el propósito de proporcionar servicios dirigidos a apoyar el desarrollo integral de la familia al realizar acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como su protección física, mental y social de persona en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida productiva.

Las personas a las que se les prestan los servicios de asistencia social a que se refiere la Ley que estamos analizando son los menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; los menores infractores, alcohólicos, fármaco dependientes o individuos en condiciones o individuos en condiciones de vagancia; mujeres en periodo de gestación o lactancia, ancianos desamparados, incapaces, marginados o sujetos a maltrato; inválidos en caso de ceguera, debilidad visual, sordera, mudéz, alteraciones de sistema neuro-músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes, individuos que por su extrema ignorancia requieran de estos servicios, víctimas de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comisión de delitos en estado de abandono, familiares que dependen económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono; habitantes del medio rural o urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia y los afectados por desastres.

Las facultades de la Secretaría de Salud consisten en aplicar las normas técnicas que rijan la prestación de servicios de salud; apoyar la coordinación entre las instituciones que presten los servicios de asistencia social y educativa para formar y capacitar recursos humanos en la materia, así como organizar un sistema de información e investigación nacional en materia de asistencia social; la prevención de invalidez y la rehabilitación de invalidez; dar orientación nutricional y alimentación complementaria a personas de escasos recursos; al igual que los que habitan en zonas marginadas, la promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar; el impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez y el fomento de acciones que ayuden a que exista conciencia con relación a la paternidad responsable; promover la integración y el fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada y consolidar los apoyos a los patrimonios de beneficencia de las Entidades Federativas de asistencia social.

El Instituto Nacional de Protección a la Infancia se creó, como se ha podido observar, con la finalidad de distribuir desayunos a niños cuyas familias eran de escasos recursos, motivo por el cual su alimentación requería que fuera complementada con productos nutritivos para que pudieran desarrollarse de manera adecuada. Dicha distribución se realizaba de manera organizada, procurando que los desayunos llegaran con regularidad al mayor número de niños que los requirieran en todo el territorio nacional.

En mil novecientos setenta y cuatro el Presidente de la República consideró que era necesario incrementar tanto los objetivos como las funciones de la Institución y por ende se modificó su estructura. Con relación a sus autoridades, éstas continuaron

siendo el Patronato, el Presidente y el Director, la diferencia radicaba en que se le señalaba a éstas solamente en el ámbito nacional y ya no regional. Sus finalidades aumentaron al establecerse que además de continuar distribuyéndose desayunos se apoyaría a la integración y estabilidad social, para lo que se promovió el desarrollo educativo, cultural, deportivo y cívico de la comunidad, así como la asistencia jurídica a menores.

En el año siguiente, durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez, éste omitió otro decreto por el que el Instituto fue sujeto de otros cambios, justificándolos diciendo que era indispensable que existiera un órgano especializado que prestara los servicios de asesoría y representación jurídica de los menores y la familia, al que denominó Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, dicha función ya se venía realizando a través de la propia Institución, la modificación que se presentó fue que la asistencia jurídica se prestaría a toda la familia y no nada más a los menores y el órgano que la prestaba tenía un nombre y así resaltaba en la estructura orgánica del Instituto. La otra reforma se refería al nombre del organismo, al cual se le denominó desde ese momento Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, tanto en este aspecto como en el relativo a las personas a quien se prestaría asesoría jurídica resultaba redundante mencionar a los vocablos infancia y familia o menores y familia, ya que el primero comprende a los segundos, en todo caso lo que se pudo establecer en el decreto emitido por el Jefe del Ejecutivo Federal era que las actividades o funciones del Organismo se realizarían con el propósito de apoyar la integración y el desarrollo de la familia, auxiliando para ello de manera prioritaria a los menores.

Lo que consideramos que fue un acierto del Licenciado José López Portillo es el haber amalgamado en un solo ente y administración las atribuciones del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y a la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, porque los objetivos de ambos se referían a proteger e integrar a la familia a fin de lograr un mejor desarrollo de la sociedad, pero para ello no era necesario modificar el nombre y el logotipo de las dos Instituciones y llamarle al "nuevo" Organismo Sistema

Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, era suficiente con incorporar la Institución Mexicana al Instituto y evitar de esta forma que parte importante del presupuesto de éste se destinara a cambiar el nombre y el escudo que se encontraba en los bienes tanto muebles como inmuebles de ambas Instituciones y no solamente los de una de ellas, así también los colores de pintura que se usaban en los vehículos, edificios y demás bienes de los Organismos se transformaron de amarillo oro y café, que los dos utilizaban a rojo, blanco y negro, pudiéndose haber aprovechado estas cantidades de dinero para realizar las funciones propias del Sistema. Lo que consideramos que se intentaba con estas modificaciones además de justificar gastos era el hacer notar que el Ejecutivo Federal estaba realmente trabajando en beneficio de la comunidad y en especial de aquellos grupos cuyos recursos económicos fueran escasos, siendo que la mejor forma de resaltar la existencia del Instituto era precisamente efectuando todas las actividades que le eran propias.

Posteriormente y durante el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid se emitieron otras disposiciones legales relacionadas con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; se le incorporó al Sector de Salud a fin de llevar a cabo las relaciones del propio Presidente de la República con el Organismo por medio del Secretario de Salubridad y Asistencia hoy Secretario de Salud, así mismo se volvió a reestructurar al Sistema en esta ocasión para adecuarlo a las finalidades que se habían fijado al Sistema Nacional de Salud, en realidad tanto los objetivos como las funciones del Sistema no se modificaron, únicamente se hizo hincapié en que las acciones que se venían realizando de manera prioritaria en beneficio de los menores se realizarían de esta misma forma a favor de los ancianos y minusválidos; se precisaron algunas de sus funciones, las que en forma general ya estaban asignadas a la Institución.

La ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en su capítulo Segundo regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y que en la actualidad lo rige, así como el "Estatuto Orgánico del Sistema

Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia" aprobado por la Junta de Gobierno del Organismo, el día cinco de junio de mil novecientos ochenta y seis y reformado por Acuerdo emitido por la propia Junta el día veinte de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, que a continuación se estudia.

Objetivos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

La ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social establece que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos objetivos son la promoción y prestación de servicios de asistencia social, así como el impulsar la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas.

Para alcanzar las finalidades antes señaladas el Organismo tiene las siguientes facultades: Promover y prestar servicios de asistencia social, apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez; fomentar y apoyar a las sociedades civiles y a todo tipo de entidades privadas que tengan como propósito la prestación de servicios de asistencia social; administrar establecimientos que tengan la misma finalidad en beneficio de menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos sin recursos; prevenir la invalidez y la rehabilitación de inválidos en centros no hospitalarios; realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, invalidez y rehabilitación; "prestar servicios de asistencia jurídica y orientación social a menores, ancianos y minusválidos 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"⁴¹, a fin de

41. Diario Oficial de la Federación número 6, de nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis, p.13.

prestar los servicios y realizar las acciones que acabamos de enumerar, el Sistema actuará en coordinación con Dependencias y Entidades Federales, Locales y Municipales.

La estructura orgánica con que cuenta la Institución para realizar estudios, la planeación y el despacho de los asuntos que le competen, consistentes en:

- a) El Patronato, formado por once miembros designados y removidos libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por medio del Secretario de Salud y seleccionados entre los sectores público, privado y social. Sus funciones consisten en emitir opiniones y recomendaciones sobre los planes laborales, presupuestos, informes y estados financieros anuales del Organismo y apoyar las actividades del mismo.
- b) La Junta de Gobierno, que es dirigida por el Secretario de Salud, también la integran los Secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social; el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Directores Generales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y del propio Sistema. Sus funciones consisten en representar al Organismo, aprobar el Estatuto Orgánico, los planes laborales y presupuestos, los informes de actividades y estados financieros; conocer los informes, dictámenes y recomendaciones del Comisario y del Auditor Externo; analizar y en su caso aprobar tanto los proyectos de inversión como los convenios de coordinación que hayan de celebrarse con dependencias y entidades públicas y por último designar y remover a propuesta del Director General de la Institución, al Subdirector General de la Institución de Operación, al Oficial Mayor, al Contralor Interno y a los Directores.

c) La Dirección General, cuyo titular tiene que ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta años de edad y con experiencia administrativa y de asistencia social, su designación y remoción la hace el Presidente de la República.

Al Director General corresponde la competencia de los siguientes asuntos:

Ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno; presentar a ésta las propuestas, proyectos e informes que le solicite, así como informes de actividades, estados financieros, planes laborales, presupuestos, convenios de coordinación que se pretendan celebrar con dependencias y entidades públicas; presentar a la propia Junta de Gobierno para su aprobación el programa institucional anual y el Estatuto Orgánico del Sistema; planear, dirigir y controlar el funcionamiento del Organismo; actuar como representante del Instituto; autorizar los nombramientos del personal; celebrar contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo e informar al Congreso de la Unión, en su caso, para la discusión de una ley o estudios de negocios o actividades vinculadas con el Sistema.

d) El Comisario, cuyas atribuciones consisten en vigilar que la administración de los recursos y el funcionamiento del Instituto se realicen conforme a lo establecido por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; analizar y evaluar los estados financieros y las auditorías de carácter administrativo y presentar ante la Junta de Gobierno un informe de evaluación anual.

El Comisario será designado por el titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las características que debe reunir son el ser ciudadano mexicano por nacimiento y con experiencia profesional no menor de cinco años.

e) El Subdirector General de Operación, corresponde al titular de ella el planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo y someter a consideración del Director General de los planes y programas que elabore, establecer por acuerdo de la Dirección General de las

políticas y la forma de participar coordinadamente con las instituciones oficiales en materia de asistencia alimentaria, educativa y social a desamparados, al igual que de promoción social, desarrollo de la comunidad, prevención de invalidez y rehabilitación a minusválidos y sobre casos de desastre; promover el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional de manera coordinada con los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

f) La Oficialía Mayor tiene las siguientes funciones: planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo, someter a su consideración los planes, programas que elabore para cumplir cabalmente con sus atribuciones las políticas, normas, sistemas y procedimientos con el propósito de administrar los recursos humanos, financieros, materiales del organismo al Director General; expedir los nombramientos de los empleados, autorizar los movimientos del personal y resolver sobre los casos de terminación de los efectos del nombramientos; conducir las relaciones laborales de la Institución; diseñar y establecer las normas para el proceso interno de planeación, programación, evaluación, presupuestación, control presupuestal y contabilidad del Sistema; adquirir y proporcionar los bienes y servicios que requieran las diversas áreas de la administración de la Institución para el desarrollo de sus programas.

g) La Contraloría Interna, a su titular le corresponde el planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas a su cargo; informar al Director General de todas sus acciones; vigilar que su patrimonio no se demerite cuando se realicen cambios de funcionarios superiores; practicar a las áreas de la entidad las auditorías y revisiones que se requieren para verificar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el ordenamiento jurídico de la Institución; así como denunciar los hechos que lesionen al organismo que pudieran ser constitutivas de delito ante la coordinadora de Sector y las autoridades judiciales competentes.

f) La Dirección de Apoyo a Programas Estatales, sus actividades consisten en fomentar las relaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con los Sistemas de la Entidades Federativas y los Municipios, así como los de estos entre sí; coordinar las acciones que los mismos realicen, promover la realización de los convenios necesarios para la ejecución de los programas de interés nacional o regional, por último y de manera conjunta con la Dirección de Servicios de Alimentación y los Sistemas de la República elabora los programas anuales de suministro de productos alimentarios.

g) La Dirección de Asistencia Alimentaria realiza y coordina estudios e investigaciones en el área de asistencia social alimentaria, desarrolla los programas para mejorar la alimentación y nutrición de las personas de escasos recursos; formula el programa anual de suministros alimenticios para las Entidades Federativas; fomenta el consumo de productos de alto nivel nutricional y presta apoyo técnico a las diversas instituciones que en la materia lo soliciten.

h) La Dirección de Programación y Desarrollo Social, realiza acciones con el propósito de prestar asistencia educacional; efectúa actos de promoción social de la salud y desarrollo de la comunidad en el Distrito Federal y área metropolitana; administra los centros de bienestar social urbano, como son los familiares, las asistencias y jardines infantiles, además de las escuelas asistenciales del sistema en el Distrito Federal.

k) La Dirección de Programación, Organización y Presupuestos, su titular tiene como facultades el preparar e integrar el proyecto del presupuesto anual; elaborar el manual de organización general; efectuar las modificaciones que requiera la organización; los procedimientos y métodos de trabajo de los órganos de la Institución, así como diseñar y estructurar los lineamientos y mecanismos necesarios para la elaboración de los programas regionales en que interviene el Sistema.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

l) La Dirección de Recursos Humanos, su competencia se refiere a la planeación de los recursos humanos y aplicar el sistema de administración del personal de la entidad; reclutar, seleccionar, nombrar, contratar, elaborar las nóminas del personal, esto es conducir las relaciones laborales de la Institución.

m) La Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, desarrolla y establece las normas relativas a la administración integral de los recursos materiales y planea la utilización racional de los mismos; elabora el programa anual de adquisiciones además de vigilar su correcta ejecución; efectúa compras, obtiene servicios y suministros generales requeridos para el buen funcionamiento de la Institución; elabora el inventario de bienes del organismo y vigila que los mismos se conserven en buen estado dándoles el mantenimiento que necesiten.

n) La Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social, tiene como actividades a su cargo la prestación de servicio de prevención de invalidez, de rehabilitación y asistencia social a desamparados, también promueve y proporciona los servicios de rehabilitación integral. Todas estas actividades las realiza a nivel nacional en coordinación con los diversos órganos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como las instituciones privadas cuyas funciones coinciden con las de la Dirección a la que nos estamos refiriendo. Y

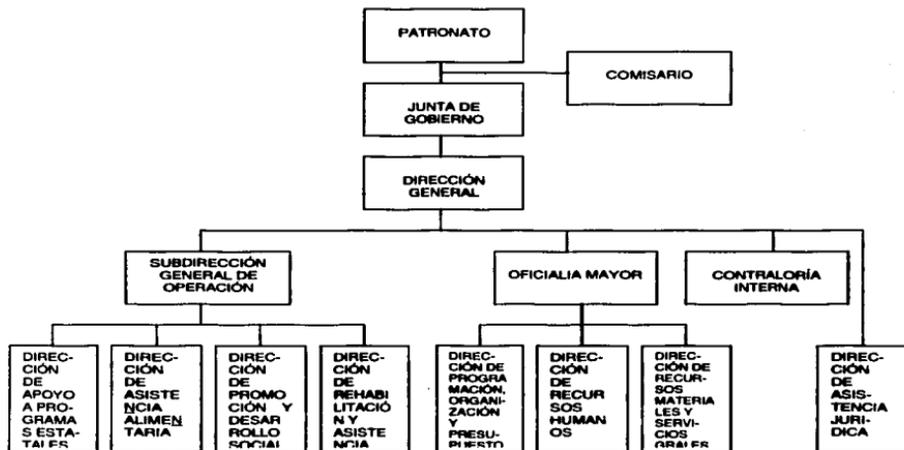
ñ) La Dirección de Asistencia Jurídica a la que corresponde proponer los criterios jurídicos de interpretación y aplicación administrativa de las normas que regulan las actividades del organismo; representarlos como mandatario general para pleitos y cobranzas cuando así lo disponga el Director General; dirigir, coordinar y supervisar las actividades de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; "realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de naturaleza jurídica de la familia, de los menores y de los minusválidos; prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos; intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponde al Estado en los términos de las leyes respectivas, así

como en la protección social de los menores huérfanos o abandonados; auxiliar al Ministerio Público en la protección de los incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecta de acuerdo con la ley"⁴²

En lo que se refiere a su estructura orgánica como se ha podido observar durante todas las modificaciones de las que ha sido objeto el organismo, solamente se ha ido organizando en sus niveles inferiores a fin de agilizar el cumplimiento de las atribuciones del Sistema. Las adiciones que han destacado son únicamente las que se refieren a la Junta de Gobierno y el Comisario, la primera ha variado en el número de sus integrantes, pero sus atribuciones siempre han consistido en aprobar los estados financieros, el presupuesto y los planes de labores del instituto, las que cuando se creó al INPI efectuaba el Patronato. Y el Comisario que vigila que el funcionamiento del Organismo se realice de acuerdo con su ordenamiento legal.

42. Diario Oficial de la Federación número 41, de treinta de junio de mil novecientos ochenta y seis, p. 22.

**ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA**



DIRECCIÓN DE ASISTENCIA JURÍDICA DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

En este apartado analizaremos la forma en que se encuentra organizada la Dirección de Asistencia Jurídica de que hemos hablado en el capítulo anterior, la forma en que lleva a cabo las atribuciones que se le han asignado y de manera especial de una de las oficinas que la conforman y que se denomina Consejos Locales de Tutelas.

Estructura.- La Dirección de Asistencia Jurídica con el propósito de realizar de la mejor manera las actividades que le han sido asignadas, se estructura de la siguiente forma:

a) Una Unidad Administrativa, la que coordina y lleva a cabo el proceso de planeación, programación y presupuesto de la Dirección de Asistencia Jurídica; elabora y mantiene actualizados los manuales de organización de la misma; propone y opera los sistemas de informática y estadística; establece y ejerce los controles internos de los recursos humanos, materiales y financieros, así mismo coordina la formulación de los programas de apoyo administrativo para la realización de las funciones sustantivas de la propia Dirección.

b) La Subdirección de Asistencia Jurídica tiene a su cargo el planear, dirigir y controlar la prestación permanente de los servicios de apoyo jurídico e integración social a los menores y familias, en los asuntos que sean compatibles con los objetos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como fomentar la relación entre las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia. Estas funciones las realiza a través de:

- La oficina de Enlace y Despacho Foráneo, sus atribuciones consisten en diligenciar exhortos remitidos por las diversas Procuradurías Generales de Justicia y de la Defensa del Menor y la Familia, al igual que los que remiten los Tribunales Superiores de Justicia de las diversas Entidades Federativas y los que hay que tramitar ante dichas Instituciones; recabar tanto en el Distrito Federal como en las diversas

entidades del país las resoluciones emitidas por los juzgadores en materia familiar que se estimen como ejemplares y difundirlas a nivel nacional; verificar que las conclusiones obtenidas en los Congresos y Reuniones Regionales de los Órganos Federales, Locales y Privados sean cumplidas oportunamente; participar en la creación de Procuradurías de la Defensa del Menor y la familia en diversos Municipios y Entidades Federativas y apoyarlas en su funcionamiento y organización.

- La oficina de Centros Especializados, que brinda asesoría jurídica a los Directores de Casa Cuna, Casa Hogar, Internado Nacional Infantil, Asilos Arturo Munded y Vicente García Torres, al igual que a los Hogares sustitutos; representar a los tres primeros ante las autoridades administrativas y judiciales en los trámites necesarios para actuar en beneficio de los menores que se encuentran bajo su tutela; participar en el consejo Técnico de la Casas Cuna en el que se determina la aceptación o rechazo de solicitudes de adopción y se designan a los menores que han de ser adoptados. Por último diremos que coadyuva en la determinación del tratamiento integral que les darán a las personas que ingresen a las instituciones a que hemos hecho mención tomando en consideración lo problemas que les aquejan tanto a ellos como a sus familiares.

- La oficina de Consejos Locales de Tutela, principalmente integra las listas de las personas que puedan desempeñar los cargos de tutores o curadores y las remite a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en materia familiar; vigila que los tutores y curadores cumplan con las obligaciones determinadas por la ley en relación a sus cargos, auxiliando de esta manera a la autoridad judicial.

- En el Departamento de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la familia, a él le corresponde proporcionar a las personas, de acuerdo a las políticas y objetivos generales del sistema, los servicios jurídicos especializados que tienden a lograr la integración familiar, el desarrollo y el bienestar de la infancia al dar consultas a efecto de conocer la problemática jurídica en los casos específicos y resolver o

canalizar a los interesados ante las autoridades competentes; representar a los menores y si es necesario también a sus representantes cuando se afectan los intereses de los primeros o de sus familias y se atiente contra su seguridad o integridad.

- Este departamento cuenta con cuatro oficinas, de las cuales tres son delegaciones del mismo, la Central, Tlatelolco y Niños Héroes (antes Pino Suárez y Colima), y la Oficina de Divulgación y Asesoría, la que tiene a su cargo la realización de pláticas de asesoría y orientación jurídica a la comunidad y coordinarse con las autoridades respectivas para la celebración de campañas de Regularización del Estado Civil.

- Departamento de Servicios Sociales, contribuye a la superación de la problemática social que enfrentan las familias y los menores por medio de acciones de integración social, a través de las cuales se promueve y se fomenta el desarrollo y solidaridad familiar. Para cumplir con este objetivo se auxilia de dos oficinas, la de Readaptación y Orientación Laboral y la Integración Familiar.

- La primera estudia y propone las políticas generales tendientes a prevenir y corregir las conductas sociales inadecuadas de los menores a fin de integrarlos a la sociedad; localiza fuentes de trabajo y ofrece orientación laboral a los usuarios del servicio para que eleven su nivel de vida motivándolos al logro de sus metas personales; así mismo lleva en coordinación con el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal la vigilancia de la conducta de los menores infractores que se encuentran en libertad.

Y la oficina de Integración Familiar, la que atiende al menor maltratado o desamparado, favoreciendo la integración familiar o tramitando su ingreso a internados para su custodia, formación e instrucción, así como que en las instituciones antes mencionadas se realicen todos los actos encaminados al buen funcionamiento de ellas; investigar e instrumentar metodologías, estrategias y técnicas que tenga como objeto el solucionar los problemas del orden social.

c) La Subdirección de Apoyo Jurídico Institucional, sus finalidades se refieren a apoyar jurídicamente al Sistema y llevar a cabo las tramitación e investigación necesarias en dicho campo que contribuya al buen funcionamiento del Organismo, auxiliándose para ello de:

- El departamento Contencioso, quien vigila y tramita los asuntos en que exista controversia y se tramiten ante la autoridad judicial que afecten los intereses de la Institución por medio de la Oficina Penal, la Civil y Mercantil, así como la Laboral.

La oficina Penal, brinda asesoría en materia de Derecho Penal a todas las áreas de la Dirección General del Sistema; atiende los casos relativos a robos cometidos en el organismo; auxilia al Agente del Ministerio Público Federal en las denuncias formuladas por la dirección de Asistencia Jurídica; levanta actas administrativas en todo lo relativo a delitos que afecten los intereses de la Institución; formula denuncias penales de robo; daños en propiedad ajena, peculado y todos los delitos cuya comisión afecte el patrimonio del sistema y vigila la prosecución de los procesos penales en que exista interés por parte de la Institución.

En segundo término la Oficina Civil y Mercantil representa al Organismo en los asuntos contenciosos en materia Civil y Mercantil en que sea parte, interviene en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos y realizar todos los actos procedimentales que sean pertinentes en los juicios de esta naturaleza en que la Entidad sea parte.

Y en la Oficina Laboral que cuando se le solicita levantar actas administrativas a empleados de confianza y de base: dictamina las sanciones y las bajas a que se hacen acreedores los trabajadores; inician y tramitan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los juicios en materia de trabajo relativos al personal del Sistema y ejercer las

acciones correspondientes. También organiza y efectúa pláticas relativas al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo.

El Departamento de Convenios, Contratos y Legislación, cuyos propósitos son el intervenir en el estudio y formulación de convenios y contratos en que el Sistema sea parte; resolver las consultas de carácter legal que le formulen las autoridades y funcionarios de la Institución; vigilar, controlar y llevar a cabo todas las gestiones necesarias para que los bienes inmuebles y muebles del organismo se encuentren al corriente en cuanto al pago de impuestos, derechos, primas de seguros y gravámenes, así como la adquisición y venta que correspondan a dichos bienes.

La Oficina de Convenios y Contratos formulará los convenios y contratos que vaya a celebrar el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia conforme a los requerimientos y lineamientos que tanto el Departamento de Convenios, Contratos y Legislación, al que pertenece ésta oficina, y el área del organismo al que se refiere el convenio o contrato que vaya a realizarse; lleva un control y registro de los convenios y contratos realizados por la Institución; apoya a la Jefatura del Departamento en las consultas de carácter legal que le formulen las autoridades y funcionarios de la Institución.

El Departamento del que estamos hablando también tiene a la Oficina de Legislación dentro de su estructura, la cual formula y revisa los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a los asuntos de la competencia del Sistema; compila las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se relacionan con la esfera de competencia del Organismo; edita la revista del Menor y la Familia, así como la compilación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a menores, ancianos y minusválidos.

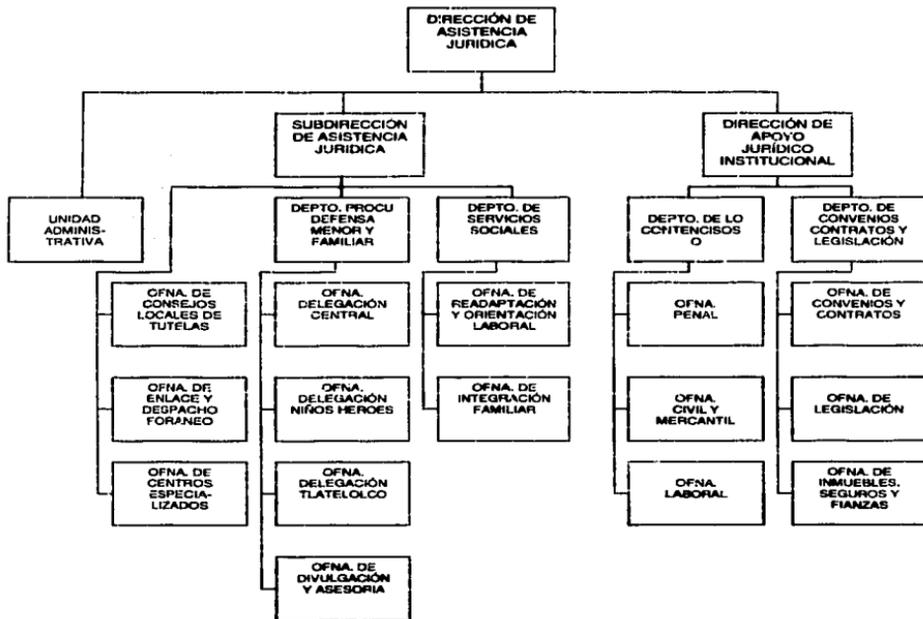
Por último la Oficina de Inmuebles, Seguros y Fianzas se encarga de realizar las gestiones judiciales y administrativas necesarias para la regularización jurídica de los

bienes inmuebles que en propiedad o posesión corresponden al Organismo, de igual forma hace las gestiones necesarias en el Registro Público de la Propiedad para inscribir las propiedades y posesiones que integran el patrimonio de la Institución; otra de sus funciones consiste en llevar a cabo el control de los pasivos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los inmuebles; analizar los proyectos de inversión de la Dirección de Asistencia Jurídica y formular las recomendaciones pertinentes; vigilar y evaluar la aplicación de los recursos financieros recibidos; elaborar y mantener actualizados los Manuales de Organización, Procedimientos e Instructivos de la dirección; llevar el control en materia de seguros y finanzas y proporcionar la información al Departamento de Convenios, Contratos y Legislación de la amortización de los seguros contratados.

Como se ha podido observar la Dirección de Asistencia Jurídica realiza a través de las Subdirecciones de Apoyo Jurídico Institucional y de Asistencia Jurídica una doble función, en primer lugar propone las bases jurídicas necesarias a fin de poder interpretar y aplicar las normas que regulan al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; brinda asesoría y tramita los asuntos que en materia de Derecho Penal, Civil, Mercantil, Laboral y Administrativo se encuentra involucrado el Organismo; elabora los convenios y contratos que éste realiza con otras instituciones y formula los reglamentos y demás disposiciones que norman la organización y funcionamiento del Instituto, efectuando entonces actividades de carácter administrativo y jurídico de apoyo a la Institución y no a la comunidad como se hace por medio de otra Subdirección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE ASISTENCIA JURÍDICA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En segundo término a través de la subdirección de Asistencia Jurídica efectúa acciones de carácter jurídico únicamente al planear, coordinar y controlar la prestación de los servicios de apoyo jurídico e integración de las familias, tanto en sus núcleos como en lo que se refiere a la sociedad, y es precisamente a través de esta Subdirección que el DIF alcanza los objetivos que en materia de Derecho de asistencia a la comunidad se ha determinado para que los realice el propio Sistema.

Como ya se ha analizado, las atribuciones de la Subdirección de Asistencia Jurídica las efectúa por medio de diversos departamentos y oficinas, los cuales a pesar de carecer del personal suficiente, de locales adecuados en tamaño y estructura, así como del material necesario para cumplir con sus funciones, los resultados que se obtienen actualmente en general son satisfactorios.

El personal de la oficina de Enlace y Despacho Foráneo en el mes de febrero del dos mil uno asesoró jurídicamente a ciento diecinueve personas, a las que se les indicó el lugar al que deben acudir para que se les preste la ayuda necesaria para resolver los problemas que las aquejan, principalmente se les canaliza a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del lugar donde deben tramitar ante la autoridad judicial algún juicio, de igual forma consultaron cincuenta y seis expedientes en los Juzgados de lo familiar en el Distrito Federal y ante los mismos diligenciaron veintisiete exhortos a petición de las diversas Procuradurías de la Defensa del Menor ubicadas en el territorio nacional.

La actividad que se realiza en la Oficina de Centros Especializados se ve reflejada principalmente en las Casas Cuna, cuyo Consejo Técnico se reúne todos los martes con el propósito de resolver sobre las solicitudes de adopción; de manera previa y con la finalidad de estar en condiciones de determinar quienes son las personas adecuadas para adoptar a un menor, el DIF efectúa a quienes presentan solicitud para tal efecto ante las Casas Cunas de Coyoacán y Tlalpan estudios psicológicos y socioeconómicos, posteriormente por medio de una Junta Interdisciplinaria se escoge al

niño cuyas características sean compatibles a las de la pareja solicitante y viceversa, que las características del matrimonio solicitante sean compatibles con las del menor que probablemente sea adoptado, los cuales convivirán por un periodo de tiempo suficiente para constatar si los tres se pueden integrar como una familia y por ende que la adopción en cuestión es adecuada y en beneficio del menor. De tal forma en el mes de febrero antes mencionado y al cual nos referiremos en este comentario por ser la información a la que tuvimos acceso y mostrar de una manera real los resultados que se obtienen en la Dirección del Sistema a que nos estamos refiriendo, se tramitaron ante los Jueces de lo Familiar once juicios o solicitudes de adopción, así mismo ciento ocho trámites ante los Juzgados del Registro civil para inscribir en el Registro Civil los nacimientos de los menores que son abandonados en dichas casas cuna, se desconoce su origen y se presupone su falta de inscripción en dicho registro, ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con el propósito de denunciar los abandonos de los niños que son dejados en las casas cuna y ante la Secretaría de Gobernación para que los menores dados en adopción puedan abandonar el país en compañía de su padres cuando éstos tengan otra nacionalidad y residan en su país de origen. Cabe señalar que actualmente viven en la Casa Cuna Tlalpan ciento seis niños y ciento cincuenta en la Casa Cuna Coyoacán.

El Departamento de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia prestó el servicio de asesoría jurídica a diez mil setecientos cuarenta y dos personas en el mes de febrero del dos mil uno y actualmente se efectúa el tramite de diecinueve mil trescientos noventa y cuatro asuntos ante las autoridades de lo Familiar en el Distrito Federal, dichas actividades se realizan a través de las Oficinas de la Delegación Central, Niños Héroes, Tlatelolco y Consejos Locales de Tutelas, ésta última ejecuta una doble función como Consejos Locales de Tutelas propiamente dicha, que después analizaremos y como Procuraduría, lo cual se ha hecho con el propósito de presentar los servicios de asesoría y tramitación de juicios ante los Juzgados Familiares a un mayor número de personas y en lugares más cercanos a sus domicilios, porque dicha oficina se encuentra ubicada en las Delegaciones Políticas de Alvaro Obregón,

Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

En la oficina Delegación Central existen en trámite cinco mil ciento setenta y cinco negocios y en el mes de febrero del año precitado se dio orientación jurídica a dos mil quinientas treinta y cinco personas; por su parte en la Delegación Niños Héroe se iniciaron en el mismo mes y año, mil doscientos treinta y cinco juicios y se presentaron tres mil trescientas cuarenta y cuatro asesorías; en la delegación Tlatelolco se asesoró a tres mil doscientas cincuenta y dos personas y se empezaron a tramitar mil cuatrocientos veinticinco asuntos ante la autoridad judicial y en los Consejos Locales de Tutelas se inició el trámite de mil cuatrocientos ochenta y ocho negocios y se orientó en materia jurídica a mil seiscientas once personas.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia ofrece a las personas de escasos recursos orientación jurídica, para ayudarles a solucionar sus problemas se les inuica que tramites son los adecuados para tal efecto, en algunos casos se les canaliza a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al Registro Civil, la Procuraduría del Trabajo, los Jueces Calificadores y dentro de la propia Institución al Departamento de Servicios Sociales; por ejemplo. En otros casos se efectúa todos los actos necesarios ante la autoridad judicial en materia familiar para resolver los problemas a que hemos hecho alusión. En este último caso es en el que el personal de dicha Procuraduría de los Consejos Locales se enfrentan a mayores problemas, uno de ellos es la ignorancia de las personas a quienes auxilian, otro es la inconstancia de las mismas en lo que se refiere al seguimiento del procedimiento de los juicios, ya que precisamente por ignorancia o apatía la gente deja de asistir a las oficinas del DIF para continuar con el trámite de su asunto y cuando se da el caso que por esta inconstancia se pierde el juicio y el interesado sufre las consecuencias de ello, regresa a las oficinas de la Procuraduría o de los Consejos y culpa de esta situación al abogado. Otro de los problemas que se presentan por las causas ya expresadas es que la gente piensa que con firmar el escrito inicial o de contestación a la demanda entablada en su contra sus

dificultades se han terminado o ven al abogado como un ser que por sus conocimientos, por algo así como magia va a resolver su situación.

Entre los asuntos que se tramitan por parte de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, así como de los Consejos Locales se encuentran en mayor número las Controversias del Orden Familiar relativas a los Alimentos, los Divorcios Voluntarios y después en menor número las Informaciones Testimoniales para acreditar el nombre, fecha de nacimiento de las personas cuando carecen de acta de nacimiento, acreditar concubinato o dependencia económica; Rectificaciones de Actas, Regulación de Custodias de Menores, Declaraciones de Estado de Interdicción, Cambios de Régimen Matrimonial, Adopciones, Intestados, Pérdidas de Patria Potestad y de manera esporádica Divorcios Necesarios, ya que para ello es necesario la autorización del Subdirector de Asistencia Jurídica.

La oficina de Divulgación y Asesoría cuenta con trece pasantes de derecho, los cuales los días lunes, martes, jueves y viernes asesoran jurídicamente a la comunidad que asiste al mismo número de centros de Desarrollo Comunitario, localizados en la periferia del Distrito Federal con la finalidad de orientar a la población que habita en las grandes zonas de miseria que existen precisamente a las orillas de la Ciudad, dichos centros son los denominados: Cuarenta y Nueve Legislatura, Felipe Carrillo Puerto, Francisco I. Madero, Ignacio Zaragoza, José María Morelos y Pavón, Josefa Ortiz de Domínguez, Lázaro Cárdenas, Miguel Hidalgo, Pacto Federal, Rosario Castellanos, Tlaxihualpilli, Venustiano Carranza y Vicente Guerrero, aunque existen veinticuatro centros de desarrollo no es posible prestar los servicios de orientación en todos por falta de personal, así los días miércoles los pasantes asignados a esta oficina laboran en los Centros Familiares, los cuales también existen en un número de veinticuatro y por la razón antes expresada no se pueden atender todos ellos sino que sólo trece de ellos; en esta oficina al mes se asesora un promedio de mil quinientas cincuenta personas y se dan doscientos cincuenta pláticas a la comunidad con el propósito de ayudarles a integrarse de una forma más sana a la sociedad, es menester señalar que

los miembros de la oficina de la que estamos hablando, no inicia juicios ante la autoridad judicial; su trabajo se limita a asesorar y canalizar a las personas al lugar o Institución mas apropiada para solucionar sus problemas.

Por último el Departamento de Servicios Sociales a través de su bolsa de trabajo atendió por primera vez en el mes de abril de mil novecientos noventa a doscientas dos personas, las que acudieron a este lugar con el propósito de ser ayudadas para obtener un empleo, aunque en realidad en el mencionado mes de abril se prestó este servicio a setecientas sesenta y siete personas, ya que varias de ellas acudieron por segunda o tercera vez. Entre los resultados obtenidos por medio de esta bolsa de trabajo encontramos que ciento veintiséis de las doscientas dos personas que asistieron por primera vez en el mes a que nos hemos referido fueron colocadas en algún empleo, de igual forma se logró conseguir mil ciento ochocientos cincuenta y seis empleos en cuatrocientas cincuenta y seis empresas que fueron visitadas por el personal de dicha bolsa de trabajo, estas visitas se efectúan con la finalidad de saber en que lugares se requiere personal y así poder indicar a las personas que acuden a la bolsa en que lugar pueden trabajar, ayudándoles de esta manera a elevar el nivel de vida de la comunidad y dando entonces cumplimiento a uno de los objetivos asignados a la Dirección de Asistencia Jurídica.

Otra de las actividades que se realizaban por medio del Departamento de Servicios Sociales y quizás una de las más importantes de las efectuadas por la Dirección de Asistencia Jurídica, es en relación a las investigaciones que los trabajadores sociales hacen, basándose en las denuncias que son presentadas ante la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia sobre el maltrato de menores. Los estudios socioeconómicos que se realizan a las familias de los menores que son maltratados resultan importantes para probar el maltrato a que son sujetos los menores, aunque en la mayoría de los casos aún cuando este maltrato es probado, los menores por temor se rehúsan a abandonar a sus familias y a ser remitidos a alguna institución de beneficencia en la que puedan desarrollarse; aunque hay casos en que el trabajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hecho por el personal de este departamento ayuda a proteger a los menores logrando que los mismos sean reincorporados a la sociedad al evitarse que sigan siendo sujetos de maltrato, se les brinde una alimentación y educación adecuada. Así mismo se procura ayudar a todos los miembros de la familia para que de ser posible se reintegre a dicha familia.

A continuación presentamos una tabla en la que se muestra el número de denuncias que se recibieron sobre maltrato de menores.

Departamento de Servicios Sociales
Maltrato a Menores

Año	Denuncias Recibidas	Casos Registrados	Casos Concluidos	Casos Vigentes
1982	1,128	193	193	---
1983	707	233	233	---
1984	696	275	275	---
1985	704	235	235	---
1986	1,271	443	443	---
1987	959	419	419	---
1988	1,021	380	380	---
1989	1,225	489	291	198
1990	391	148	5	143
2000	782	296	25	271

3.2.- Los Consejos Locales de Tutela

Este Órgano de la tutela solo existe con ese nombre en el sistema tutelar mixto que sigue nuestra legislación ya que para el Derecho Francés o el Derecho Español es referido como el Consejo de Familia con facultades muy amplias en la función tutelar, y en nuestro Derecho solo tiene una actividad complementaria en dicha función.

Como hemos apuntado antes, "el Consejo Local de Tutelas es un Órgano de vigilancia e información coadyuvante de los Jueces de lo familiar en lo relativo al correcto ejercicio de la tutela y en la vigilancia de los menores e incapacitados que deben ser sujetos de la misma".⁽⁴³⁾

Esta figura es de reciente creación en nuestro Derecho no así la del Consejo de Familia del Derecho Familiar de Francia y España entre otros, y cuya estructura y funcionamiento expondremos a continuación.

Organización y Funcionamiento. Hemos apuntado anteriormente que este órgano tutelar existe con las funciones mencionadas como auxiliar de la autoridad que interviene en nuestro sistema para ciertos actos, por lo que su composición y funcionamiento están regulados por la ley estableciendo que en cada delegación o municipalidad en que se estructura nuestro sistema administrativo, habrá un Consejo Local de Tutelas compuesto de un presidente y dos vocales que durarán en el ejercicio de sus funciones un año y serán nombrados por autoridad del Departamento del Distrito Federal o de sus delegados políticos.

Los nombramientos deberán recaer, desde luego, en personas de alta probidad y calidad moral que garanticen su delicada función.

(43). Montero D., Sara. Ub. Cit. Pp. 367

A continuación haremos una exposición general de las obligaciones del referido órgano ya que se tratarán más ampliamente en el tercer capítulo al hablar de la institución entera en el Derecho Positivo Mexicano vigente.

Las obligaciones del Consejo Local de Tutelas consisten en la formación de una lista de personas que por sus cualidades pueden desempeñarse como tutores cuando los requiera la ley y en velar porque los tutores cumplan con sus deberes sobre todo en lo que se refiere a la atención personal del pupilo y su educación y como actividad permanente, deberán poner en conocimiento del Juez la existencia de las personas incapacitadas, huérfanas y abandonadas para que se les nombre tutor, de las listas que ellos proporcionarán y controlarán para el efecto y desde luego, llevarán el registro de las tutelas existentes actualizando y en debida forma.

Hablamos ahora del Órgano de la tutela que interviene como autoridad.

Juez de lo Familiar. Antes de comenzar a exponer lo pertinente a esta figura, cabe aclarar que así es conocido dentro de los países que siguen nuestro sistema ya que por ejemplo en otras legislaciones se le conoce como Juez Tutelar o pupilar y podemos agregar que para el Derecho Italiano, "el Juez tutelar inspecciona las tutelas y curatelas y ejerce un conjunto de funciones que le confía la ley en interés de los menores, puede requerir la asistencia de los Órganos de la administración pública y de las entidades cuyos fines correspondan a sus funciones".⁽⁴⁴⁾

Como se puede apreciar del párrafo anterior, el Estado es el que interviene con todas sus entidades en el sistema de tutela de autoridad que sigue el Derecho Italiano, que a partir de su código de 1938 dejó de seguir el sistema de tutela familiar del Derecho Francés y el Derecho Español entre otros, donde el Juez tutelar es el Órgano que homologa las decisiones del Consejo de Familia.

(44), Rotondi, Mario, Ob. Cit. Pp. 591

Intervención del Juez de lo Familiar en la tutela. Es importante apuntar que este integrante de la tutela solo atiende los asuntos relativos a ella, pues es de su exclusiva competencia como autoridad y constituye una sobre vigilancia además de dar fuerza de ley y homologar los actos necesarios inherentes a la institución.

Es el Juez de lo Familiar además de la autoridad encargada en cada caso de deferir la tutela, ya sea general o especial de los menores para comparecer en juicio.

Abundando sobre lo anterior, diremos que el Juez referido difiere el cargo de tutor ya sea al llamar al pariente más próximo a quien corresponda la protección del menor así como deferir la tutela dativa en los casos previstos en la ley ya sea por inexistencia de tutor testamentario o a falta de pariente que pueda desempeñarse en el ejercicio, al decir que "la deferición de la tutela es el acto de jurisdicción que confirma el nombramiento de tutor. El discernimiento del cargo de tutor, es el acto judicial por medio del cual el Juez de lo Familiar, después de comprobar que los intereses del incapacitado quedan debidamente asegurados, inviste al tutor de los poderes de representación, gestión y potestad para el cuidado del pupilo".⁽⁴⁵⁾

Debe el Juez de lo Familiar, como se expone en el párrafo anterior, tomar las medidas necesarias previas al discernimiento del cargo como son que se satisfaga el requisito de formar inventario el que fue nombrado y presente caución suficiente que garantice el manejo de los bienes del pupilo, pudiendo tomar medidas adicionales tendientes a proteger el patrimonio y persona del incapacitado, mediante el nombramiento de un tutor interino, cuando el titular falte, abandone o sea removido del ejercicio por excusa superveniente.

(45) Montero, Sara. Ob. Cit. Pp. 380

El Consejo Local de Tutelas es "un órgano de vigilancia y de información compuesto de un Presidente y de dos Vocales nombrados por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal en el mes de enero de cada año y tiene como funciones concretas las que enumera el artículo 631 de nuestro Código Civil"⁽⁴⁶⁾, manifiesta Ignacio Galindo Garfias, él indica que se trata de un empate encargado de cuidar y comunicar, pero no dice a quien va a cuidar ni a quien va a informar, agrega que se encuentra integrado por tres personas las cuales serán nombradas por el Departamento del Distrito Federal y no señala cuales son las atribuciones ni cual el objeto de que exista el Consejo Local de Tutelas y solamente expresa que la ley es la que señala las funciones del mismo, con lo cual en realidad no nos explica qué son los Consejos ni para qué fueron creados.

Por su parte Iván Lagunes Pérez al respecto expresa que "El Consejo Local de Tutelas es un órgano de vigilancia e información para cumplir lo dispuesto por la ley en relación a la guarda de personas y bienes de personas físicas que no estando sujetas a patria potestad y tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por sí mismas"⁽⁴⁷⁾, esta definición del Consejo Local es un poco más clara ya que en ella se indica que el objeto del mismo es el de cuidar que se dé cumplimiento a lo estipulado por el Código Civil en relación a la protección que se debe prestar tanto a las personas como a sus bienes que no estando sujetas a patria potestad y carecen de la capacidad de gobernarse a sí mismas por lo que se les ha nombrado una persona capaz que los represente denominado Tutor, quien es el que debe cumplir con las obligaciones que le marca la ley para efectuar la protección a la que nos referimos. Lo que falta de señalar es a quien se va a informar sobre el desempeño que tengan los tutores en su encargo.

(46) Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil, Séptima Edición, Porrúa, México, 1985, p. 607

(47) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tutela, Diccionario Jurídico Mexicano, vol. VIII, UNAM, México, 1984, p. 364

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Para nosotros el "Consejo Local de Tutelas es un órgano encargado de vigilar que los tutores y curadores cumplan con las obligaciones que se les asigna la ley e informar a la autoridad judicial de lo familiar en el Distrito Federal de las anomalías que se presten en el ejercicio de las funciones de aquellos". En primer lugar hablamos del Consejo Local de Tutelas como un ente, cabe señalar en este punto que en cada una de las dieciséis Delegaciones Políticas del Distrito Federal deberá existir uno de estos órganos por ello en ocasiones se habla de los Consejos Locales de Tutelas". Cada Consejo se constituirá por un presidente y dos vocales, todos ellos deberán ser personas de buenas costumbres e interesados en proteger a las personas que tenga incapacidad ya sea natural y legal o solamente legal, es decir, aquellas personas que sean incapaces por ser menores de edad; por estar privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad siendo mayores de edad; ser sordomudos que no sepan leer ni escribir; ser ebrios consuetudinarios o personas que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes o ser menores de edad que aunque sean emancipados por haber contraído matrimonio son incapaces para enajenar, gravar o hipotecar bienes raíces y realizar negocios judiciales, todos ellos tendrán que ser declarados en estado de interdicción por el Juez de lo Familiar o en estado de minoridad cuando sea el caso y no estar bajo la patria potestad de alguna persona, por ello se les nombre tutor y curador para que los representen legalmente.

Tanto el presidente como los vocales serán nombrados en el mes de enero de cada año por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Delegados en el Distrito Federal o por quien aquel autorice para ello, siendo actualmente el encargado de hacerlo de Procurador de la Defensa del Menor y la Familia de acuerdo a lo estipulado en "el Convenio de Coordinación y Colaboración Interinstitucional celebrado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Departamento del Distrito Federal sobre la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de tutela" de día veintidós de enero de mil novecientos setenta y nueve, el cual en su cláusula primera estipula: "Se conviene que las designaciones de los Consejos Locales de Tutelas de las diversas designaciones de los Consejos Locales de Tutelas de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diversas Delegaciones del Distrito Federal, sean hechas en lo sucesivo por el Procurador de la Defensa del Menor y la Familia⁽⁴⁸⁾. Dichos integrantes de los Consejos Locales de Tutelas durarán en su encargo un año con la salvedad de que no cesarán en sus funciones, aún cuando haya transcurrido el tiempo que la ley señala para tal efecto hasta el momento en que las personas que sean designadas para el siguiente período tomen posesión de sus cargos.

Los miembros del Consejo tendrán como atribuciones fundamentales el vigilar o cuidar que tanto los tutores como curadores cumplan con los deberes que les asigna la ley. Los primeros son aquellas personas con capacidad legal que tienen a su cargo la guarda y protección de la persona y los bienes del mismo, así como de la administración de los bienes del pupilo, es decir, de las personas que por las causas señaladas anteriormente son declaradas en estado de interdicción, minoridad o incapacidad y que no existe quien ejercite la patria potestad sobre ellas. Los curadores son las personas capaces desde el punto de vista legal que tienen como principal actividad el vigilar la conducta del tutor y comunicar al Juez Familiar de cualquier irregularidad que se observe en la conducta del tutor con relación a su función. De igual forma dará aviso al Juez cuando por alguna causa el incapaz deje de tener tutor y por ello requiera que se le nombre a otra persona para que realice dicha función.

Un aspecto importante de señalar es el hecho de que los miembros de los Consejos Locales de Tutelas no pueden ser nombrados tutores ni curadores o ser litigantes en aquellos juicios en que exista un incapaz no sujeto a patria potestad o que por alguna causa especial se le nombre tutor, ya que el propósito fundamental de los Consejos Locales es el que exista un órgano cuyos integrantes no tengan interés personal en los negocios en que se encuentra involucrado un incapaz y por ello realmente velen por el bienestar de los pupilos y de sus bienes.

(48) DIF-DDF, Convenio de Coordinación y Colaboración Interinstitucional, México, 1979, p. 4.

Como hemos señalado, el objeto de los Consejos es proteger a los incapaces y sus propiedades, lo cual hacen por medio de diversas funciones que el Código Civil para el Distrito Federal les asignan en varios artículos y no solamente en el 632 como lo señala Ignacio Galindo Garfias. De tal forma las atribuciones de los Consejos Locales de Tutelas son:

a) Integrar una lista de personas con capacidad legal y moral para desempeñar el cargo de tutor y curador, además de que su domicilio se encuentre ubicado en el Distrito Federal. Dicha lista será remitida a los Jueces de lo Familiar para que de entre ellas los jueces nombren tutores y curadores a los incapaces cuando les corresponda a ellos realizar dichas designaciones.

El día trece de marzo de dos mil uno, en el Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal número cincuenta se publicó la lista de personas que durante dicho año fungirán como tutores y curadores, misma que fue remitida por los Consejos Locales de Tutelas dependientes de la Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la que en su encabezado expresa: "PERSONAS QUE PODRÁN FUNGIR COMO TUTORES Y CURADORES EN EL DISTRITO FEDERAL, DURANTE EL AÑO DE 2001 EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 631 FRACCIÓN III DEL CÓDIGO CIVIL"⁽⁴⁹⁾, posteriormente se indican el nombre, domicilio y teléfono de sesenta y tres Licenciados. Es pertinente hacer notar que esta lista no se elaboró para cumplir con lo dispuesto por el artículo 632 fracción III del Código Civil, ya que esta fracción se refiere a la obligación del Consejo de dar aviso al Juez Familiar del peligro que corran los bienes de un incapacitado y este pueda dictar las medidas necesarias para protegerlos, si es el caso. Siendo que dicha lista se realiza para dar cumplimiento a lo establecido por la fracción I y no en la III del artículo señalado.

(49) Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, número 80, de trece de marzo del dos mil uno, p. 1.

b) Vigilar que los tutores cumplan con las obligaciones a las que se encuentran sujetos y comunicar al Juez de lo Familiar de las omisiones en que incurran.

De manera prioritaria esta vigilancia se referirá a la educación del menor, en este aspecto se debe resaltar el hecho de que el tutor debe destinar al pupilo la carrera u oficio que este elija de acuerdo a sus circunstancias y si la persona que ejercía la patria potestad del menor ya lo había dedicado a algún oficio o carrera, el tutor no lo variará salvo el caso en que el Juez lo autorice.

El tutor de igual forma, debe asignar de manera preferente los recursos del incapaz a la curación de las enfermedades que padezca y en el caso de que sea alcohólico o habitualmente abuse de las drogas a su recuperación.

Otro de los deberes del tutor es el alimentar o proporcionar al pupilo lo necesario para su alimentación. Cuando el incapaz es indigente y no existe persona que se encuentre obligada a alimentarlo o si la hay ésta, no pudiese hacerlo, el tutor con autorización judicial remitirá al incapacitado a un establecimiento de beneficencia pública o privada en donde pueda educarse, además de ser alimentado. Si ello no fuese posible el tutor procurará que los particulares suministren trabajo al pupilo, de acuerdo a su edad y circunstancias personales, con la obligación de alimentarlo y educarlo.

Formular inventario de los bienes que constituyen el patrimonio del pupilo en un término no mayor de seis meses a partir de la fecha en que se le discerna su cargo, es otra de las obligaciones del tutor.

Otra de estas obligaciones es el administrar el caudal del incapacitado, consultando a éste cuando es capaz de discernimiento y mayor de dieciséis años. Así mismo el tutor debe rendir un informe anual respecto de su administración.

El tutor tiene que representar al incapaz en cualquier juicio en que sea parte este último, así como en todos los actos civiles que lo conciernan, con excepción del matrimonio, reconocimiento de hijos, testamento y otros estrictamente personales.

Por último el tutor debe solicitar de manera oportuna la autorización judicial que requiera para cumplir con sus obligaciones, cuando ello sea necesario.

c) Comunicar al Juez Familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapaz estén en peligro, para que dicte las medidas adecuadas para proteger los bienes del pupilo.

d) Opinar sobre la manera en que el tutor debe garantizar el manejo de su administración, en el caso de que los bienes que tenga no alcancen a cubrir la cantidad que ha de asegurar dicha administración y esta opinión se referirá a si la garantía se haga mediante hipoteca o prenda y fianza o únicamente con fianza.

e) Emitir opinión cuando el tutor del incapaz sea su cónyuge, su ascendiente o descendiente deba otorgar garantía de su administración si se creyera conveniente.

f) Promover cada año la información sobre la supervivencia e idoneidad de los fiadores del tutor, con los que garantice su administración.

g) Vigilar que los bienes inmuebles hipotecados por el tutor o los bienes muebles entregados en prenda se encuentren en buen estado y en caso de que se deterioren y menoscaben provocando que su precio disminuya notablemente, deben los consejos avisar al Juez para que exija al tutor asegure con otros bienes los intereses que administra.

h) Solicitar que la hipoteca, prenda o fianza con la que se garantiza la tutela aumente o disminuya de manera proporcional al incremento o disminución que sufran los bienes del incapacitado.

i) Solicitar al Juez de lo Familiar dicte las medidas que considere necesarias para la conservación de los bienes del pupilo, aún cuando el tutor haya garantizado su administración.

j) Pedir que el tutor rinda cuentas sobre su administración cuando por alguna causa grave, la que calificará el Juez, lo considere necesario del Consejo Local de Tutelas.

k) Averiguar y hacer del conocimiento del Juez Familiar la existencia de los incapacitados que carezcan de tutor, a fin de que se realicen los nombramientos correspondientes.

Pedir se nombre tutor dativo a los menores de edad que no estén sujetos a patria potestad, ni a tutela testamentaria o legítima aunque no tengan bienes, con el propósito de que sea cuidada su persona y reciba la educación adecuada conforme a sus posibilidades económicas y aptitudes.

l) Promover se nombre tutor interino al cónyuge incapaz, cuyo tutor sea su cónyuge para denunciar, querrellar o demandar éste último, con el objeto de asegurar sus derechos violados o amenazados.

ll) Opinar sobre la aprobación de la persona que haya designado como su tutor o curador el menor, siempre y cuando tenga por lo menos dieciséis años, si es que habiendo hecho una propuesta anterior al respecto el Juez desaprobó a la persona que fungiría como tutor o curador dativo; esta opinión se efectúa con el principal objetivo de

no considerarse tampoco adecuada la persona propuesta por el menor el Juez esté en posibilidades de reprobado esta segunda designación también.

m) Vigilar que el registro de tutelas, en que se inscribirá testimonio simple de todos los discernimientos que se hicieren de los cargos de tutor y curador, se lleve en forma adecuada en cada juzgado de lo Familiar. Así mismo en audiencia pública el Consejo Local de Tutelas junto con el Agente del Ministerio Público y el Juez de lo Familiar examinará dicho registro en el mes de enero de cada año.

n) Manifiestar si cree conveniente que el tutor modifique la carrera del pupilo a la que había dedicado quien ejercía la patria potestad sobre él.

ñ) Hacer saber al Juez si piensa que es conveniente que los incapaces indigentes que carecen de persona alguna que esté obligada a alimentos o existiendo alguna, pero que se encuentre imposibilitada para hacerlo, sean remitidos a un establecimiento de beneficencia pública o privada.

o) Pedir que el tutor sea removido de su cargo, ya sea por maltrato, negligencia en los cuidados que deben prestarse al pupilo o por mala administración de sus bienes.

Es importante recordar que el Consejo Local de Tutelas es un órgano de vigilancia e información y que aunque es uno de los órganos de la tutela no tiene facultades para intervenir de manera directa en los asuntos en que se encuentren involucrados los incapaces sujetos a tutela, ya que quien puede realizar esta intervención es el Juez de lo Familiar, ya que es él quien tiene facultades para ello, lo que en realidad puede hacer el consejo, es efectuar todos aquellos actos que le permitan cerciorarse de que tanto los tutores como los curadores, en su caso, cumplen con las obligaciones que la Ley les asigna y por ende tanto la persona como el patrimonio de los pupilos se encuentran protegidos, cuando esto no sucede tiene la obligación de avisar al Juez de lo Familiar de dicha situación para que este dicte las

medidas necesarias para proteger tanto al pupilo como a sus bienes y resarciéndole de cualquier daño que hayan sufrido. Por ello afirmamos que el Consejo Local de Tutelas es un organismo creado con el objeto de auxiliar al Juez de lo Familiar con relación a la vigilancia que se debe efectuar para que en tanto los incapaces como su patrimonio se encuentren protegidos y no por el hecho de que el tutor o curador incumplan con sus obligaciones sean perjudicados los incapacitados tanto en su persona como en sus bienes, ya que el Juez Familiar no puede realizar dichas actividades personalmente tanto por la falta de tiempo y elementos necesarios para efectuar esta vigilancia, porque para esto requiere transportarse a los domicilios de los pupilos y ello no es posible debido a todas las funciones que debe realizar el juzgador dentro del local del juzgado y carece de los conocimientos que por ejemplo tiene un trabajador social para desempeñar determinadas actividades, las cuales son idóneas para realizar la vigilancia a que hemos hecho referencia.

El Sistema Tutelar de Familia, todo el mecanismo y funcionamiento de la tutela se encuentra en manos del consejo de familia es decir, la tutela la ejercita la familia por considerarse que ella es quien realmente conoce la situación económica, social y psicológica del pupilo; en este sistema los órganos de información no existen por pensarse que son necesarios para la tutela. Entre los estados que adoptan este sistema se encuentran Portugal y Rumania.

El Sistema Tutelar Mixto, aún cuando la tutela es familiar, la misma se ejerce bajo la inspección y vigilancia del Ministerio Público y los actos que realice el Consejo de Familia requieren la autorización judicial. Este sistema es el adoptado por países como Nicaragua, Costa Rica, Chile, Paraguay y Uruguay.

En el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, adopta el sistema titular de autoridad, como lo hemos señalado, y en su exposición de motivos se indica que al organizar la tutela en este código se dio preferencia a la atención de la persona de los incapacitados más que a la

administración de los bienes del propio incapaz, para ello se establecieron instituciones especiales "tales como los Consejos Locales de Tutelas y los Jueces Pupilares, para que velaran sobre la persona o bienes de los incapacitados y se llegó hasta imponer al Estado la obligación de sustentar y educar a los menores que por no tener bienes, ni familiares que cuiden de ellos, necesitan forzosamente que la sociedad vaya en su auxilio"⁽⁵⁰⁾.

En el artículo 454 el Código Civil señalaba que la tutela sería desempeñada por el tutor, curador, Juez Pupilar y el Consejo Local de Tutelas; entendiéndose por tutela a la institución que tiene por objeto dar protección social a los individuos menores de edad no sujetos a la protección de sus ascendientes en línea directa y a los mayores de edad incapacitados. Esta por su importancia es realizada por diversos órganos.

Así el tutor es la persona capaz, legalmente hablando, que tiene a su cargo la guarda y representación de la persona y la administración de los bienes del incapaz o pupilo.

En segundo término el curador es la persona con capacidad de ejercicio, cuyas funciones son el vigilar la conducta del tutor e informar al Juez de lo Familiar de cualquier irregularidad que se observe en el desempeño de la actividad tutelar o de los casos que por falta de tutor debe designarse uno nuevo.

El consejo Local de Tutelas es conceptualizado como un órgano de vigilancia e información que de manera más amplia ya hemos definido. Y el Juez Pupilar era la autoridad encargada de intervenir exclusivamente en los asuntos relativos a la tutela y vigilaban los actos del tutor, para impedir que éste dejara de cumplir con sus obligaciones, lo que se lograría a través de disposiciones adecuadas; aún en el caso de que no se hubiera nombrado tutor a un incapaz, el Juez Pupilar tenía la facultad de

(50) Código Civil para el Distrito Federal, Colección Porrúa, Quincuagésima Séptima Edición, Porrúa, México, 1999, p. 17.

dictar las medidas necesarias para que el incapacitado no sufriera perjuicios en su persona o en su patrimonio.

Al hablar del Juez familiar lo hemos hecho en tiempo pasado, ya que por medio de una reforma al Código Civil para el Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinticuatro de marzo de mil novecientos setenta y uno, los Jueces Pupilares fueron suprimidos, no así sus funciones, atribuyéndose las mismas a los Jueces de lo Familiar, que por medio de dicha reforma fueron creados, de tal forma el artículo 454 del propio Código Civil señala que "La tutela se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del Juez de lo Familiar y del Consejo Local de Tutelas...".

A partir del día primero de octubre de mil novecientos treinta y dos en que la legislación sustantiva en materia Civil inició su vigencia fueron nombrados los integrantes de los Consejos Locales de tutelas hasta el año de mil novecientos setenta y dos, pero en realidad no se dio cumplimiento a lo estipulado por el Código Civil en cuanto a las funciones que tiene atribuidas el Consejo.

Del año de mil novecientos setenta y dos al de mil novecientos setenta y nueve no fueron designados los miembros de dicho Consejo y como lo señala Antonio de Ibarrola al referirse al Consejo Local de Tutelas: "Organismo fantasma resultó nuestro tal Consejo desde 1972 no fueron designados sus miembros, hasta el 1° de abril de 1979"⁽⁵¹⁾.

El día veintidós de enero de mil novecientos setenta y nueve en el local que ocupa el Teatro de la Ciudad, ubicado en el número 36 de las calles de Donceles de la ciudad de México a las trece horas la señora Carmen Romano de López Portillo como Presidenta del Patronato del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Profesor Carlos Hank González, Jefe del Departamento del Distrito Federal

(51) De Ibarrola, Antonio, Derecho de Familia. Tercera Edición, Porrúa, México, 1984, p. 537.

suscribieron el "CONVENIO DE COORDINACION Y COLABORACIÓN, QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, POR CONDUCTO DE LA PRESIDENTA DEL PATRONATO SEÑORA CARMEN ROMANO DE LOPEZ PORTILLO, QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "EL DIF" Y POR LA OTRA EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU TITULAR PROFESOR CARLOS HANK GONZALEZ, QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "EL DEPARTAMENTO" SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS LOCALES DE TUTELA SUJETÁNDOSE A LO DISPUESTO POR LAS CLÁUSULAS QUE SE INCLUYEN A CONTINUACIÓN..."⁽⁵²⁾. Dicho Convenio no debería de decir que se refiere a la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Tutela, lo correcto es a los Consejos Locales de Tutelas como los denomina el Código Civil y en el cual se encuentra precisamente su fundamento legal. Cabe señalar que el Convenio al que nos estamos refiriendo no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación ni en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal, por lo que hay que considerarlo como un convenio interno entre dichas dependencias del Estado.

En dicho convenio es precisamente donde se encuentra la base o funcionamiento legal por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) tiene como función el designar a los integrantes de los Consejos Locales de Tutelas a través del Procurador de la Defensa del Menor y la familia.

El convenio de Coordinación y Colaboración Interinstitucional consta de un Considerando, subdividido en ocho puntos y por cuatro Cláusulas. En su Considerando Primero se indica que el Jefe del Departamento del Distrito Federal es el titular del Gobierno de dicha Entidad Federativa, ya que tiene la representación personal del Presidente de la República, el cual tiene a su cargo el Gobierno del Distrito

(52) Romano de López Portillo, Carmen y Carlos Hank González, Convenio de Coordinación y Colaboración Interinstitucional, México, 1979, Archivo de los Consejos Locales de Tutelas del DIF.

Federal, tal y como se estipula en el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente...".

En el Segundo Considerando se señala que el Departamento del Distrito Federal tiene a su cargo la representación de servicios sociales y asistenciales, en beneficio de la sociedad, al igual que la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Tutelas, esto se fundamentó en lo dispuesto por los artículos 18 y 21 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que a la letra dicen: "Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica administrativa: Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de jurados, panteones, registro civil, tribunales calificadores, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tutelas..." y "Corresponde al Departamento del Distrito Federal el fomento la integración de grupos de servicio social voluntario y vigilar la protección social para los habitantes del Distrito Federal" y el artículo 631 del Código Civil, el que establece como obligación del Jefe de la Ciudad a la que nos estamos refiriendo el nombrar a los integrantes de los Consejos Locales de Tutelas o autorizar a otra persona para que realice estos nombramientos.

En los considerandos tercero, cuarto y quinto se hace referencia al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se indica la naturaleza del mismo, la fecha de su creación (decreto de diez de enero de mil novecientos setenta y siete); alguno de sus objetivos, principalmente aquellos en los cuales se establece el proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono y asistencia jurídica a los menores y a las familias, además de la coordinación que debe tener con otras instituciones cuya finalidad sea la obtención del bienestar social. Asimismo se indica

que la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es uno de los órganos especializados con que cuenta el DIF para dar cumplimiento a los objetivos que hemos señalado en este párrafo.

Posteriormente se señala que conforme a las facultades que las legislaciones respectivas les asignan al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la Presidenta del Patronato del Sistema, ambos celebran un convenio de coordinación y colaboración interinstitucional con el propósito de prestar un mejor servicio a la comunidad, respecto de las funciones que deben desempeñar los Consejos Locales de Tutelas del Distrito Federal.

3.3. La Tutela de los Menores Expósitos y Abandonados

El día nueve de enero de mil novecientos ochenta y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social", de fecha diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, por la que se abrogó el "Decreto por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia", creado el diez de enero de mil novecientos setenta y siete, se sujetará a las disposiciones que se indican" expedido el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social rige en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene como finalidad fundamental establecer las bases y procedimientos de un Sistema Nacional de Asistencia Social. Esta Ley se expidió con el propósito de proporcionar servicios dirigidos a apoyar el desarrollo integral de la familia al realizar acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como su protección física, mental y social de persona en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida productiva.

Las personas a las que les prestan los servicios de asistencia social a que se refiere la Ley que estamos analizando son los menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; los menores infractores, alcohólicos, fármaco dependientes o individuos en condiciones de vagancia; mujeres en periodo de gestación o lactancia, ancianos desamparados, incapaces, marginados o sujetos al maltrato; inválidos en caso de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro-músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes, individuos que por su extrema ignorancia requieran de estos servicios, víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; habitantes del medio rural o urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia y los afectados por desastres. También el Código Civil en los artículos 492, 493 y 494, que se transcriben literalmente:

Art. 492. "La ley coloca a los expósitos y abandonados bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Se considera expósito al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley están obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor; si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la administración de los mismos. En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes".

Art. 493. "Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban expósitos o abandonados, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes y a lo que prevengan los estatutos de la institución. En este caso no es necesario el discernimiento del cargo".

Art. 494. "Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban menores que hayan sido objeto de violencia familiar que se refiere este ordenamiento, tendrán la custodia de éstos en los términos que prevengan

las leyes y los estatutos de la institución. En todo caso darán aviso al Ministerio Público y a quien corresponda el ejercicio de la patria potestad y no se encuentra señalado como responsable del evento de violencia familiar. Que definen y precisan de fondo y forma la figura de en estudio”.

En atención a la tutela dativa del indigente, no existe en la práctica toda vez que si no tiene patrimonio el menor o interdicto, es confinado a instituciones de beneficencia dependientes del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) o a instituciones de salud, en el caso de interdictos, dependientes de la Secretaría de Salud, ya que las personas que aparecen en las supuestas listas que debiera proporcionar el Consejo Local de Tutelas que en realidad elabora el tribunal, no atienden el llamado de la ley y aunque no existe excusa legal para el cargo, tampoco puede el juzgador obligarlos pues encuentra que sería contraproducente para el pupilo. A este respecto podemos apuntar que en referencia a las personas obligadas a atender el cargo de tutor de los pupilos indigentes, en la realidad ningún funcionario ha sido conminado a su obligación pues se hace uso de las beneficencias citadas antes que entrar en tal conflicto como se encuentra previsto en el artículo 501 del Código Civil y del cual es evidente su inobservancia por impráctico.

En referencia a lo dispuesto por el artículo 462, entendemos que la declaración de incapacidad es el requisito mínimo para decidir la situación de una persona que va a ser confiada a la tutela de otra, pues de no observarse estaríamos ante una indefinición jurídica ya que no se sabría que interés o incapacidad ha de protegerse, independientemente de que el juicio citado ha de ser promovido por pariente o interesado y en oposición a la representación del incapaz que defenderá sus intereses, ya sea con el objeto de que se le confiera una protección o se determine su situación jurídica como persona.

Es importante la protección que el ordenamiento brinda para los menores indigentes ya que se trata esta de la incapacidad más difícil de tutelar, pues el interés

mayor es como lo hemos apuntado, sobre el patrimonio y no sobre la persona del incapaz que el precepto correspondiente contempla y por lo tanto es esta, tal vez, la única disposición que atiende al cuidado de la persona con el complemento de lo dispuesto por los artículos subsecuentes aunque en realidad, como se apuntó, las personas que deben atender esta clase de tutela no acuden al llamamiento de la ley y podría atenderla mucho mejor una institución con suficientes recursos.

Lo realmente importante, a nuestro juicio es la facultad y obligación que tienen parientes y autoridades para hacer la denuncia de una situación que deba ser tutelada para los casos de un indigente, pues se faculta al mismo juez para actuar de oficio.

Se ha apreciado que en la práctica estos hechos son conocidos por el Juez como resultado de la vista que le dio un Ministerio Público a consecuencia de un hecho a veces delictivo que reveló la existencia de un menor indefenso que se vio envuelto en tal situación.

Queremos apuntar que las personas que conforme al Código y por sus características públicas, es decir, que perciben un sueldo del erario y que por lo tanto están obligados a atender una tutela dativa o curatela no son llamados en la práctica forense familiar debido a que el procedimiento para proteger a los indigentes incapaces que hemos mencionado, es la confinación del menor a los centros de orfanato dependientes del DIF pues no cuentan con los recursos más inmediatos y estas instituciones al menos proporcionan el cuidado básico al pupilo concerniente a su persona como resultado de la urgencia de tomar las medidas necesarias para la protección del incapaz y que si fue confinado provisionalmente a la institución de beneficencia, el Juez lo deja definitivamente ahí al no tener más elementos. Aquí debería ejercer la vigilancia correspondiente el Consejo Local de Tutelas.

El tutor legítimo que se hace cargo de su pariente indigente podría ser confirmado en su cargo si el pupilo adquiriera bienes posteriormente sin necesidad de

que se le confiriera una tutela dativa al menor por esa circunstancia, por razones de economía procesal, ya que es sabido que las cargas de trabajo que atiende un tribunal familiar que tiene además a su cargo dirimir otras controversias que surgen en la familia. Sería procedente el nombramiento nuevo, si el menor o incapacitado estuviera confinado en la institución de beneficencia a falta de parientes o tutor testamentario.

Nos parece un poco restrictiva la disposición que señala que la persona que recoja a un expósito se abocara a lo dispuesto para las demás clases de tutelas pues no reconoce la espontaneidad del gesto y sólo dispensa la vigilancia de un curador y la dispensa de la garantía si no existen bienes y, por otro lado, espera que su desempeño sea gratuito.

El único caso de excepción del discernimiento del cargo, es aquel que se refiere a la relación entre el expósito y el director de la inclusa que lo ha acogido, lo que simplifica procedimientos además creemos que no es necesario ya que tal institución ha sido establecida con los fines de cuidado y protección a la niñez que caracterizan el objeto de la tutela.

CONCLUSIONES

Primera:

El Departamento del Distrito Federal forma parte de la Administración Pública centralizada y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia de la Paraestatal.

Segunda:

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es la institución del Estado que surge como resultado de la evolución del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.

Tercera:

Los Objetivos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia son la promoción y prestación de servicios de asistencia social.

Cuarta:

A la Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia corresponde el prestar los servicios de asistencia y protección jurídica, así como de ayuda y orientación social a los menores, ancianos y minusválidos principalmente.

Quinta:

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia tiene como funciones la prestación de servicios de asistencia jurídica tendientes a lograr la integración familiar, además del desarrollo y bienestar de la infancia.

Sexta:

El Consejo Local de Tutelas es un órgano encargado de vigilar que los tutores y curadores cumplan con las obligaciones que les asigna la ley e informar a la autoridad judicial de lo Familiar del Distrito Federal de las anomalías que se presenten en el ejercicio de las funciones de aquellos.

Séptima:

La protección por parte de la comunidad hacia los incapaces ha sido regulada desde el Derecho Romano hasta nuestros días a través de la institución denominada Tutela.

Octava:

El origen de los Consejos Locales de Tutelas se encuentra en los Consejos Municipales de huérfanos regulados en el Código Civil Alemán de 1896.

Novena:

Existen tres sistemas tutelares, el de Autoridad que adopta el Código Civil para el Distrito Federal, el de Familia y el Mixto.

Décima:

A partir del día veintidós de enero de mil novecientos setenta y nueve el Jefe del Gobierno del Distrito Federal delega al Procurador de la Defensa del Menor y la Familia la facultad de nombrar a las personas que integrarán a los Consejos Locales de Tutelas.

Décima Primera:

Desde el mes de enero de mil novecientos setenta y nueve los Consejos Locales de tutelas existen como una dependencia del DIF sin que para ello exista fundamento legal alguno, funcionando de manera irregular, por lo que es menester elaborar la normatividad que rija dichas funciones.

Décima Segunda:

Actualmente existen dieciséis Consejos Locales de Tutelas ubicados en el mismo número de delegaciones políticas del Distrito Federal.

Décima Tercera:

En la actualidad los miembros de los Consejos Locales de Tutelas en la actualidad realizan las funciones que el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal les asignan.

Décima Cuarta:

Los Consejos Locales de Tutelas deben ser una dependencia de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF, ya que los objetivos de ambos son compatibles y de hecho es la manera en que se ha pretendido que funcionen.

Décima Quinta:

Es necesario establecer el marco legal que señale la forma en que deben estructurarse y funcionar los Consejos Locales de Tutelas, mediante la creación de la Ley de estos órganos de vigilancia.

Décima Sexta:

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal debe delegar al Procurador de la Defensa del Menor y la Familia todas sus funciones en materia de los Consejos Locales de Tutelas, consistentes en la designación de sus miembros, en la organización, coordinación y vigilancia de aquellos.

Décima Séptima:

Los órganos de los Consejos Locales de Tutelas deben ser la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF, la Oficina de los Consejos Locales de Tutelas, las Presidencias de los Consejos y una Delegación Administrativa.

Décima Octava:

Las personas que fomen parte de los Consejos Locales de Tutelas deben asumir la responsabilidad que esto implica y tener conocimientos específicos de la tutela y de las funciones que citan los artículos 454, 631 y 632 del Código Civil, para cumplir verdaderamente con las atribuciones que tienen asignadas.

Décima Novena:

Se debe establecer la estructura y el funcionamiento que normen a los Consejos Locales de Tutelas con la finalidad de que cumplan verdaderamente con los objetivos para los que fueron creados y por ende se proteja a los incapaces en su persona y en sus bienes.

Vigésima:

La propuesta es que los Consejos Locales de Tutela sean integrados al Tribunal Superior de Justicia; operen con una Ley específicamente promulgada para el cumplimiento de sus funciones y con una organización autónoma e independiente como corresponde a un Cuerpo Colegiado; que cuenten con las prestaciones y remuneraciones similares a las de los Ministerios Públicos adscritos a los Juzgados Familiares; que su ejercicio y permanencia sea regulado por el Servicio Civil y de Carrera.

- DE IBARROLA, ANTONIO** **Derecho de Familia. 3ra. Edición.**
Editorial Porrúa S.A. México 1984
- DE PINA, RAFAEL** **Diccionario de Derecho. 5a. Edición**
Editorial Porrúa. México 1976
- DE RUGGIERO, ROBERTO** **Instituciones de Derecho Civil.**
Traducción de la 4a. Edición Italiana
por R. Serrano y J. Santacruz. Vol. II
Editorial Reus S.A. Madrid 1930.
- DIEZ-PICAZO, LUIS Y GULLON,**
ANTONIO **Instituciones de Derecho Civil**
Vol. II. Editorial Tecnos. Madrid 1974.
- GALINDO G. IGNACIO** **Derecho Civil. 3ra. Edición**
Editorial Porrúa S.A. México 1980.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO** **Introducción al Estudio del Derecho.**
11a. edición. Editorial Porrúa S.A.
México 1963.
- GOMEZ R., HECTOR** **Enciclopedia Jurídica Ameba.**
Tomo XXVI. Bibliográfica Ameba.
Buenos Aires 1968.
- LEHMANN, HEINRICH** **Derecho de Familia. Vol. IV.**
Traducción de la 2da. Edición
Alemana por José María Navas.
Editorial Revista de Derecho Privado
Madrid 1953.
- MAGALLON I., JORGE M.** **Instituciones de Derecho Civil.**
Tomo III. 1ra. Edición. Editorial
Porrúa S.A. México 1988.
- MASSINEO, FRANCESCO** **Manual de Derecho Civil y Comercial.**
Traducción de Santos M. Tomo III. 8a.
Edición E.J.E.A. Buenos Aires 1954.
- MAZEAUD, HENRI, LEON Y JUAN** **Lecciones de Derecho Civil.**
Parte Primera. Vol. IV. Traducción de
Alcala-Zamora y C. 1ra. Edición.
Editoriales Jurídicas Europa-América.
Buenos Aires 1959.

- MONTERO D., SARA** **Derecho de Familia. 2da. Edición.**
Editorial Porrúa S.A. México 1985.
- PETIT, EUGENE** **Tratado Elemental de Derecho**
Romano. Traducción de la 9a.
Edición Francesa por J. Fernández
G. Editorial Saturno Calleja, S.A.
Madrid 1924.
- RIPERT, GEORGES Y**
BOULANGER, JEAN **Tratado de Derecho Civil. Según el**
tratado de Planiol. Tomo III. Vol. II
1ra. Edición. La Ley. Buenos Aires
1946
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL** **Compendio de Derecho Civil III.**
Teoría General de las Obligaciones.
1ra. Edición. Antigua Librería
Robredo. México 1962
- ROTONDI, MARIO** **Instituciones de Derecho Privado.**
Traducción por F. Villavicencio. Ed.
Labor S.A. Barcelona 1953
- TRABUCCHI, ALBERTO** **Instituciones de Derecho Civil.**
Traducción de la 15a. Edición Italiana
por Martínez C. Editorial Revista de
Derecho Privado.
Madrid 1960.

LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Octagésima Novena Edición, Porrúa, México, 2000.**
- **Código Civil del Estado de Oaxaca de 1827.**
- **Código Civil del Imperio Mexicano de 1866.**
- **Código Civil del Estado de Veracruz de 1868.**
- **Código Civil del Estado de México de 1870.**
- **Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1884.**
- **Código Civil para el Distrito Federal de 1928-32 vigente en su octava edición.**
- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1931-1932 vigente en su 5ª. Edición**
- **Código Civil para el Distrito Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.**
- **Código Civil para el Distrito Federal, Quincuagésima Séptima Edición, Porrúa, México, 2001.**
- **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Trigésima Séptima Edición, Porrúa, 2001**
- **Ley sobre Relaciones Familiares de 1917.**
- **Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, PAC, 1990.**
- **Apéndice al Seminario Jurídica de la Federación. 2da. Parte. Salas y Tesis Comunes. Volumen III. México 1989.**
- **Bases de Coordinación sobre Servicios Asistenciales y Sociales, México, 1985, Archivo de los Consejos Locales de Tutela del DIF.**
- **Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, número 50, 13 de marzo de 1990, México, 1990.**

- **Compilación de Legislación sobre Menores 1986-1987, Cuarta Edición, DIF, México, 1988.**
- **Convenio de Coordinación y Colaboración Interinstitucional sobre la Organización y Funcionamiento de los Consejos Locales de Tutela, México, Archivo de los Consejos Locales de Tutela, 1979.**
- **Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 1968, Decreto que crea un Organismo Público Descentralizado que se denominará Instituto Nacional de Protección a la Infancia.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 7, 1° de febrero de 1972, Decreto que crea un Organismo Público Descentralizado que se denominará Instituto Nacional de Protección a la Infancia.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 1, 2 de enero de 1976, Decreto por el que se crea un Organismo Público con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 36, 21 de diciembre de 1982, Decreto por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se sujetará a las disposiciones que se indican.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 6, 9 de enero de 1986, Ley sobre el Sistema Nacional para la Asistencia Social.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 13, 19 de mayo de 1983, Reglamento Interior del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 41, 30 de junio de 1986, Estado Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.**
- **Diario Oficial de la Federación, número 3, 6 de noviembre de 1989, Acuerdo que reforma el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.**
- **Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Décima Primera Edición, Porrúa, México, 1989.**
- **Reglamento Interior de los Consejos Locales de Tutelas, México, 1979, Archivo de los Consejos Locales de Tutela del DIF.**

DICCIONARIOS

- **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomos II y VIII, México, 1984.
- **Diccionario de Sociología**, Pratt Fairechild Henry Editores, Décima Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, 1974.

REVISTAS**ALCALÁ-ZAMORA, NICETO**

"Área de la tutela" Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo IX, número 33, México, 1947.

ALVAREZ A., RICARDO

"Representación del incapaz presunto" Revista de Derecho Privado. Año XXXV. No. 416. Madrid, Noviembre de 1951.

BELMONT Y MORA, JOSE

"La Tutela". Anuario de la Escuela Judicial. Vol. XI. Madrid 1974.

CAMPOS H., MANUEL

"El tutor de hecho y sus posibles consecuencias". Revista de Derecho Privado. Año IX. No. 4. Madrid, Oct. Nov. y Dic. De 1953.

LAGUNAS PÉREZ, IVÁN

La Función Verdadera del Juezador Pupilar, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XVI, número 61, México, 1966

LETE DEL RIO, JOSE

"Pasado y presente de la guarda de los menores o incapacitados". Tutela. Documentación Jurídica. Tomo XI. No. 41. Ministerio de Justicia. Madrid 1984.

PEREZ L., JOSE

"La tutela materna en el Derecho Romano". Información Jurídica No. 66. Ministerio de Justicia. Madrid 1948.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

Revista del Menor y la Familia, V Congreso Nacional de Procuradores de la Defensa del Menor y la Familia, DIF, México, Año 2, Volumen 2, 1982.

VARGAS, MA. EUGENIA

"Representación de menores e incapaces". Revista del Colegio de Abogados. Tomo XVII. No. 1. Costa Rica 1961.