



885809

**INSTITUTO UNIVERSITARIO Y TECNOLÓGICO
MODELO**

LICENCIATURA EN DERECHO

Incorporado a la Universidad Nacional Autónoma de México
con clave 8858-09

**LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
MENOR Y LA FAMILIA COMO UN ORGANISMO
PÚBLICO DESCENTRALIZADO DE LA
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.**

TESIS

Que para obtener el Título de

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

FABIOLA ROMERO LÓPEZ

ASESOR

LIC. NORA LUZ CHAVEZ HERNÁNDEZ

Coacalco Estado de México a 10 de Marzo del 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“Los obstáculos no significan que sea hora de renunciar, significan que es hora de ponerse a trabajar y comenzar a triunfar”.

Irene C. Kassorla.

GRACIAS DIOS

Por ser mi guía y la luz que me permite llevar acabo todos mis objetivos. Pero sobre todo por haberme regalado a la mejor familia y amigos.

MAMÁ

Gracias porque a pesar del cansancio que llegues a tener siempre estas ahí con paciencia y dedicación, sabes que sin ti nunca hubiera podido seguir. Eres mi mejor amiga.

PAPÁ

Gracias porque aunque no lo digas sabemos que nos quieres y sin ti hoy no estaría donde me encuentro, siempre tienes la palabra correcta para que demos lo mejor de nosotros con el coraje y el empeño.

Gracias a los dos por haberme dado la vida y por haber guiado cada paso que di, por la seguridad y el amor que me dan.

ABUELITO

Gracias porque cuando he necesitado algo; siempre estas a mi lado. A ti te dedico este logro. Mil Gracias por ser mi abuelo.

A MIS TRES HERMANOS:

RAÚL,

JUAN MANUEL

y

SAMUEL

Gracias porque siempre están ahí para escucharme y darme un consejo a pesar de su corta edad, son mi familia y los amo. Solo espero ser un buen ejemplo para Ustedes.

LIC. NORA LUZ

Gracias por el sublime ejemplo de valores, humildad, honor y profesionalismo. Es un verdadero ejemplo a seguir. Gracias por creer en mi.

A MIS AMIGOS.

No es necesario que escriba todos y cada uno de los nombres de mis amigos porque ustedes lo saben gracias por creer en mi y apoyarme en esto. Hoy me doy cuenta que gracias a todos esos malos y buenos momentos; aprendí a crecer como persona, profesionista y amiga, de todos aprendí algo distinto; pero sobre todo a ver de una manera distinta la vida, gracias a todos los que siguen aquí y los que ya no están. Y a ti gracias por existir eres y serás siempre alguien muy especial en mi vida.

LIC. OSCAR HORACIO.

Amigo antes que Profesor, eso siempre has sido, eres sin duda un ejemplo a seguir, siempre voy a recordar, cuanto me hiciste sufrir en tus exámenes, eres de lo peor. Gracias por estar siempre que te necesito.

ÍNDICE

Justificación	9
---------------------	---

CAPITULO I

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

1. Antecedentes Históricos en México.....	11
1.1. Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).....	12
1.2. Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN)	13
2. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.....	14
3. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).....	20
3.1. Actividades.....	22
3.2. Objetivos.....	25
3.3. Estructura Orgánica.....	26
3.4. Estructura Funcional.....	29
4. Dirección de Asistencia Jurídica.....	30
4.1. Objetivos.....	30
4.2. Actividades.....	31
4.3. Cobertura.....	32

CAPITULO II

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA A NIVEL NACIONAL.

1. Conceptualización de la Procuraduría.....	35
2. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.....	38
2.1. Objetivos.....	39
2.2. Funciones.....	40
2.2.1. Asesoría jurídica.....	40
2.2.2. Patrocinio judicial.....	43
2.2.3. Maltrato a menores.....	44
2.2.4. Tratamiento jurídico de menores que ingresan al albergue.....	46
2.2.5. Orientación y prevención.....	46

2.3. Clínica de maltrato	47
--------------------------------	----

CAPITULO III

DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Derecho Administrativo.....	48
1.1. Conceptualización.....	50
1.2. Relación con otras ramas del Derecho.....	54
1.3. Fuentes del Derecho Administrativo.....	57
2. Formas de Organización Administrativa.....	59
3. Origen de la Descentralización Administrativa.....	61
4. Descentralización Administrativa Federal.....	62
4.1. Concepto de Descentralización administrativa en sentido estricto.....	62
5. Organismos Descentralizados.....	63
5.1. Descentralización.....	65
5.2. Elementos de la descentralización.....	66
5.3. La descentralización en México.....	66
5.4. Características de los Organismos Descentralizados.....	67
5.4.1. Antecedentes de la Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados...	68
5.4.2. Régimen jurídico propio	68
5.4.3. Personalidad jurídica	69
5.4.4. Denominación	70
5.4.5. La sede y el ámbito territorial	70
5.4.6. Órgano de Dirección, Administración y Representación.....	71
5.4.7. Estructura Administrativa Interna.....	71
5.4.8. Patrimonio propio. Objeto y finalidad.....	72
6. Organización descentralizada en las entidades federativas y en los municipios	73
7. Control y vigilancia del Estado sobre los organismos descentralizados	73
8. Ley de presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal	74
9. Marco jurídico	74

CAPITULO IV

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

1. Generalidades de la SEDESOL	79
2. Marco Jurídico	81
3. Misión, visión y ejes rectores de la SEDESOL	83
4. Estructura orgánica y las 3 principales subsecretarías de la SEDESOL	84
I. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.....	86
II. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Orientación del Territorio.....	87
III. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.....	88
5. Reglas de operación de los programas del sector social.....	90
6. Programas de la SEDESOL.....	93

CAPITULO V

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA A NIVEL FEDERAL

1. Análisis de la conveniencia de constituirse en un Órgano Descentralizado.....	95
2. Justificación de la relación administrativa de la dependencia entre la SEDESOL y la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.....	97
Propuesta	99
Conclusiones	102
Bibliografía	104

JUSTIFICACIÓN

El hombre es un ser eminentemente social, que siempre ha vivido en interacción con otros individuos; la sociedad humana es el resultado de la transformación del medio por el hombre y de la organización de su comportamiento para transformarlo.

Nuestra sociedad mexicana esta formada por instituciones que el hombre ha creado; tales como la familia, la escuela, el Gobierno, el Estado, etcétera; pero la institución que interesa en la presente investigación, es la familia que sin duda es la base de nuestra sociedad, toda una Institución establecida; la cual deberá basarse sobre ciertas normas, una de ellas el matrimonio civil, el cumplimiento de los deberes matrimoniales, familiares y el ejercicio de los derechos de cada uno de sus miembros.

Asimismo el Estado como organización política, que tiene la obligación de procurar, preservar y proteger el bienestar de la familia como célula social. tiene como especial interés que no exista un desequilibrio a causa de carencias de ingresos suficientes para la vida cotidiana, al no tener una alimentación básica, vestido, etcétera.

Por lo que la comunidad familiar no puede tener una existencia mas que altamente problemática, centrada sobre la angustia de la lucha por la vida, de aquí que a la vista de las grandes diferencias entre la familia, surjan conductas antisociales que generan desintegración familiar.

Por lo que se crean organismos, que procuran la integración, la protección a los derechos de menores abandonados, ancianos en condiciones deplorables y a familias desintegradas; ese

organismo es entre otros el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F). El que brinda un apoyo en diferentes aspectos como Servicio Médico, Dental, Psicológico, Trabajo Social, Nutricional y Jurídico; este último el que interesa por ser motivo del presente trabajo, cuenta con un Subprograma llamado Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, sección que entre otros servicios otorga el de asesorías jurídicas a los cuatro sectores más vulnerables de la sociedad (menores, discapacitados, mujeres y ancianos), que buscan dar soluciones a todas las situaciones referentes a la familia como es la Pensión Alimenticia, Guarda y custodia, Régimen de Convivencia y Divorcios en casos inevitables y todas aquellas situaciones extraordinarias. Pero esta Procuraduría se encuentra impedida jurídicamente ya que no cuenta con un marco jurídico para su reglamentación interna; en el cual se le faculte para proteger y tutelar los derechos de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad; una figura que sea capaz de dar respuesta a todos los conflictos que presentan en su entorno la familia, que además de enfrentarse con el conflicto interno y emocional por la problemática que presentan; tienen que enfrentar el despotismo o el abuso de los servidores públicos, los cuales no cuentan con una sensibilidad para orientar y proteger a esos cuatro sectores más vulnerables.

Es por eso tan importante que exista un Organismo que este facultado para resolver en situaciones extraordinarias, que cuente con una personalidad jurídica para actuar cuando sea necesario, a efecto de financiar con seriedad y coherencia el bienestar social.

CAPÍTULO I

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

El antecedente más antiguo a nivel nacional se remonta al año de 1921, que ante la desventaja social por la que pasaba el país, estando como presidente de la República el GENERAL ÁLVARO OBREGÓN se edifica con carácter de beneficencia privada la maternidad "**CASA DEL PERIODISTA**", la cual se encargaba de brindar servicio médico a las mujeres. Ocho años después en 1929, durante el ejercicio del presidente PASCUAL ORTIZ RUBIO, al ver las necesidades que presentaban los niños y niñas que contaban con menos recursos se crea el programa "**GOTA DE LECHE**", reuniendo así a un gran sector de mujeres mexicanas, quienes se encargaban de proporcionar alimentos a las niñas y niños de la periferia de la ciudad de México. Paralelamente a este programa el 4 de mayo de ese mismo año la "**CASA DEL PERIODISTA**" cambia su línea de dependencia, dando paso al nacimiento del "**COMITÉ NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA**", y posteriormente a "**LA BENEFICENCIA PÚBLICA**", encargada desde entonces de sustentar acciones de este tipo.

Años más tarde, estando al mando el presidente LÁZARO CÁRDENAS, en el año de 1937, se establece la **Secretaría de Asistencia Pública**, la cual absorbe a todos los establecimientos con funciones en la materia de la misma índole. Posteriormente en el año 1942 por disposición DEL GENERAL MANUEL ÁVILA CAMACHO, Presidente de la República, se retoma el programa "**GOTA DE LECHE**" transformándolo en desayunos escolares creándose los respectivos comités.

1.1. INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA (INPI).

Bajo la divisa de los desayunos escolares en fecha 1 de febrero de 1961, siendo presidente ADOLFO LÓPEZ MATEOS, se crea el Instituto Nacional de Protección a La infancia (INPI), con el propósito fundamental de proteger con un carácter moral y social a la niñez por todos los medios a su alcance y puesto que el Gobierno Federal había venido atendiendo este problema desde hace algunos años con la distribución de desayunos preparados conforme a dietas adecuadas entre los niños de edad escolar, especialmente los de familias de escasos recursos, a fin de complementar su alimentación y capacitarlos para desarrollar todos sus esfuerzos en bien de su salud y de su educación primaria.¹ Decretándose en fecha 24 de octubre de 1974 la reestructuración el I.N.P.I., considerándose que el Instituto debía ser acorde con la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas y con los altos fines que cumple el mismo; en tal virtud se conviene en denominarlo como **INSTITUTO MEXICANO PARA LA INFANCIA Y LA FAMILIA**, en el cual se reflexionó que era improrrogable la necesidad de que el instituto contara con un órgano especializado responsable de encauzar los servicios de procuración, asesoría y representación jurídica de los menores y de la familia, toda vez que el instituto en la práctica se había consolidado en ese renglón como un conjunto de acciones organizadas sistemáticas y permanentes.

Por lo cual por decreto de fecha 24 de octubre de 1974 se reformaron diversos artículos en donde se creó la **PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA**, en su artículo tercero, fracción XI, que a la letra dice: "prestar complementariamente, organizada y permanente: los servicios de asistencia jurídica a los menores para la atención de los asuntos que el instituto juzgue necesarios y compatible con sus fines, entre otros medios, a través de una Procuraduría de

¹ Diario oficial de la Federación en la Secretaría de salud y Asistencia de fecha 1 de febrero de 1961.

la Defensa del Menor, para cuya organización y funcionamiento se estará a lo previsto por las disposiciones administrativas internas del instituto².

1.2. INSTITUTO MEXICANO DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ (IMAN)

El Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN); fue creado por decreto presidencial de fecha 19 de agosto de 1968, por el Presidente GUSTAVO DÍAZ ORDAZ, debido al creciente número de menores de edad abandonados por parte de sus progenitores en esa época; ya sea, moderado por una conducta antisocial, enfermedad preventiva de los mismos, u orfandad de los menores, obligando al Estado a poner, especial atención en el cuidado de estos, que debido a las causas antes mencionadas, quedan en peligro de perder la salud, el equilibrio emocional y aún la vida, haciendo necesaria la creación de establecimientos que se aboquen al cuidado integral de dichos menores y busquen la solución al abandono lo más pronto posible. Dada la necesidad de dictar atención y esfuerzo especial al problema del infante menor de cuatro años en estado de abandono, se conviene en establecer una casa de cuna; así mismo debido a la necesidad de atender también al menor enfermo, se crea el departamento de especialización en pediatría e integración de las enfermedades propias de la niñez, como de la preparación de profesionistas a través de la enseñanza y la práctica, encaminada a la solución de los problemas de la infancia, se considera indispensable establecer hospitales para menores. Por lo que para coordinar las actividades que exigía la atención del menor abandonado o enfermo, era pertinente la creación de un organismo público descentralizado que dirigiera y canalizará adecuadamente los servicios necesarios, dando oportunidad de cooperación emanadas de diversos organismos sociales que pudieran aprovecharse en su beneficio³.

² Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Salubridad y Asistencia de fecha 2 de enero de 1976.

³ Diario Oficial de la Federación de la Secretaría de Salud y Asistencia de fecha 19 de Agosto de 1968.

Por lo que en la búsqueda de diversos medios para proteger a la niñez en 1975 se forma el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), que convive con el IMAN hasta el 13 de enero de 1977, cuando la fusión de ambas instituciones dan paso al actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia (DIF), en donde el presidente JOSÉ LÓPEZ PORTILLO considero que las dos últimas instituciones habían fomentado el bienestar social del país, trabajando en las diferentes necesidades de la población y que dada la afinidad en los objetivos se estimaba conveniente que sus funciones se realicen sin duplicaciones e interferencias a través de una sola administración, lo que permitiría, una mejor utilización de los recursos y mayores beneficios para la colectividad.

2. LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL.

La ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia social fue promulgada con la finalidad de regular en lo relativo a la asistencia social, el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, en términos del tercer párrafo del artículo cuarto constitucional, se consagra el reconocimiento de que la salud es un bien social, en cuya protección debe participar el Estado, la sociedad y los diversos sectores que organizadamente la componen.

En el artículo 25 constitucional, establece que el desarrollo será integral y vigorizará la soberanía de la nación y de la democracia, a través del fomento del crecimiento económico, el empleo, un equitativo reparto del ingreso y la riqueza para así hacer posible el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases que componen a la sociedad mexicana. Ese propósito no se dará si no se protege y eleva la salud de los mexicanos con medidas racionalizadas y solidarias como la de asistencia social, que permitan disminuir carencias de los grupos más vulnerables, para así abatir las fuentes de la enfermedad y de la muerte prematura y poner bajo control los factores de riesgo sanitario.

El desarrollo desigual que caracteriza a los países en proceso de crecimiento como el nuestro, provoca la formación de grupos sociales de mayor grado de vulnerabilidad y menores posibilidades de ingreso y mantenimiento autónomo en el concepto social.

En estos grupos están constituidos generalmente por menores y ancianos en situaciones de desamparo, minusválidos y personas carentes de recursos socioeconómicos que requieren de diversas clases de protección a fin de evitar los riesgos a que están expuestos e incorporarlos a una vida más útil para sí mismos y para su comunidad.

El Estado mexicano tiene precisamente la obligación, en cumplimiento del mandato del constituyente permanente; el proteger a los grupos más débiles de la sociedad de los riesgos que traen consigo las circunstancias socioeconómicas, sanitarias y culturales adversas y para ello es indispensable ofrecer condiciones de satisfacer plenamente sus necesidades.

Para dar cumplimiento a dicha obligación, esa soberanía aprobó el 26 de diciembre de 1983, la Ley General de Salud, reglamentaria en su artículo 4º Constitucional, en el cual se dispuso claramente que el bienestar físico y mental del hombre que contribuya al ejercicio pleno de sus capacidades, es una de las finalidades primordiales de la nueva garantía social que consagra el derecho a la protección de la salud.

En consecuencia en ese ordenamiento legal se incluyó entre los objetivos de Sistema Nacional de Salud; la colaboración en el bienestar social, de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estados de abandono, ancianos desamparados y minusválidos para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social.

La asistencia social adquirió relevancia a partir de la promulgación de la Ley General de Salud, recibiendo el carácter de servicio básico de la salud, reconociendo como una de las tareas de interés prioritario a cargo del Estado y la comunidad; el servicio básico de salud, la cual por primera vez en la historia de la legislación sanitaria mexicana, su regulación sustantiva recibió claridad y orden al sistematizarse en un solo cuerpo normativo de aplicación en todo el territorio nacional.

De tal suerte, se transforma radicalmente el perfil de la asistencia social en nuestro país, dada la realización de las acciones asistenciales, las cuales adquieren desde el punto de vista constitucional y legal, una dimensión programática como obligación del Estado de establecer las condiciones para que los grupos más necesitados de la población gocen progresivamente de los satisfactores que aseguren el pleno ejercicio de su derecho a la protección de la salud. El Estado queda comprometido a proporcionar en forma sistemática servicios de asistencia social para normar, promover y coordinar los que brinden los sectores sociales y privado.

De esta manera a raíz de la reforma constitucional y legal aprobada respectivamente del poder revisor y por esa soberanía, se introdujo en el campo de la asistencia social un concepto integral que conduce a una adecuada sistematización y organización de los servicios que, incrementando la dispersión de los esfuerzos, permite el apoyo a las personas y grupos sociales más necesitados de protección.

Para comprender íntegramente la importancia de este nuevo concepto asistencial, se subraya que históricamente la asistencia social estuvo y ha estado vinculada con acciones esporádicas y aisladas con un carácter de humanitario y benefició que emprendían irregularmente los particulares. Acciones dirigidas a personas que se encontraban en alto grado de necesidad en las cuales se procuraban únicamente los daños provocados por la situación de vulnerabilidad.

La Asistencia Social en México estaba vinculada a instituciones que desarrollaban las acciones respectivas, sin un marco jurídico apropiado y atendido primordialmente a motivos ideológicos, éticos o religiosos y no como debería ser, en función de las necesidades propias de los grupos protegidos. Así el Estado no interviene para dar claridad y coherencia a la labor asistencial hasta mediados del siglo XIX, cuando a causa de la reforma liberal se expide en 1861, el decreto de secularización de establecimiento de beneficencia, colocando las Instituciones Asistenciales bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, la cual debía cuidar que dichos establecimientos fueran correctamente administrativos y manejaran sus fondos con inteligencia. Sin embargo, las obligaciones asistenciales del Estado se reducían a una simple labor de vigilancia administrativa de los establecimientos fundados por los particulares.

Así mismo, por no considerarse servicios de salud de interés general, no se incluyó a la asistencia social como materia de salubridad en general; por lo que su regulación y operación correspondería íntegramente a los gobiernos de Entidades Federativas, por lo que no fue normada en los Códigos Sanitarios Federales, expedidos en 1891 a 1973.

A partir de la Revolución Mexicana y su concepción de desarrollo igualitario, se inicia un proceso de participación activa del Estado en las tareas asistenciales destinado a recursos públicos cada vez en mayor volumen para resolver el problema de la marginación. Este proceso alcanza una etapa muy importante en 1977, con la reorganización del aparato administrativo de la asistencia social surge de la fusión de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, nuevo organismo, cuyo objeto, es de prestar servicio a menores de edad y en general a personas en estado de desamparo o desprotección el cual adquiere el nombre de sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

La preocupación por otorgar a la asistencia social el adecuado marco normativo y el interés de coordinar los servicios que prestan las diferentes instituciones públicas y privadas, se

combinaron en los últimos años para dar como resultado la incorporación a nuestro derecho en las nuevas garantías sociales consagradas en el artículo 4º, constitucional y su reglamentación en la ley General de Salud, que permite precisar un concepto renovado e integral de protección asistencial sustentado por la interrelación sistemática de los esfuerzos de los sectores social y privado bajo la rectoría del Estado.

Por tanto, estamos en presencia de un cambio de valoración de la asistencia social en lo jurídico y en lo político. En consecuencia la asistencia social es ahora una de las responsabilidades prioritarias del Estado y de la sociedad, que constituye uno de los tres tipos básicos de servicio de salud que contempla la Ley General de Salud.

En este contexto, la asistencia social se concibe como una modalidad de servicios de salud con un objeto propio coadyuvar a elevar el nivel de vida de los grupos marginados, procurando los mínimos de bienestar a los que tienen derecho, de acuerdo con la Constitución, permitiéndoles su rehabilitación y la adecuada integración a la sociedad a la que pertenecen.

La asistencia social se divide así en dos grandes grupos de acciones. Por una parte, la protección de los individuos y grupos más débiles de la sociedad y por otro lado la realización de labores de fomento de la integridad familiar y comunitaria; en las cuales se tenía el propósito de abatir los índices de marginación a través de una acción educativa y orientadora.

En el primer capítulo de la Ley General de Salud en las disposiciones generales, se precisa el alcance de la ley, que regirá en toda la República, cuya iniciativa se enviaba a esa soberanía Nacional, estableciéndose el grado de participación que tiene el Estado en el desarrollo y ejercicio de las acciones de asistencia social, su propósito y los sujetos a quien va dirigida.

Esta ley responde a la necesidad de dar prioridad al Desarrollo Integral de la Familia para la prestación de los servicios asistenciales, entendida esta como la célula fundamental de la sociedad que proporciona a sus miembros los elementos requeridos para su adecuado desenvolvimiento.

Para ello se ha cuidado señalar que los servicios asistenciales en torno al desarrollo de la familia tenga por propósito modificar y mejorar las circunstancias que dificultan al individuo su desenvolvimiento integral.

Este capítulo recoge los elementos básicos de los decretos que han regido al organismo en 1977 y 1982, asignándole como objetivos los que a su vez le señala.

En la Ley General de Salud encontramos la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios; en este campo la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia llevan acabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás funciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Así tenemos que en forma separada se precisan los objetivos del organismo y después se hace el señalamiento pormenorizado de las funciones de la misma para el logro de ellos.

Manifiesta esta ley en su capítulo primero, que el Estado, en forma prioritaria proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida esta, como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, así como apoyar en formación y subsistencia a los individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Por lo que resulta de lo anterior que la asistencia social es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo protección física y social de personas en estado de necesidad, desprotegido, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

3. SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

En un concepto simple diremos que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es el conjunto de Instituciones Públicas, Sociales y Privadas, encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social.

En este mismo orden de ideas, dentro de los organismos que por decreto del Ejecutivo Federal, se han creado para desarrollar actividades en materia de Salud Pública, y particularmente en lo relativo a la prevención de la invalidez infantil (somática, psicológica o social), así como a la rehabilitación de los menores, se encuentra el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Organismo Público Descentralizado que tiene como objetivo principal el de promover en el país el bienestar social.

El DIF Nacional es un Organismo Público, Descentralizado, con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios, creado por Decreto el 13 de enero de 1977, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social y la promoción de la interrelación sistemática de las acciones; por lo que es el rector del campo de la asistencia social y coordinador del Sistema.

Asimismo coordinado de manera unificada las diversas necesidades de los menores en el año de 1986 se promulgó la ley sobre el "SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL", que amplía las facultades del DIF al otorgarle, el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales de los sectores gubernamentales, así como de las instituciones y organismos privados cuyo trabajo se realiza en el campo de la asistencia social.

Tal y como lo define el artículo 4° de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores, de alcohólicos, de los fármaco dependientes y de los individuos en condición de vagancia, de mujeres en período de gestación o lactancia, de ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o desamparo, de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas, los indigentes, de personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales, de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono, de los familiares que han sido abandonados y dependen económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas penales, de los habitantes del medio rural o urbano que estén marginados y de las personas afectadas por desastres.

El sistema fue creado pensando principalmente en la protección que necesita el menor por su singular estado de indefensión y en la importancia que reviste la realización de una labor continua tendiente a fortalecer a su familia, base fundamental de nuestra sociedad.

El Sistema Nacional de Asistencia Social, del cual forma parte el Organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es quien coordina y promueve los trabajos en este campo que complementa muchas de las acciones encaminadas a proteger el capital social y el humano de nuestra nación.

Este Organismo se identifica con la serie de instituciones que por ley deben apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, especialmente de aquellas que presentan mayor riesgos de desintegración, violencia o de presentar alguna situación adversa y no tener capacidad para enfrentarla.

Por lo que el Sistema DIF se encuentra integrado por un organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social debe coordinar las actividades en la materia, así como por 32 Sistemas Estatales DIF y los Sistemas Municipales DIF que actualmente existen en alrededor de 1,500 de los 2,414 Municipios Mexicanos.⁴

3.1 ACTIVIDADES.

De este modo el "SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA" como organismo público, es responsable, de acuerdo con la propia ley; en los capítulos II y III, así como sus artículos 13 al 17 y 36 al 46 respectivamente, de las siguientes actividades:

- a) Acreditar a las instituciones de asistencia y promover estímulos para motivar acciones asistenciales;
- b) Elaborar el programa nacional de asistencia social;
- c) Organizar el directorio nacional de las instituciones de asistencia social, el servicio nacional de información;
- d) Realizar modelos de atención y promover el desarrollo de estudios e investigaciones;
- e) Formar y profesionalizar al personal encargado de las tareas asistenciales;
- f) Integrar fondos mixtos para la asistencia social, crear y desarrollar instituciones de asistencia social y;
- g) Promover la organización y participación de la comunidad.

⁴ www.segob.mx

Ahora bien, los pilares del quehacer institucional del DIF, en estos veintiséis años de vida, han sido:

- a) Ser un sistema, es decir más que la simple suma de unas partes, una totalidad integrada por varios subsistemas unidos y coordinados;
- b) Ser nacional, es decir, tener presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, llegando lo mismo a las grandes ciudades que a las localidades más humildes o lejanas;
- c) Perseguir el desarrollo integral de las familias lo cual define su campo de acción en el marco de la asistencia social.

A fin de organizar el trabajo del Sistema Nacional de Asistencia Social, la ley identifica a aquellos grupos y personas que pueden ser receptores de las acciones públicas y privadas al ser definidos como sujetos de la asistencia social, lo que permite canalizar las actividades y organizar a los diferentes actores concurrentes a este campo.

El DIF al enfrentar estos problemas, lo hace atendiendo a cientos de usuarios, siempre en el marco de contextos familiares y en el de las comunidades donde estos se encuentran, evitando considerar únicamente a las personas, en lo individual, como las únicas beneficiarias de su acción.

Para poder acercarse y llegar a los contextos familiares y comunitarios, el DIF se ha organizado como una institución descentralizada, hoy en día, es sin duda la estructura más federalizada que tiene el gobierno de México.

El DIF es reestructurado permanentemente para acercar más la toma de decisiones a las unidades operativas en esta dirección y en el estímulo al nuevo federalismo que impulsa el

presidente de la República, vivimos un intenso proceso de federalización y municipalización, completas del organismo.

La dinámica conduce a una mayor articulación y coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social en todo el territorio, que involucró a la participación social con una herramienta fundamental para el trabajo, en los tres niveles Federal, Estatal y Municipal, impulsando un cambio que defina y organice mejor las funciones; en los casos del DIF Federal y Estatales al precisar que sus tareas giran en torno a la rectoría y normatividad, mientras que en el nivel Municipal la orientación se dirige hacia la operación de los programas en una estrecha colaboración entre gobierno y sociedad.

El proceso que profundiza la federalización busca asegurar una conducción a partir del desarrollo de metodologías y modelos de atención especializados en los problemas y temas que atienden y que permitan identificar las características y los comportamientos de las poblaciones para atender y estudiar los procedimientos idóneos para su atención; la organización de los actores tanto públicos como privados, cuya prestación esta orientada hacia la asistencia social y la medición del efecto de los programas en beneficio de la población que se va a considerar.

Por todo esto, en el DIF Nacional se impulsa un proceso de reingeniería Institucional que se basa en la identificación de cuatro procesos estratégicos de valor agregado implícitos en el quehacer Institucional:

- a) El de los beneficiarios de las acciones institucionales,
- b) El de los actores que concurren con diversas ofertas al campo asistencial,
- c) El de diseño de modelos de atención necesarios para los problemas que ahí se tratan,
y
- d) El de la evaluación del trabajo y de la gestión de la institución.

Por último es necesario señalar que estatalmente los DIF tienen responsabilidades de asegurar la atención, a partir del desarrollo de una normatividad que promueva el equilibrio de la prestación en su región, que garantice a través de los municipios, la entrega de los servicios a la población que los requiera y haya sido previamente identificada como objetivo, coordine los esfuerzos de los diferentes actores y promueva el incremento de la capacidad instalada de las instituciones asistenciales, así como fomentar la participación social en la política asistencial.

3.2 OBJETIVOS.

Encontramos que para el Sistema (DIF) sus principales objetivos son los siguientes:

- a) Promover en el país el bienestar social,
- b) Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar,
- c) Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes,
- d) Fomentar la educación para la integración social, a través de la enseñanza preescolar y extraescolar,
- e) Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica,
- f) Investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas,
- g) Establecer y operar de manera complementaria hospitales, unidades de investigación y docencia y centros relacionados con el bienestar social,
- h) Fomentar, y en su caso, proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono,
- i) Prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias para la atención de los asuntos compatibles con objetivos del Sistema,

- j) Fomentar la formación y la capacitación de promotores sociales, voluntarios, y coordinar acciones, para su participación organizada, tanto los problemas del Sistema, como en otros afines.
- k) La coordinación con otras instituciones cuyo objeto sea la obtención del bienestar social.

Como podemos observar su amplitud de objetivos, hace de este Organismo sin duda uno de los más importantes ya que entre sus objetivos comprende el seguimiento de una asistencia jurídica protegiendo y salvaguardando los intereses de los menores y la familia.

3.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

De acuerdo al Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su Capítulo Primero en el artículo 3 que a la letra dice: "*Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia contará con la siguiente estructura orgánica:*

- a) *Patronato,*
- b) *Junta de Gobierno,*
- c) *Dirección General,*
- d) *Subdirección General de Atención a Población Vulnerable,*
- e) *Subdirección General de Asistencia e Integración Social,*
- f) *Oficialía Mayor,*
- g) *Dirección de Asuntos Internacionales,*
- h) *Dirección de Comunicación Social,*
- i) *Dirección de Modelos de Atención,*
- j) *Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario,*

- k) Dirección de Protección a la Infancia,*
- l) Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social,*
- m) Dirección de Asistencia Jurídica,*
- n) Dirección de Recursos Humanos,*
- ñ) Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales,*
- o) Dirección de Programación, Organización y Presupuesto.*

El Organismo contará con un órgano interno de control, cuyo funcionamiento se regirá conforme a los artículos 23, 24 y 25 del presente Estatuto y las demás disposiciones aplicables. Asimismo, el Organismo contará con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Director General, las que deberán contenerse y especificarse en sus correspondientes Manuales de Organización⁵.

Asimismo en el artículo 4 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia establecen que las áreas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, conducirán sus actividades en forma programada y de conformidad a las prioridades, políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los Programas Sectoriales e Institucionales.

En la prestación de servicios y en la realización de acciones, el Organismo actuará en coordinación con dependencias y entidades federales o locales, según la competencia que a éstas otorguen las leyes.

El Organismo observará una vinculación sistemática entre sus servicios de rehabilitación y asistencia social y los que proporcionen los establecimientos del Sector Salud⁶.

⁵ Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

⁶ Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

a) **Patronato.** Será la máxima autoridad del Sistema y se integrara por once miembros designados y removidos libremente por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. El Secretario del ramo, del Distrito Federal, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Organismo, representará a la misma ante el Patronato, cuyos miembros no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna y se seleccionarán de entre los sectores público, social y privado.

b) **La Junta de Gobierno** del Sistema se integrará con un Presidente, que será el Secretario del ramo, del Distrito Federal, quien además representará a la Junta ante el Patronato, así como con seis vocales que serán los titulares de las Secretarías de Gobierno; de Desarrollo Económico; de Finanzas; el Oficial Mayor del Distrito Federal; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

c) **Dirección General del Sistema.** - El Director General tendrá, además de las facultades señaladas en el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las que se contienen en el artículo 15 del Estatuto Orgánico, entre las que encontramos:

1.- Corresponderá cumplir y hacer cumplir las disposiciones y los acuerdos del Patronato y de la Presidencia.

2.- Extender los nombramientos del personal del Sistema de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables,

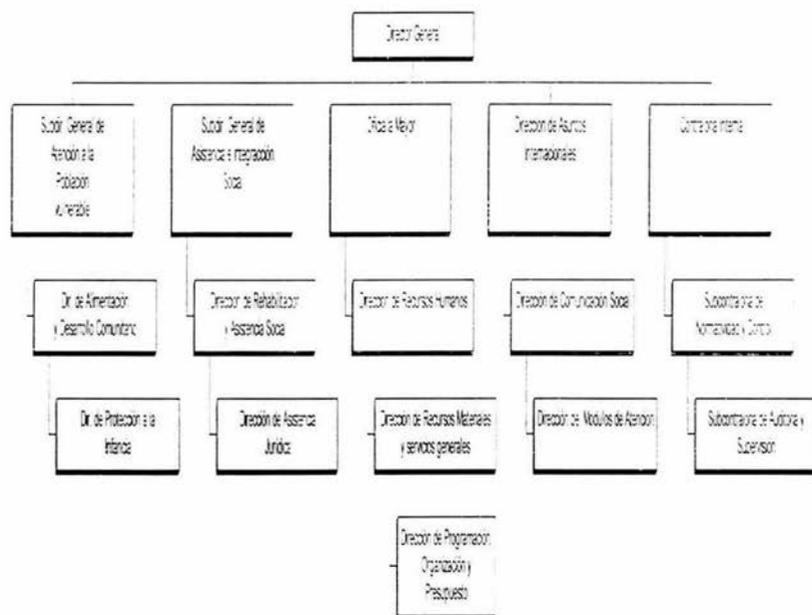
3.- Proponer al Patronato como al Presidente las medidas que considera mas indicadas para la ejecución de los objetivos del sistema.

4.- Someter a la consideración del Patronato el presupuesto correspondiente a cada ejercicio anual.

Entre otras suscribir los convenios de coordinación o de otra naturaleza para el cumplimiento de los objetivos, celebrar todos los actos jurídicos de administración y de dominio necesarios para el funcionamiento del Sistema pero en todo caso, será facultad de la Presidencia del Patronato fijar los límites de esta institución, así como señalar en que casos se requerirá la previa y especial aprobación de esta autoridad y aquellos en los cuales pueda subsistir el poder que para tales efectos se otorgue a la Dirección General.

3.4. ESTRUCTURA FUNCIONAL.

Estructura funcional del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.



Estructura Funcional autorizada por la H. Junta de Gobierno.

m) Dirección de Asistencia Jurídica.

Ya hemos expuesto la estructura orgánica y funcional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); por lo que es necesario conocer ahora cuáles son las funciones de la *Dirección de Asistencia Jurídica*, ya que es la dirección de la cual depende la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

4. DIRECCIÓN DE ASISTENCIA JURÍDICA.

4.1. OBJETIVOS.

OBJETIVO GENERAL:

Representación, asesoría, prevención, denuncia, coordinación y conciliación en beneficio de los integrantes de la familia y la comunidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

Prestación organizada y permanente de servicios de asistencia jurídica a menores, ancianos y personas con discapacidad en estado de abandono (mujer-familia).

Investigación de la problemática jurídica que aqueja a los sujetos de asistencia social, con elementos propios y en coordinación con otras instituciones afines.

Estudio y resolución de solicitudes de adopción, regularización del estado civil de las personas (nacimiento y matrimonio).

Promover medidas de libertad asistida a menores iniciados por el Consejo de Menores.

4.2. ACTIVIDADES.

Divulgación y enseñanza entre la comunidad de los instrumentos jurídicos, dirigidas a los sujetos de asistencia social:

- a) Asesoría legal a los integrantes de la familia o representación de menores y sus poderhabientes, cuando se afecten los intereses de los primeros y representación de la familia cuando se atente contra su integridad.
- b) Estudios sobre la problemática de menores albergados en las casas cuna y casas hogar, para resolver sus problemas y reintegrarlos al núcleo familiar ya sea el propio o bien darlos en adopción.
- c) Orientación al público que lo solicite acerca de los instrumentos jurídicos que pueden servirle.
- d) Atención a menores desamparados, así como su inducción a las instituciones correspondientes para su custodia.
- e) Servicios permanentes para la atención y prevención del maltrato al menor.
- f) Población beneficiaria.

- g) Menores, adolescentes, mujeres, ancianos, discapacitados y población en general en situación de violencia familiar.

4.3. COBERTURA.

Los servicios de asistencia jurídica que se vienen mencionando, se proporcionan a los sujetos de asistencia social en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), a través de la relación de concurrencia que se da entre los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social, por medio de las diversas procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, que pueden variar en cuanto a su denominación y su naturaleza jurídica, pero no en cuanto a su servicio.

Relación con otros programas:

- a) Atención Social en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Social Internacional.
- b) Restitución de menores con la Secretaría de Relaciones Exteriores y los DIF estatales.
- c) Localización de personas extraviadas en coordinación con los DIF estatales, los Centros de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), Secretaría de Relaciones Exteriores y Televisa.
- d) Atención social en coordinación con los DIF estatales y municipales y otras instituciones públicas y privadas.

- e) Asistencia jurídica a DIF estatales y municipales

- f) Despacho de exhortos en coordinación con los DIF estatales y juzgados de lo familiar en el D.F.

- g) Estudios socioeconómicos en coordinación con los DIF estatales y municipales, Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Social Internacional.

- h) Asistencia social y jurídica a personas de escasos recursos en coordinación con los DIF estatales.

- i) Presentación de demandas ante los juzgados de lo familiar.

- j) Inscripción de sentencias de divorcio y adopciones consentidas entre particulares, en coordinación con el Registro Civil.

- k) Gestión sobre bienes propiedad de deudores alimentarios o relacionados con juicios sucesorios, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad.

- l) Gestión para albergar temporalmente a menores, derivado de problemas de violencia familiar, con albergues del Gobierno del Distrito Federal, la Casa Cuna Alianza y Albergues de la Montaña.

- m) Levantamiento de actas ante el Ministerio Público derivado de asuntos de violencia familiar, en coordinación con la Procuraduría General de la República.

- n) Atención integral de menores maltratados en coordinación con el Instituto Nacional de Psiquiatría, el Centro de Salud Mental de la Secretaría de Salud, Hospital Juan N. Navarro y el Hospital Fray Bernardino Álvarez.

- ñ) Valoraciones psicológicas y estudios socioeconómicos en coordinación con los jueces de lo familiar,

- o) Plática de prevención de la violencia familiar y el maltrato en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

CAPÍTULO II

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA A NIVEL NACIONAL.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE PROCURADURÍA.

El primer problema que se presenta cuando se va a estudiar una materia, una disciplina científica, es el de dar un concepto, una definición o cuando menos una idea de lo que se debe entender por esa materia o disciplina; en cuanto a nuestro caso por Procuraduría.

Por lo que precisaremos que ésta se debe visualizar desde el punto de vista legal.

“Procuraduría.- En su significado más amplio es el oficio o cargo de procurador, que realiza funciones de procuración; es decir llevar acabo diligencias de cuidado y manejo de los negocios de otro. La procuraduría es también donde despacha el procurador”⁷

Ahora bien de la anterior definición se establece que la Procuraduría es en sí el oficio o cargo de procurador; por lo que ahora precisaremos que se debe entender por el término Procurador.

⁷ Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. P. REO Tomo VII - México, 1984 p. 252.

"La palabra Procurador deriva del verbo curo y de la preposición pro, porque procuran o miran por los intereses de otro"⁸

"Procurador.- Es el que en virtud de poder y facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa. Anteriormente se llamaba personero porque se presentaba en juicio o fuera de él en lugar de la persona mandante"⁹

"Procurador.- Es un representante convencional para actuar en juicio, es decir, una persona que representa o otra ante los tribunales a los efectos de gestionar la tramitación en un proceso en el que su representante es parte".¹⁰

Tomando en consideración las definiciones anteriores, podemos decir que una de las finalidades de la Procuraduría de la defensa del menor y la familia, es el de representar cuando así se requiera y solicite en un juicio determinado, a la persona que acude a solicitar el apoyo legal sobre la situación familiar que padece. Desprendiéndose así de lo señalado por las definiciones que se han establecido en cuanto a la denominación de Procuraduría.

Impulsando de esta manera la protección de los derechos familiares ante los órganos jurisdiccionales al apoyar y representar a aquellas personas desprotegidas, en controversia del orden familiar, ejercitando para ello un sin fin de número de acciones que se traducen en procurar la protección familiar.

⁸ Pallares, Eduardo. - Diccionario de derecho Procesal Civil. - Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, 1991. p. 654.

⁹ Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Edit. Temis. Tomo IV. Bogotá, Colombia, 1991, p. 379.

¹⁰ Garrone. José Alberto. Diccionario Manual Jurídico. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1989. p. 617.

Por ello al denominarse Procuraduría debe como ya ha quedado puntualizado de las definiciones anteriores no sólo brindar asesoría jurídica, sino debe asimismo procurar por brindar protección legal a los derechos de familia, representando para ello en juicio a aquellas personas que soliciten se les haga o realice algún trámite legal con la finalidad de resolver su situación legal por la que atraviesa, de esta forma es que el Procurador debe realizar la función antes referida, con el objeto de desempeñar el papel para lo cual fue nombrado.

Derivándose de ahí, que dentro de las labores del Procurador sea una de ellas el de velar por los derechos familiares, siendo necesario y cuando el caso tratado lo amerite promover la actividad jurisdiccional de los tribunales familiares; desplegando para ello acciones eficientes tendientes a evitar la inseguridad e injusticia de que son objeto muchas familias mexiquenses.

En cuanto a la denominación que se da de defensa del menor y la familia dentro de la Procuraduría, es en virtud a que como se ha venido mencionado ésta trata cuestiones relativas a los derechos de los menores y de las familias, al considerar al menor como la parte más vulnerable dentro de la sociedad y a su vez a la familia considerarla como base de la misma, es por ello que a través de la Procuraduría se pretende proteger los derechos individuales de cada quien, derechos de índole familiar que deben salvaguardarse a toda costa a fin de que las familias aspiren a una convivencia más civilizada.

Desprendiéndose de esta forma la denominación que se da a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la familia, por ser ésta la encargada de velar y proteger a los menores y familias carentes de recursos y que se encuentren en un estado de vulnerabilidad, evitando con ello las injusticias a que muchas de las veces se enfrentan este tipo de personas dentro de la impartición de justicia.

2. PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA.

Con la finalidad de poder medir la dimensión y gravedad del problema sobre los mecanismos para atacar la problemática en cuanto a su origen, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), dentro de sus facultades que le confiere la Ley General de Salud en sus artículos 167, 168 fracción V, 172 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social artículos 2,13,15 fracciones I, XII, XIII y XIV, ha creado un marco jurídico que les permite promover acciones encaminadas a la protección de los grupos más débiles de nuestra sociedad preferentemente a los menores, ancianos, discapacitados y familias que viven en pobreza extrema y en condiciones de marginación, acciones que se desarrollan en estricto apego a las normas legales por conducto de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, establecidas a nivel estatal y municipal; figura que nace como un subprograma, dependiente de la Dirección de Asistencia Jurídica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de la cual este último cumple sus funciones relativas a la materia jurídica familiar, brindando servicios gratuitos a los integrantes de la familia, con el objeto de ayudarlos en todo trámite correspondiente a la obtención de justicia.

En el entendido de que los menores, ancianos, discapacitados y familias de escasos recursos, son la población en desventaja de la entidad, el Gobierno de México, ha establecido la preservación de un estado de Derecho, es decir, la existencia de un marco jurídico sólido y estable que permita la convivencia social, pacífica, que asegure la libertad y la igualdad de todos los individuos facilitando su pleno ejercicio, esto mediante la coordinación con otras dependencias gubernamentales y con el apoyo de los Sistemas Municipales para abatir la pobreza externa y la atención a las necesidades básicas de la población, encaminando sus acciones a la integración y asistencia de la familia, prestando servicios de asistencia jurídico-asistenciales y de orientación social, auxiliando a la autoridad competente en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que le afecte de acuerdo con la ley.

2.1. OBJETIVOS.

Como se mencionó anteriormente es un subprograma creado dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, que tiene como objetivo apoyar las acciones legales que garanticen la preservación de los derechos de la Infancia, la familia, el senescente y los minusválidos, así como prestar la asistencia jurídica a éstos, al propio organismo y a sus elementos, coadyuvando de esta manera el objetivo institucional de integración familiar y de protección legal.

Prestando la asistencia legal a los cuatro sectores más vulnerables de escasos recursos; realiza sus funciones a través de 16 Delegaciones Distritales distribuidos en el territorio Estatal, quienes a su vez se apoyan y coordinan 124 Procuradores Municipales, de la Defensa del Menor y la Familia, quedando a cargo del DIFEM, la rectoría, normatividad y control de la asistencia social que prestan los Sistemas Municipales tal y como lo señala el artículo 57 de la Ley de Asistencia Social del Estado de México y en relación con los artículos 16, fracción V a la VIII y 141 fracción V de la Ley de Salud de esta Entidad, prestando asesoría jurídica a los que los requieren en todos los aspectos el derecho patrocinando en algunas ocasiones cuando el problema que se presenta es de suma urgencia y de pronta solución, promover juicios en materia de derecho familiar ante los Tribunales competentes. Siendo en el programa de la Defensa del Menor y la Familia en el cual se prestan los servicios en materia jurídico-familiar para satisfacer la demanda social.¹¹

Incorporándose a este programa los Sistemas Municipales DIF con el único objeto de que se extienda su campo de acción; quienes actúan en la esfera de su competencia, recibiendo por

¹¹ Ley de Asistencia Social vigente para el Estado de México.

otra parte y de gran utilidad el apoyo de los 16 delegados distritales, quienes son los encargados de asesorar, orientar, patrocinar, evaluar y coordinar las actividades de los Procuradores Municipales, cuando esto sea pertinente.

Así mismo las procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia apoyan a los particulares cuando lo solicitan en los procedimientos judiciales, relacionados con los juicios de divorcio, alimentos, patria potestad, estado de interdicción, tutela, curatela, custodias, etc. Y en aquellos casos en los cuales se requieren estudios socioeconómicos por las partes interesadas.

Por ello procurará que la justicia sea norma de vida para todo los mexicanos; lo que implica grandes retos existiendo diversos obstáculos que salvar, pues sin duda uno de estos son la desigualdad de distribución de los servicios jurídicos, los cuales son heterogéneos, sobre todo en la población de escasos recursos. Por lo que a través de este programa sea brindada asesoría jurídica que acuda al DIF, que en muchos de los casos quedan sin solución ya que las propias leyes limitan las funciones que puede desempeñar la Procuraduría al encontrarse como un departamento de DIF.

2.2. FUNCIONES.

2.2.1. ASESORÍA JURÍDICA.

En materia jurídico-familiar la Procuraduría proporciona servicios y orientación y asesoría socio jurídica, a toda persona que lo solicite.

Los beneficiarios de estos servicios son atendidos por el Procurador, Subprocurador y Auxiliares, en el planteamiento de sus problemas, quienes asesoran y orientan valorando el caso en particular bajo los lineamientos siguientes:

Respecto de problemas familiares:

- a) Se explican los derechos y acciones que tienen a su favor el beneficiario
- b) Se cita a las personas involucradas quienes expondrán sus problemas y el Procurador propondrá una solución extrajudicial al mismo, según sea el caso,
- c) En caso de llegar a una solución de mutuo acuerdo, de considerarse necesario se elaborará un convenio que firmaran las partes, mediante el cual se comprometen a cumplir con sus obligaciones,
- d) En el caso de no comparecer el citado o de no lograr la conciliación de los intereses de las partes de las partes, deberá valorarse la procedencia y conveniencia del inicio de un procedimiento judicial.¹²

Respecto a otro tipo de problemas:

De los problemas que no sean de carácter jurídico-familiar, se orientará al particular, para que acuda a la Dependencia correspondiente, indicándole de ser posibles los datos de localización de la misma y la documentación o elementos que deberá de presentar, para el seguimiento de su caso.

En los supuestos, señalados anteriormente el Procurador deberá considerar el canalizar la problemática, al conocimiento de Trabajo Social y/o al área de Psicología, para el apoyo conducente.

Cuando las partes llegaren a un acuerdo será en los siguientes casos:

Separación provisional.- Evitando todo trámite ante autoridad judicial, esto se otorga para no desintegrar a la familia sino ayudándole a la familia como pareja, para que con la ayuda de un

¹² Manual de Capacitación, Subdirección de Servicios Jurídicos. Diciembre de 1993.

psicólogo, enfrenten sus problemas dándole una mayor solución evitando la desintegración familiar.

En la separación de los cónyuges provisionalmente se determina la obligación alimenticia, la cual será depositada ya sea ante la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, previo recibo expedido, el cual compruebe el cumplimiento de dicha obligación, determinando un porcentaje, el cual alcance para cubrir las necesidades alimenticias de los hijos.

De la misma forma se estipulará quien va a tener la Guardia y Custodia de los menores hijos habidos en el matrimonio, y en consecuencia se estipulará el régimen de visitas a que tendrá derecho el otro cónyuge, siempre y cuando no afecte en el desarrollo y actividades de los menores.

De esta manera ambos cónyuges se sujetan:

- a) Que los menores acudan a terapias psicológicas,
- b) Permitir el acceso al personal de Trabajo Social al domicilio para verificar las condiciones de vida a las que se convinieron,
- c) Evitar discusiones de pareja delante de los menores,
- d) Que ambos cónyuges se sujetan a una terapia de pareja o individual para enfrentar su problemática familiar por la que pasan,
- e) Evitar todo tipo de inmoralidades delante de los menores,
- f) El cónyuge que ejerza el régimen de visitas esta sujeto a respetar el calendario de visitas pactado ante la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia,
- g) No llegar en estado alcoholizado o haber estado bajo el influjo de psicotrópicos o enervantes.

En cuanto a la pensión alimenticia se entiende que es toda ayuda económica que proporcione el deudor alimentario a favor de los acreedores alimentarios, toda vez que es un derecho irrenunciable, de interés público e inevitable como de primera necesidad en consecuencia la pensión alimenticia comprende alimentos, vestido, asistencia médica, habitación, educación, diversión, etc.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, conviene en que se deposite dicha pensión ante la misma, evitando así, el procedimiento judicial, de preliminares de consignación ya sea semanal, quincenal o mensual previo recibo que extienda la propia dependencia jurídica.¹³

La pensión alimenticia se determinara de acuerdo a las posibilidades económicas del deudor y de acuerdo a las necesidades económicas de los acreedores alimentistas, esto se da en un porcentaje, deducido de un salario extraordinario u ordinario, y en caso de que no se pueda determinar el monto de los ingresos de dicho deudor se impondrá en base a días salarios mínimos vigentes en la entidad.

En cuanto a la Guarda y Custodia temporal, esta se encarga de proteger, vigilar y velar por el buen desarrollo físico, mental y social de los menores, en este punto se conviene quien de los cónyuges pueden tener a sus hijos, previa valoración psicológica y del departamento de Trabajo social, determinando las condiciones viables para dicho cargo en consecuencia, se regula el régimen de visitas que ejerza el cónyuge separado.

2.2.2. PATROCINIO JUDICIAL.

La Procuraduría realiza acciones tendientes a patrocinar en los juicios familiares, en los que se involucran cuestiones de derecho familiar como lo son la adopción, los alimentos, la patria

¹³ Manual de Capacitación, Subdirección de Servicios Jurídicos. Diciembre de 1993

potestad, las rectificaciones de actas del estado civil, la custodia, la tutela y la separación necesaria, mediante el juicio de divorcio, entre otros.

El inicio de esta acción se lleva a cabo una vez que se agotado la instancia conciliatoria y comprende:

- a. La recepción de documentos, la elaboración de escrito de demanda y la presentación de la misma en el tribunal correspondiente.
- b. Patrocinar en el procedimiento, revisando acuerdos, presentando promociones, atendiendo las diligencias necesarias de emplazamiento y de audiencias, hasta que se dicte la resolución correspondiente.¹⁴

En juicios laborales y penales, en aquellos casos en los que se afectan intereses de los menores, de la mujer, del anciano o del minusválidos; en los que se asesora para formular la querrela o denuncia correspondiente ante la autoridad competente.

También se realizan acciones para tramitar rectificaciones de actas del estado civil de las personas en vía administrativa, de conformidad con lo establecido por el Reglamento del Registro Civil del Estado de México.

2.2.3 MALTRATO DE MENORES.

Atención especial reviste las denuncias de maltrato a menores, que se reciben en el Sistema DIF, casos en los que deberá observarse los siguientes lineamientos:

¹⁴ Manual de Capacitación, Subdirección de Servicios Jurídicos. Diciembre de 1993.

A. Recibida que sea la denuncia de maltrato o abandono, el Procurador en forma directa o por conducto de Trabajo Social, recabará la información necesaria para que en el menor tiempo posible se realice la investigación sobre el caso.

B. Si al realizar la investigación, la Trabajadora y/o el Procurador, considera que existen actos considerados como maltrato procederá en los términos siguientes:

a) Conciliación:

➤ Si el caso lo permite, se exhortará a los responsables bajo los apercibimientos correspondientes, para que modifiquen su conducta, proporcionando la orientación y en su caso el apoyo de la Institución.

➤ Pedirá a los responsables, que acudan a las oficinas periódicamente para llevar un seguimiento de su caso, independientemente de que se puedan realizar visitas domiciliarias por la Institución.

b) Denuncia:

➤ Valorará que sea el caso y tomando el parecer del interesado, se orientará debidamente para que comparezca ante Ministerio Público a formular la denuncia o querrela respectiva, o en su caso el Procurador la formulará por escrito, adjuntando los documentos con que se cuenten para apoyarla, para que después sea ratificada y se realicen por la autoridad las diligencias conducentes de dicha denuncia.

El Procurador registrará el número de la averiguación que tenga la denuncia o querrela, para que continúe coadyuvando con la representación social durante la secuela procesal y por lo

que se refiere al ofendido, si así lo determina la Representación Social, se remitirá al Albergue Temporal Infantil del Sistema acompañado por el oficio que gire el Ministerio Público y copia legible de la Averiguación Previa a efecto de que la Institución se haga cargo del menor, esto último se realizará siempre en el caso de abandono.¹⁵

2.2.4 TRATAMIENTO JURÍDICO DE MENORES QUE INGRESAN AL ALBERGUE.

Cuando un menor se ha remitido a albergues por abandono, maltrato, extravío o alguna otra causa este se recibirá siempre y cuando sea menor de 15 años.

Se recibirá con oficio de remisión para su cuidado y custodia del Ministerio Público el cual será acompañado con copia de la averiguación previa como lo determina la Circular No 57 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Una vez que ingresa el menor al albergue se canaliza a cada una de las áreas técnicas y se programará para ser canalizado su caso en la junta multidisciplinaria inmediata.

2.2.5 ORIENTACIÓN Y PREVENCIÓN.

Los Procuradores, llevarán acabo reuniones con padres de familia de las escuelas o de las Delegaciones Municipales, con el propósito de que difundan los derechos y obligaciones que asisten a cada miembro de la familia, haciendo hincapié en la necesidad de que los menores asistan a los centros educativos y sean corregidos mesuradamente, sin llegar al maltrato, apercibiéndolos de las consecuencias legales que puedan tener lugar en el caso contrario.

¹⁵ Manual de Capacitación, Subdirección de Servicios Jurídicos, Diciembre de 1993

2.3. CLÍNICA DE MALTRATO.

La asistencia jurídica institucional y protección legal del patrimonio se encarga de resolver la situación legal de cada uno de los menores albergados en el Sistema, asesorar en este aspecto a los Sistemas Estatales y Municipales que cuentan con albergues temporales infantiles, atender en el aspecto legal a las personas que soliciten la adopción de un menor, siempre que cumplan con los requisitos administrativos que requieren para dicho trámite.

El objetivo general es brindar atención integral a través de un grupo de profesionales en el área médica, psicológica, jurídica y social a menores, discapacitados, ancianos, mujeres y hombres en ciertos casos que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico, abuso sexual, abandono o negligencia; así como instrumentar, operar y promocionar programas de prevención del maltrato.

Así mismo diseñar y elaborar los criterios utilizados en el estudio y tratamiento del niño maltratado convocando y asistiendo a las reuniones del grupo, dirigir los comentarios y opiniones sobre los casos de los niños maltratados que son presentados, coordinar las actividades internas de los integrantes del grupo en cada una de las actividades y unidades que intervengan en la atención del niño maltratado, coordinar y asistir a las actividades externas relacionadas con la atención al niño maltratado, tomar decisiones para apoyo, tratamiento y seguimiento del paciente y su familia hasta la resolución parcial o completa de su necesidad, y desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia.

CAPITULO III

DERECHO ADMINISTRATIVO

1. ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Al hablar del derecho podemos referirnos tanto al Código Civil y leyes complementarias, como a la disciplina que estudia las normas y principios de ese código y sus leyes; así también al hablar del derecho administrativo podemos pensar tanto en el conjunto de leyes administrativas, principio de derecho público y reglas jurisprudenciales que integran la norma positiva, el régimen jurídico positivo de la función administrativa, como en la ciencia que los estudia¹⁶.

Dado que el conjunto de leyes y principios que integran el régimen positivo del caso concreto a nuestro conocimiento y valoración a través del estudio y análisis de los mismos, y que por lo tanto nuestro primer contacto cognositivo se realiza con la disciplina que actúa la investigación, debe darse preferencia al concepto de ciencia del derecho antes que el de conjunto de normas positivas.

"Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno y en muchos aspectos, externo constituido por el conjunto de normas para la organización y funcionamiento del poder ejecutivo y del ejercicio de la función administrativa del Estado".¹⁷

¹⁶ Carrillo Agustín, Introducción del derecho administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Segunda edición, Argentina, 1996, p. 149

¹⁷ Morales padilla Luis, Notas de derecho constitucional, y Administrativo, Editorial McGraw-Hill México, 1997, p. 97

A diferencia de otras ramas del derecho positivo, no se halla ésta completamente legislada, y por ello debe recurrirse frecuentemente a elaboraciones jurisprudenciales o a principios constitucionales para configurar una institución de derecho administrativo: eso lo torna bastante impreciso, no equilibrado, con contradicciones y oscuridades doctrinarias, arbitrariedades y despotismo de los órganos administrativos cuando los jueces carecen de personalidad para imponer la protección de la persona humana.

Por lo mismo que es una ciencia en formación, como generalmente se dice, o un derecho joven, como también se ha dicho, no siempre resulta conveniente en sus construcciones.

El estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, aparece en el siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción, está en evolución constante y estas han sido matizadas y todavía lo son, por las profundas transformaciones políticas-sociales del Estado.

Su objeto de conocimiento lo constituye tanto las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se le llama administración pública, o poder ejecutivo, y que la evolución social con sus exposiciones y contracciones matiza y señala rumbos. Consecuencia de ello es son los cambios que suceden con tal rapidez y frecuencia, que instituciones consideradas estables.

Derecho Público y Derecho Privado:

"El derecho público (derecho penal, derecho tributario o fiscal, derecho constitucional, etc.) se distingue del derecho privado (derecho civil-obligaciones, contratos, sucesiones, familiar,

derecho comercial) en que en el primero se trata de relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o entre estatales entre sí".¹⁸

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN.

"Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo a el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo".¹⁹

Ahora bien, como ciencia debe de sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea, el sector de la realidad del ser, o de objetos que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia.

*Diversos criterios teóricos que explican el concepto de Derecho Administrativo.*²⁰

- a. El Criterio Legislativo; conjunto de leyes administrativas que tiene por objeto la organización y la materia propia de la administración.
- b. El Criterio del Poder Ejecutivo; la mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo.

¹⁸ García Maynez Carlos, Introducción al estudio del derecho, México, 1944, p.130.

¹⁹ Acosta Romero Miguel, Teoría general de derecho administrativo, Editorial Porrúa, Novena edición, México, 1990, p.3

²⁰ Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, Harla, México, 1991, p. 7

- c. El Criterio de las Relaciones Jurídicas; para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.
- d. El Criterio de los Servicios Públicos; es el conjunto de normas que regulan los servicios.

Como puede apreciarse, los diversos criterios enfocan alguna parte u otra del concepto del Derecho Administrativo, pero no hay unificación en la idea del mismo.

Concepto amplio y estricto del Derecho Administrativo:

"Lato sensu es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública del Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares."²¹

Concepto restringido y formal del Derecho Administrativo:

" Es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administrativo y su actividad ".

- La rama de la ciencia del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta.
- La definición legalista sostiene que el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

²¹ Acosta Romero Miguel, op. Cit. P. 9

➤ Hauriou define al Derecho Administrativo como la rama del derecho público que rige:

- a) La organización de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales aquella se materializa.
- b) Los poderes y los derechos que poseen dichas personas para manejar los servicios públicos.
- c) El ejercicio de tales poderes y derechos, el procedimiento de acción de oficio según la prerrogativa especial, y las consecuencias contenciosas que sigan.

Otros conceptos:

- a) La escuela realista, por su parte, niega personalidad a la administración pública, pues sólo ve individuos iguales que manejan servicios públicos a favor de los particulares; también niega la existencia de los derechos subjetivos y concluye con definir al derecho administrativo como el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos.
- b) La llamada corriente doctrinaria define al derecho administrativo como regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.
- c) Otros estudiosos del Derecho, afirman que el derecho administrativo es el conjunto de normas que estatuyen las relaciones del Estado con los particulares.

El Derecho Administrativo regula:

1. La estructura y Organización del poder normalmente encargado de realizar la función administrativa.
2. Los recursos patrimoniales y financieros de la Administración Pública que necesita para su sostenimiento a fin de garantizar la regularidad del derecho público.
3. El ejercicio de las facultades que el poder público tiene ante los particulares.
4. La situación de los ciudadanos respecto de la administración.

En este orden de ideas, la definición que parece más acertada es la del Doctor Gabino Fraga, "El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en función administrativa".²²

Definición de carácter formal: "Derecho administrativo es la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal.

Definición de orden material: "El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, cuyo fin es la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares".

Definición del Doctor Serra Rojas: "*El derecho administrativo es la rama del derecho público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinarios, y por normas que*

²² Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 38 Edición, Porrúa, 1998. p. 55

*regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como el Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de las cosas públicas, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estables.*²³

1.2. RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

El derecho administrativo forma parte del orden jurídico mexicano, por tanto, no debe considerarse de forma aislada, sino relacionado estrechamente, por su subordinación o por colaboración, con otras ramas del derecho.

El derecho administrativo se vincula con el derecho Constitucional como sigue:

En lo relativo a las normas que se refiere a la estructura del Estado y sobre todo lo referente a la organización, el funcionamiento y la relación los poderes:

- a) Públicos que lo integran.

- b) Respecto a los derechos fundamentales de los individuos (garantías individuales o derecho de la persona) cuando aquéllas actúan con límite de la actividad del Estado.

Con el Derecho Procesal.- La función de éste es instrumentar medios para alcanzar un fin deseado, y como el derecho administrativo tiene fines específicos que lograr, lógicamente recurren al derecho procesal que es una rama jurídica con la cual el derecho administrativo mantiene el vínculo de colaboración.

²³ Serra, Rojas, op. cit. P. 44

Con el Derecho Civil. Mantiene un nexo de colaboración con el derecho administrativo al señalar el status personal y lugar que ocupa el individuo dentro de la sociedad, aun cuando la primera es una rama del derecho privado y la segunda del público.

Con el Derecho Penal. Representa el *ius puniendi* de que está investido el Estado para salvaguardar el orden público. Una de las actividades de particular importancia para aquél es la realizada por la función administrativa, por lo cual, para preservar su buena marcha, se ha visto precisado a tipificar como delitos especiales algunas conductas que atenten contra su normal funcionamiento. Desde esa perspectiva, el derecho administrativo se encuentra en una situación de igualdad y colaboración con el derecho penal.

Con el Derecho Internacional. Porque corresponde al jefe del estado llevar acabo las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, ya sea directamente o a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la que depende el servicio diplomático y consular.

Con el Derecho Mercantil. Ciertas figuras de esta disciplina tienen un uso intensivo por parte de los órganos estatales: las sociedades, los contratos, etc. Además, el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.

Con el Derecho de Trabajo. En México, los conflictos laborales en primera Instancia, se ventilan ante órganos administrativos (Junta de Conciliación y Arbitraje)

Con el Derecho Aduanal. Considerando como conjunto de normas de orden público encaminado a garantizar la seguridad fronteriza en lo referente a la importación o exportación de mercancías, requiere la colaboración del derecho administrativo para alcanzar sus fines.

Derecho Municipal. Por ser una rama del derecho público interno encaminado a procurar la autonomía en lo referente a su patrimonio, establece un vínculo de colaboración con el derecho administrativo.

Relación con Ciencias NO Jurídicas.

Las relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas son de dos grandes áreas.

a) Con aquellas ramas del conocimiento humano, que lo nutren, originan o auxilian, por ejemplo:

- Administración,
- Economía,
- Historia,
- Política,
- Sociología.

b) Con campos del conocimiento o quehacer humanos que son precisamente la materia regulada por el derecho administrativo, en mayor o menor medida, casi toda actividad de la sociedad está completada por las reglas del derecho, así tenemos:

- Administración Agricultura,
- Contabilidad,
- Economía,
- Ecología,
- Informática,
- Ingeniería.

1.3. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Recibe el nombre de fuente aquello de donde nace, emana o en el cual se produce algo. De esta manera, las fuentes del Derecho administrativo están constituidas por su lugar de nacimiento y punto de partida.

Las fuentes del derecho administrativo son los procedimientos, formas, actos, hechos y demás medios de creación e interpretación en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del derecho, como la Ley, la costumbre y a la jurisprudencia, todas ellas referidas a la materia administrativa.

El vocablo fuente proviene del latín *fons-fontis* y éste a su vez, del verbo *fundo-fundare*, que significa crear, producir o derramar.

Son los procedimientos, actos y demás medios de creación e integración de los principios y normas en general, y pueden ser de los siguientes tipos:

1.- *DOCTRINAL*. Éste se compone de dos partes:

- a. Los órganos de producción, es decir, el poder legislativo integrado por la Cámara de Diputados y Senadores.
- b. Los medios de producción, o sea, los pasos que debe de seguir el órgano destinado a producir normas de derecho, sólo que en conjunto constituyen el proceso legislativo.

2.- *MATERIAL*. Es decir, la originada en el conjunto de elementos y situaciones socioeconómicas y políticas que impulsan a crear normas jurídicas.

3.- *FORMAL*. Es la manera en que nace el Derecho mediante el proceso legislativo para que tenga validez.

4.- *DIRECTA*. Es la que crea el derecho administrativo y se funda en el derecho positivo, ejemplo leyes y reglamentos.

5.- *INDIRECTA*. Es la forma o procedimiento que sirve para interpretar el derecho ejemplo jurisprudencia y la doctrina.

Enseguida, se enumera y describen las características de las fuentes escritas y directas del derecho administrativo.

- a) **Derecho Escrito**. Es el que se contempla en forma impresa en un texto que encierra un orden jurídico, ejemplo las constituciones.
- b) **Leyes Ordinarias**. Son las que emanan de la Constitución en cuanto que ésta no puede incluir casos concretos o particulares, ejemplo la Ley Federal de Educación que se desprende del artículo 3°.
- c) **Constitución**. Es la fuente por excelencia, ya que determina la estructura del Estado, la forma de su gobierno, la competencia de los órganos administrativo, los deberes y facultades de los ciudadanos, la libertad jurídica, ejemplo la Constitución de 1917.
- d) **Tratados internacionales**. Son los documentos en los que se establece el acuerdo de voluntades entre Estados soberanos para crear, transmitir y modificar una relación jurídica internacional, ejemplo es el artículo 133 constitucional.

2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La necesidad de establecer y conocer las formas de organización administrativa es de suma trascendencia en la presente investigación, en virtud de que es necesario conocer la ubicación y como se integra dicha organización.

La organización administrativa está integrada por los entes del Poder Ejecutivo que habrá de realizar las tareas que conforme a la Constitución y a las leyes respectivas les ha sido asignadas; la estructura de los entes del Poder Ejecutivo, que se encuentran determinados por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, gobernador o ayuntamiento.

Las formas o los sistemas son la manera como estará integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado.

El Derecho Administrativo estudia tres formas de organización administrativa:

- A. La Centralización;
- B. La Desconcentración y
- C. La Descentralización.

En nuestro derecho mexicano vigente las formas de organización de la administración pública se encuentran contempladas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo en el cual se señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Organica que expida el Congreso de la Unión, quien distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estará a cargo de las

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación que son.²⁴

A. Centralizada. Los órganos dependen inmediatamente y directamente del titular del poder ejecutivo.

B. Desconcentrada. Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.

C. Paraestatal. Corresponde a la forma que en la doctrina se llama descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto, dividida en:

- ❖ Organismos descentralizados.
- ❖ Empresas de participación estatal.
- ❖ Fideicomisos públicos.

Mismos que están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar varios esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y objetivos.

Es de aclararse que en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como entidades paraestatales a:

- a) Organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

c) Fideicomisos.

Al establecer las bases sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, en seguida, la ley sujeta las actividades de ambos a las políticas que defina el ejecutivo federal, con lo que supedita claramente el funcionamiento de las entidades que conforman el sector paraestatal a las decisiones y el control de las que configuran la llamada administración central.

3. ORIGEN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La clasificación tradicional de los órganos descentralizados surge en Francia y que la misma clasificación los ordena por servicio, por región y por colaboración. Esta forma de catalogar fue asimilada y adoptada por la doctrina mexicana durante largo tiempo, aunque en la actualidad ya no se usa.

La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados.

En nuestro país, por iniciativa de Lucas Alamán se crea en 1830 el primer órgano descentralizado: el Banco Avío.²⁵ Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938), cuando proliferan los entes descentralizados, principalmente en los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones. En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes.

²⁵ LÓPEZ APARICIO, Alfonso, Alamán, primer economista en México, 2da., Jus, México, 1985.

4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL.

La descentralización Administrativa Federal es una forma de organización de entes del poder ejecutivo. Pero el término descentralización puede utilizarse con una connotación política ya que en el Estado moderno el poder se estructura en distintos niveles: nacional, provincial y municipal; en nuestro derecho corresponden a la federación, estados y municipios²⁶.

Asimismo es conveniente mencionar que la descentralización administrativa llega a confundirse, incorrectamente, con la *desconcentración*, a tal punto que se usan como sinónimos; también, se emplea en forma indebida como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

En derecho administrativo, insistimos, la expresión *descentralización* está reservada a significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

4.1. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN SENTIDO ESTRICTO.

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, quien distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del

²⁶ LAUBADÉRE, André de, Tratado de administración, ts. I y II 8ª. ed., 1977.

Ejecutivo Federal en su operación; los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en derecho público estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos; y en derecho privado, estaremos ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales auxiliares del crédito, en todas las cuales participa el estado. Dicho de otra manera si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean creados, mediante un acto de derecho público. Así, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adoptan”.

5. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Es notorio que en la vida social contemporánea la Administración no sólo regula y fomenta, sino que cumple a la vez determinadas funciones económicas y sociales, impulsadas por las necesidades generales de la colectividad cuya urgencia, universalidad o amplitud, requieren de una satisfacción regular, eficaz y continua, la cual no puede encomendarse a los particulares, que carecen de medios necesarios para remediarlas.

Por lo que basándose en un sistema de eficiencia social, la técnica administrativa ha ensanchando sus fronteras llevando su esfera de acciones hacia campos en crisis como el social. El cual en un mundo de relaciones humanas, existen conflictos que por su naturaleza requieren de

múltiples formas jurídicas (organismos descentralizados) para la estabilidad de toda una sociedad, en este caso en particular hablaremos de esos organismos que apoyan a esos cuatro sectores más vulnerables de la sociedad (niños, mujer, discapacitados y ancianos); mismos que se encuentran inmersos en problemas que se han extendido bajo la influencia del aumento desmesurado de la población y desempleo, por lo que buscando variables y caprichosas formas de organizaciones simples y complejas que persigan fines de naturaleza muy diversas, resulta una extensión amplia de la Administración ya que encontramos diversas formas.

La Administración Pública es dinámica y puede llegar a ser compleja de acuerdo a diversos puntos de vista; por ejemplo para algunos maestros como es Pietro Gasparri, en sus lecciones de Derecho Administrativo I hace un estudio muy interesante entre la Administración pública y sus relaciones autárquicas, él manifiesta que es evidente que una cosa es la autonomía, entendiéndose como la valoración que un sujeto hace de su propia conducta y otra es la valoración que un sujeto hace de un comportamiento que también puede ser propio en relación a un conflicto entre intereses propios y ajenos, ahora bien, si tiene sentido hablar de una autarquía jurídica, como algo distinto de la autonomía, con el término autarquía parece que no se puede indicar sino la actividad de modo que relaciona a un interés propio, a su favor o en su contra. esto es regulado por sí mismo, mediante mandatos propios y los conflictos de intereses. Y si por derecho subjetivo se entiende como el conjunto de las convicciones jurídicas que un sujeto tiene en relación con el ejercicio del derecho subjetivo; y que reconoce objetivamente como válidas las manifestaciones de AUTARQUÍA de un sujeto, significa también la validez de los derechos subjetivos.

En México con las múltiples actividades que antes correspondía exclusivamente a la iniciativa privada, ha dado lugar, a la creación de numerosos organismos que, por sus funciones y sus fines y por la ingerencia que en ellos tiene el Gobierno Federal, se denominan ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. Los cuales son verdaderos auxiliares de la Administración Pública. Por lo que los veremos de una forma más detallada.

5.1. DESCENTRALIZACIÓN.

En todos los regímenes centralizados modernos se han suscitado muchísimos problemas con la actuación de los organismos administrativos: la complejidad de los mismos aumenta considerablemente esos problemas: por el aumento de la población, de la burocracia y el creciente intervencionismo del Estado. Todos ellos exigen del Poder Público cierto desplazamiento de facultades a los propios órganos centralizados.²⁷

Estos órganos no se desligan de la relación de jerarquía, ni pierden su carácter de actividades, pero van adquiriendo ciertas facultades.

La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo hacia la descentralización.

La diferencia entre centralización y descentralización, es fácil de comprender, partiendo de la base que la descentralización ayuda a la administración central a resolver la multiplicidad de problemas.

La descentralización se ha ido operando poco a poco, de acuerdo con las necesidades, y ha podido descongestionar a la administración central de toda clase de problemas reales y actuales de la vida moderna.

²⁷ SAYAGUÉS, Laso Enrique "Tratado de Derecho Administrativo", T. I. Montevideo, 1953. Pag. 224

5.2. ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización es un procedimiento relativo a la organización de entidades autónomas, tienen facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores que transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerarquizada, que no es la de jerarquía.

En el organismo descentralizado, se dispone de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades; de un Estatuto Legal; de un presupuesto y un régimen económico que permita la prestación de su servicio y no este sujeto a las restricciones de la jerarquía administrativa.

5.3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.

Como resultado de la revolución constitucional, dirigida por Venustiano Carranza y secundada por Álvaro Obregón y Francisco Villa el Congreso Constituyente reunido en la Ciudad de Querétaro con fecha 5 de febrero de 1917, aprobó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución vigente hasta nuestro días con algunas modificaciones, establece en su artículo 39: La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El supremo poder de la federación, según la Constitución, se divide para su ejercicio (art. 49) en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, art. 80, se deposita en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República art. 89 se consigna: Fracción I.- "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Con relación a esta fracción I del artículo 89, se publicó en el "Diario Oficial de la Federación", del 31 de diciembre de 1947, la ley para el CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, esta ley establecía un sistema para revisar los actos de dichas instituciones y mismo que fue sufriendo serias modificaciones de acuerdo a las necesidades del mismo Estado.

5.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Las características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen. Para Rafael I. Martínez Morales tienen las siguientes:

- a. Son creados por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
- c. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
- d. Cuentan con un patrimonio propio
- e. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
- f. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- g. Existe un control o una tutela, por parte del Estado, sobre su actuación.

5.4.1 ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 constitucional y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal. Es de mencionar que con anterioridad a 1981, algunos artículos de la carta magna hacían referencia a este tipo de organismos: 93, 123, y, de cierta forma el 73 y el 28.

Es opinión generalizada que los organismos descentralizados deben ser creados por ley del Congreso y no por decreto presidencial, como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así, los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley del Congreso de la Unión serán reputados anticonstitucionales.

5.4.2 RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

También es de indicarse que hay una serie de leyes cuya aplicación les es común como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como dos ejemplos precisos de la legislación que es común.

5.4.3 PERSONALIDAD JURÍDICA.

El estado empezando por él mismo, reconoce u otorga personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectivos; por lo que mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado (artículo 25 del Código Civil Federal); dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

Artículo 25. "Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios.
- II. Las demás corporaciones de carácter publico reconocidas por la ley.**
- III. Las Sociedades Civiles o Mercantiles.
- IV. Los Sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la constitución federal.
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas.
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736 del Código Civil Federal.

Estos organismos son distintos del estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica están ubicados dentro del gobierno. De ahí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados.

5.4.4 DENOMINACIÓN.

El nombre o denominación de un organismo sirve, básicamente, para identificarlo y distinguirlo de sus similares. Tal denominación, en el caso de los descentralizados, está fijada en la ley o en el decreto que los ha creado y generalmente corresponde o alude a su objeto o finalidad.

Existen en la actualidad aproximadamente 74 Organismos Federales Descentralizados y 6 Organismos Descentralizados rto sectorizados, a continuación se citan algunos de los Organismos Federales Descentralizados:

- a. Instituto de Seguridad Social para las fuerzas Armadas Mexicanas.
- b. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- c. Instituto Nacional de Cardiología.
- d. Luz y Fuerza del centro
- e. Comisión Federal de Electricidad.

5.4.5 LA SEDE Y EL ÁMBITO TERRITORIAL.

A diferencia de los organismos centralizados el domicilio de los organismos descentralizados no reviste particular importancia, será el que el señale su reglamento y puede

contar con sucursales e instalaciones foráneas. Actuando en todo el territorio nacional, excepto que por su objeto estén limitados a determinada circunscripción; desde luego, los entes de este tipo en lo que se refiere al Distrito Federal, se encuentran dentro del supuesto de ámbito espacial restringido.

5.4.6 ÓRGANO DE DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así, puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc. Se trata en todo caso, de un órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la república, según indique cada ley o decreto. Dicho funcionario es denominado director general o gerente general y de manera aislada procurador, presidente o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previsto en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; teniendo la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

5.4.7 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA.

La estructura interna de los organismos descentralizados está precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos, se prevé en su reglamentación de carácter interno. Tal estructura cambia de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

5.4.8 PATRIMONIO PROPIO, OBJETO Y FINALIDAD.

La doctrina está de acuerdo en que los bienes de los organismos descentralizados son bienes públicos; en nuestro sistema de derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en el control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

La situación de que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio es una consecuencia de poseer personalidad jurídica, patrimonio que implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos.

El objeto de los organismos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa. En tanto en personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

Por el tipo de labores, dichos organismos se puede clasificar en:

- a. Agropecuarias,
- b. Comerciales,
- c. Comunicaciones,
- d. Educativos,
- e. Energéticos,
- f. Financieros,
- g. Gubernativos o de vigilancia,
- h. Seguridad social.

La finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de las funciones administrativas y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del estado que en determinados renglones requiere celeridad.

6. ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LOS MUNICIPIOS.

El fenómeno de la descentralización administrativa también se presenta en los gobiernos locales y municipales. Dadas las desventajas de ese tipo de entes o por imitación de la organización federal, los estados de la federación y los ayuntamientos han propiciado la creación y el funcionamiento de entes descentralizados en muy diversas ramas, mismos que siguen los principios y el esquema entre estos tenemos a el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en casi todas las entidades federativas.

7. CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO SOBRE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Uno de los aspectos relacionados con la descentralización, y más concretamente con la empresa pública, que ocupan en la actualidad de manera prevalente a los administrativistas, es el que se refiere a el control, tutela o vigilancia que el Estado ejerce sobre aquellos. Como ya señale en apartados anteriores una de las características de los órganos paraestatales es el control que en ellos ejerce el poder público, a pesar de que dichos entes posean personalidad jurídica propia y de que haya autonomía jerárquica de éstos frente al titular del Poder Ejecutivo.

8. LEY DE PRESUPUESTOS, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Para el desarrollo de la presente investigación es importante saber que de acuerdo a el artículo 6 de la Ley de presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal designa como responsabilidad de las Secretarías de Estado o de los departamentos administrativos, coordinar la planeación, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación del gasto de las entidades paraestatales ubicadas en el sector que corresponda coordinar.

Asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de Programación y presupuesto propone las prioridades económicas y sociales de la política de desarrollo. Toma en consideración los proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incluirlos en el presupuesto de la Federación. Define el monto global de gasto público y determina el presupuesto a que deberán sujetarse dichas dependencias y entidades.

Para el caso del ejercicio del gasto, de las entidades paraestatales lo efectúan mediante sus órganos, pero el Presidente de la República puede disponer, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de forma temporal o permanente la Tesorería de la Federación se haga cargo de ello. (artículo 26 y 27).

9. MARCO JURÍDICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco Jurídico de los Organismos Descentralizados lo encontramos en el Título Tercero, Capítulo III artículo 90 de la Carta Magna.

Art. 90.- "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos".

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Este instrumento legal, netamente especializado en la constitución, organización y operación de las entidades que conforman el sector paraestatal, así como la relación que guardan éstas con el Ejecutivo Federal, en tanto unidades de la Administración Pública Federal, fue publicado el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación y abrogó la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 30 de diciembre de 1970.

Dicha ley se ocupa con cierto detalle de los distintos tipos de entidades paraestatales y contiene las normas que éstas deberán observar en la relación que sostienen con sus respectivas coordinadoras de sector.

Artículo 1.- "La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del ejecutivo federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetaran, en

primer termino, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda”.

Artículo 14.- “Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la ley orgánica de la administración pública federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

Artículo 15.- “En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo federal para la creación de un Organismo Descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a este;
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el registro público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

Asimismo en su Capítulo II de los Organismos Descentralizados, Sección B Registro Público de Organismos Descentralizados:

Artículo 24.- "Los Organismos Descentralizados deberán inscribirse en el registro público respectivo que llevara la secretaria de hacienda y crédito publico.

Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos."

Artículo 25.- "En el registro publico de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones;
- II. Los nombramientos de los integrantes del órgano de gobierno así como sus remociones;

- III. Los nombramientos y sustituciones del director general y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;
- IV. Los poderes generales y sus revocaciones.
- V. El acuerdo de la secretaria de hacienda y crédito publico o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y
- VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El reglamento de esta ley determinara la constitución y funcionamiento del registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones”.

Artículo 26.- “El registro público de Organismos Descentralizados podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registro a que se refiere el artículo anterior, las que tendrán fe publica”.

Artículo 27.- “Procederá la cancelación de las inscripciones en el registro publico de los organismos descentralizados en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación”.

CAPITULO IV

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

1. GENERALIDADES DE LA SEDESOL.

El punto central de referencia para la historia moderna del país es, la Revolución Mexicana. Un producto de esta conflagración fue la Constitución de 1917, en donde se le confirió al Estado la responsabilidad de promover la justicia social, la democracia, el empleo y una distribución equitativa del ingreso y la riqueza, considerada por los grupos de pugna como un pacto social para gobernar y un programa de trabajo que restituía y consagraba normas y acuerdos explícitos para refuncionalizar la economía y que más adelante iba a ser el sustento a través del cual se realizarían las más importantes reformas.

Como se ha establecido, México al igual que otros países de América Latina, logra impulsar a partir de la segunda mitad de los 30s un proceso de rápida industrialización. Aspectos coyunturales como la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial fueron factores claves para la orientación del desarrollo económico mexicano. Al margen del nacionalismo que se propagó durante el gobierno mexicano y los inversionistas extranjeros, debido a la política de apoyo.

Como parte de dicho ordenamiento, el Estado asume su compromiso constitucional de procurar que el desarrollo nacional sea integral para generar empleos, distribuir la riqueza y garantizar la justicia social. De ahí el gobierno creó el 6 de diciembre de 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el único objetivo de que se proporcionara una mayor continuidad en la política de desarrollo social. Situación que dio paso al nacimiento de un programa

el cual sería el encargado de la política de desarrollo social y el cual conocemos como (SEDESOL) Secretaria de Desarrollo Social, el 25 de mayo de 1992, la cual fue creada a mitad del sexenio Salinista, como un instrumento del Poder Ejecutivo Federal para fortalecer y dar continuidad a la política social que se venía desarrollando desde el inicio de la administración, a través del programa de solidaridad. El cual requería de un soporte jurídico y administrativo para ampliar la cobertura de atención a las demandas de la población en materia de desarrollo regional, urbano, vivienda y protección del medio ambiente. Este programa representaba la institucionalidad de la política social, que se inició con un programa emergente de atención al deterioro del bienestar social de la población; para combatir la marginalidad y la pobreza extrema, denominado programa Nacional de solidaridad (PRONASOL), programa que contemplaba acciones concretas para elevar el bienestar familiar y dar respuesta directa e inmediata a las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, urbanización y servicios básicos. En 1992 se conjunta en una sola dependencia, los aspectos centrales del desarrollo social para lograr una mayor congruencia entre las políticas a nivel Nacional, Estatal y Municipal; además de que se logra reunir en esta Secretaría, las políticas destinadas a superar la pobreza, fortalecer el desarrollo regional y urbano e impulsar la oferta de vivienda.

Asimismo podemos decir que la política social ha ido adquiriendo en los últimos años una gran importancia dentro de la reforma del Estado, que se implementó en el país, debido a que estaba inmersa dentro de un proceso reformador que involucraba tanto a las dependencias de la Administración Pública Federal como a los sectores privado y social.

La actual política de desarrollo social tiene antecedentes que le imprimen una particularidad especial, ya que esta basada en la participación social y no en políticas populistas que buscan dar cumplimiento a los objetivos marcados por el Ejecutivo Federal, de mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto y particularmente de los grupos sociales más desprotegidos, se implementan programas de trabajo, se planea, se organiza, se administran

recursos, se ejecutan y se da seguimiento a las materias anteriores, por se las que más inciden en el bienestar de la sociedad.

2. MARCO JURÍDICO.

En nuestra Constitución Política Federal se establece que la ley orgánica que expida el congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, los cuales estarán a cargo de las secretarías de estado; órganos auxiliares del poder ejecutivo en los asuntos administrativos; por lo que encontramos que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su título primero, capítulo II, nos habla de la competencia de las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y consejería jurídica del Ejecutivo Federal. Encontrando que en el artículo 26 del ordenamiento en cita, señala: "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias":

- a) Secretaría de Gobernación;
- a) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- b) Secretaría de la Defensa Nacional;
- c) Secretaría de Marina;
- d) Secretaría de Seguridad Pública;
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- f) Secretaría de Desarrollo Social;**
- g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- h) Secretaría de Energía;
- i) Secretaría de Economía;
- j) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- k) Secretaría de Comunicaciones y Transporte;
- l) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- m) Secretaria de Educación Pública;
- n) Secretaria de Salud;
- o) Secretaria de Trabajo y Previsión Social;
- p) Secretaria de la Reforma Agraria; y
- q) Secretaria de Turismo;

Asimismo en el artículo 32 del mismo ordenamiento se estipula cuales son los asuntos que le corresponden a la Secretaria de Desarrollo Social atender, entre los cuales encontramos:

1. El formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
2. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.
3. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.
4. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

3. MISIÓN, VISIÓN Y EJES RECTORES DE LA SEDESOL.

La visión del desarrollo social de México guía los esfuerzos del gobierno y señala características fundamentales del país que se desea construir, esta guía debe ser la base para establecer un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana. Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal puede ser logrado, para lo cual es necesario articular a toda la sociedad en la búsqueda y logro de un efectivo desarrollo social. La visión a la que se aspira se puede sintetizar en que:

Los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logran niveles de vida dignos y sostenidos. México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad y equidad mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades, con la participación de toda la sociedad. Se tiene equilibrio regional, así como bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía mexicana y su relación con el contexto global.

Se han establecido las bases para un desarrollo social y humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad, con compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

México cuenta con un sistema urbano más equilibrado, dentro de una ordenación territorial sustentable, administrada localmente con eficiencia y eficacia, con vivienda digna para los hogares, equipamiento y servicios adecuados.

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social define los compromisos de la actual administración para avanzar en el logro de un efectivo desarrollo social:

Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

EJES RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL..

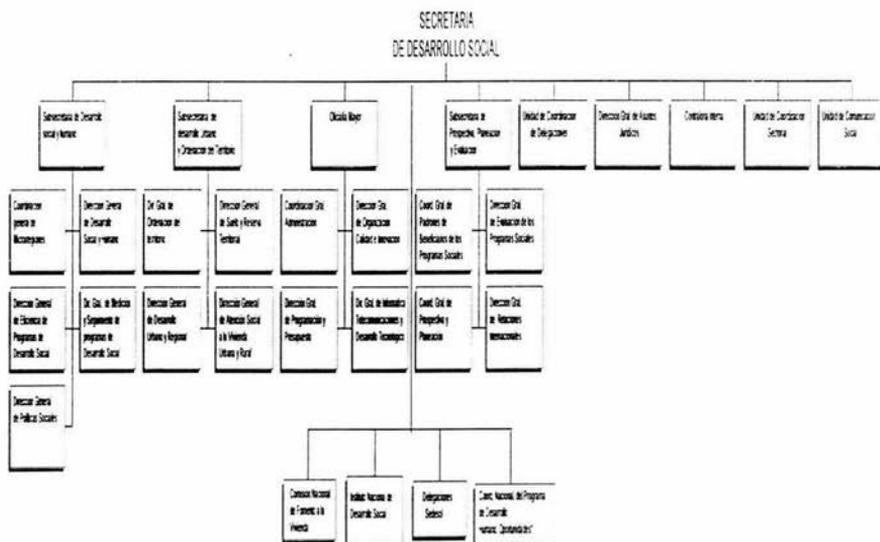
- a. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas;
- b. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas;
- c. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad;
- d. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno;
- h. Generar una política social con, de y para los pobres;
- i. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social;
- j. Proteger a las familias en condición de pobreza;
- k. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión;
- l. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género;
- m. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural;
- n. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida;

- b. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres. Asegurar eficiencia.

4. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y LAS 3 SUBSECRETARÍAS DE LA SEDESOL,

La secretaria de desarrollo social regula el mejoramiento de las condiciones de vida, coordinando el "COMBATE A LA POBREZA", y los asentamientos humanos para el desarrollo urbano vivienda, fomento un mejor nivel de vida, mediante varios programas de apoyo por medio de la creación de empresas que asocien a grupos de escasos recursos, fomento a la habitación y control al abastecimiento, la producción de artículos de consumo básico para evitar el aprovechamiento indebido.

ORGANIGRAMA DE LA SEDESOL



La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), realiza, crea y modifica sus diversos programas y subsecretarías para el beneficio social y mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales específicos, proporcionando asesoría y apoyo técnico a través de sus tres subsecretarías, las cuales a continuación se señalan con sus facultades específicas:

I. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

La Subsecretaría de desarrollo social y humano se encarga de definir las micro regiones del país que requieran atención inmediata o prioritaria;

- 1) Vigilar que los programas a cargo de la Subsecretaría operen con calidad y eficiencia y sean congruentes con los objetivos institucionales y con el Plan Nacional de Desarrollo.
- 2) Proponer los programas, proyectos y acciones para la atención integral a las micro regiones y establecer los criterios que deban regir el diseño y la ejecución de los mismos.
- 3) Coordinar la estrategia de operación intersecretarial para el desarrollo social y humano y el combate a la pobreza y promover la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social.
- 4) Impulsar el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, el federalismo y la participación comunitaria, a través de los programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, promoviendo la conjunción de esfuerzos y recursos

con los gobiernos estatales y municipales y con las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

- 5) Promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en los programas de desarrollo social y humano.
- 6) Establecer los criterios que deban regir el diseño de las reglas de operación de los programas encomendados a la Subsecretaría, y
- 7) Apoyar y fortalecer la atención a los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad por parte de los gobiernos municipales, así como la operación de los programas para el desarrollo social y la superación de la pobreza, en las entidades federativas y municipios que así lo requieran.

II. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Esta subsecretaría representa a la Secretaría en los comités interinstitucionales que se constituyan para el desarrollo urbano y la ordenación del territorio, particularmente los que se convoquen con motivo de la política regional promovida por el Presidente de la República, así como:

- 1) Diseñar, promover, proyectar, normar, coordinar y articular, en lo que compete a la Secretaría, la política de ordenación del territorio y de acción urbana y regional, así como la política nacional de desarrollo urbano y regional.
- 2) Diseñar, promover, normar y coordinar en el ámbito institucional, la política de suelo y reservas territoriales.

- 3) Instrumentar las actividades específicas encomendadas a la Subsecretaría, en relación con las políticas de ordenación del territorio, de desarrollo urbano y regional y de suelo y reservas territoriales.
- 4) Elaborar el proyecto del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y vigilar su adecuado seguimiento, y
- 5) Ejercer las atribuciones que confiere a la Secretaría la Ley General de Asentamientos Humanos.

III. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

Esta tercera subsecretaría planea y diseña las acciones en materia de desarrollo social que competen a la Secretaría y contribuir a elevar su eficiencia y eficacia:

- 1) Elaborar opiniones técnicas en materia de diseño y administración de programas, para elevar el impacto de las acciones de desarrollo social.
- 2) Asesorar a las unidades administrativas centrales de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y entidades del Sector, en temas de planeación estratégica, con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo.
- 3) Verificar la congruencia de los programas y acciones de la Secretaría con el Plan Nacional de Desarrollo, prestando apoyo técnico y proponiendo políticas, lineamientos y criterios para su cumplimiento.

- 4) Participar como Secretario Técnico ante el Consejo Consultivo Ciudadano, conforme a las normas y procedimientos de integración, operación y funcionamiento del propio Consejo.
- 5) Participar en los trabajos de los gabinetes en los que interviene la Secretaría y representarla en las comisiones intersecretariales de las que forme parte y le encomiende el Secretario.
- 6) Integrar, consolidar y administrar la estadística en materia de desarrollo social y otorgar los servicios de procesamiento de datos a las unidades administrativas centrales de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y entidades del Sector, incorporando la información que en ellas se genere, para su consulta y aprovechamiento, mediante sistemas de información y bases de datos, con el apoyo de la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones y Desarrollo Tecnológico.
- 7) Realizar los estudios y proyectos que se requieran para la formulación y evaluación de los programas sociales de la Secretaría.
- 8) Formular y llevar a cabo procesos de planeación prospectiva para el desarrollo social y la superación de la pobreza.
- 9) Diseñar y promover canales de comunicación y coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen acciones en materia de política social.
- 10) Dirigir la participación de la Secretaría, en coordinación con las unidades administrativas de la propia dependencia, de sus órganos desconcentrados y entidades del Sector, en el diseño del Sistema Nacional de Indicadores.

- 11) Integrar, actualizar y administrar los padrones de los programas sociales.
- 12) Diseñar y administrar un sistema de identificación de beneficiarios de los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad.
- 13) Establecer los criterios y mecanismos para la evaluación interna de los programas sociales y acciones de la Secretaría.
- 14) Normar, coordinar, supervisar y difundir los resultados de las evaluaciones externas realizadas por instituciones académicas y otras especializadas en aspectos sociales.
- 15) Atender los asuntos internacionales de la Secretaría, en coordinación con las unidades administrativas centrales de la dependencia, sus órganos desconcentrados y entidades del Sector, con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y
- 16) Promover la consideración e inclusión, en su caso, de las mejores prácticas de políticas internacionales en el área social, así como gestionar apoyos técnicos, financieros y de otro tipo, ante organizaciones multilaterales, organismos internacionales e instituciones extranjeras, en beneficio de los programas, proyectos y estrategias de la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

5. REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL.

Las Reglas de Operación de los programas del sector desarrollo social en la actualidad tienen por objeto asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos

públicos, conforme a los requisitos e indicadores establecidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2003.

Que en este marco, dichas Reglas de Operación deben asegurar que los recursos se apliquen efectivamente al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas autorizados, así como en beneficio de los sectores o población objetivo.

Los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logran niveles de vida dignos y sostenidos. México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad y equidad mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades, con la participación de toda la sociedad. Se tiene equilibrio regional, así como bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía mexicana y su relación con el contexto global.

Se han establecido las bases para un desarrollo social y humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad, con compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

Actualmente el Gobierno para impulsar el desarrollo integral de las personas y responder a los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población. Implementan un programa social que reúne a todos. Coordina los esfuerzos de todas las Secretarías y dependencias del ámbito social. Es una forma de trabajar juntos: Gobierno Federal, Estados, Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil, Sector Privado y Comunidades. De esta manera se articulan todas las acciones, se transforman o refuerzan programas ya existentes, se eliminan los que no contribuyen a la estrategia y se crean nuevos en las áreas que no habían sido atendidas hasta el momento. Al evitar duplicidades y propiciar sinergias se maximiza el alcance de los programas sociales.

Este programa, sin duda, es una pauta para la reforma en materia social por lo que es importante señalar algunos de los principios básicos.

Los principios básicos bajo los cuales opera son:

- Equidad para hacer de México un país más justo. Los beneficios de la política social deben ser mayores para los grupos en desventaja, en situación de vulnerabilidad o con capacidades diferentes.
- Transparencia para evitar un uso discrecional o clientelar de los recursos. Esto se consigue con cuentas claras y oportunas en cada uno de los programas, incluyendo la medición y evaluación de los resultados y de los impactos.
- Corresponsabilidad para que trabajen de la mano los tres órdenes de gobierno y la sociedad. Al sumar esfuerzos, se potencian los resultados de los programas.
- Cohesión Social para fortalecer el tejido social y promover el desarrollo de las comunidades, la gobernabilidad y la democracia.
- Integralidad para propiciar la convergencia de acciones, la congruencia de objetivos y una mayor eficiencia del gasto social. Contigo es un paraguas que agrupa programas que antes estaban dispersos o marginaban a ciertos grupos de población. Contigo también abarca las distintas etapas del ciclo de vida del ser humano y de la familia, desde la infancia hasta la vejez.

6. PROGRAMAS DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Contigo reúne una gran cantidad de programas. Entre ellos, destacan los que nacen de la articulación de los diferentes participantes en Contigo:

Oportunidades abarca desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior. Nace del antiguo programa Progresá, que coordinaba los esfuerzos para satisfacer las necesidades más básicas de nutrición, salud y educación. Oportunidades va más allá al incorporar más categorías de personas y las zonas urbanas. También extiende su cobertura de aseguramiento. De esta manera el número de familias beneficiarias de este programa pasará de 3 millones a 4 millones.

Con Microrregiones, el gobierno emprende su principal esfuerzo de coordinación interinstitucional para incidir en las causas que originan la pobreza: participan 12 Secretarías de Estado, 31 Gobiernos Estatales, 1,334 Presidentes Municipales, así como Organizaciones de la Sociedad Civil, Empresas, Instituciones Académicas y la Sociedad en general. Su propósito es generar dinámicas de desarrollo en los 1,334 municipios considerados de alta marginación o con población predominantemente indígena. El programa promueve la construcción y el mejoramiento de las vías de comunicación, los sistemas de agua y alcantarillado, la telefonía, el equipamiento escolar y la vivienda. También favorece la creación de unidades para capacitación laboral o mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales.

Este programa reconoce que el desarrollo social depende del crecimiento económico, y que éste, a su vez, se alimenta del desarrollo humano. La política social y la política económica van de la mano.

La Secretaría de Desarrollo Social busca el crear una política social con mayores alcances y una visión de largo plazo en el combate a la pobreza: "Lo social debe ser la prioridad de las diversas agendas legislativas; seguir trabajando en la iniciativa de Ley de Desarrollo Social resulta indispensable para una política de Estado en materia social".²⁸

"La Secretaría a través del programa Oportunidades, atiende a 4 millones 250 familias, a diferencia de las 2.5 millones de familias que se tenían registradas en el año 2000"²⁹.

La secretaria de Desarrollo Social, actualmente persigue se lleve acabo una política un instrumento más eficaz para construir acuerdos a favor de las familias con mayores rezagos, porque "cada acuerdo que logremos en beneficio de los más pobres nos permitirá avanzar en la solución de los grandes desafíos de la nación".

²⁸ www.sedesol.segob.mx

²⁹ www.noticieros.terra.com

CAPITULO V

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA A NIVEL FEDERAL

1. ANÁLISIS DE LA CONVENIENCIA DE CONSTITUIRSE EN UN ÓRGANO DESCENTRALIZADO.

A lo largo del presente trabajo hemos conocido los aspectos más importantes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF); del papel que juega la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia dentro de nuestro entorno; de la función de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); sobre todo como se encuentran conformados los Organismos Descentralizados dentro de nuestro derecho administrativo. Puntos que son indudablemente medulares para concluir este presente trabajo; toda vez que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF) surge como un apoyo, encargado del bienestar familiar, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social y la Secretaría de Desarrollo Social representa la Institucionalidad de la Política Social, la cual nace como un programa emergente de atención al deterioro del bienestar social de la población, con el único objetivo de elevar el bienestar familiar y dar respuesta directa a las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, urbanización y servicios básicos; que si bien, es cierto que engloba otros sectores como grupos indígenas, también lo es que la población abarca a todos los sectores niñez, ancianos, minusválidos y la mujer; por lo que ambas van encaminadas a elevar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Sin embargo hablemos de esa figura que se encarga de proteger jurídicamente a esos sectores de los que tanto hago referencia en el presente trabajo y la cual no es otra mas que la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la cual se encuentra como un subprograma en el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia (DIF); impedida para funcionar como una verdadera Procuraduría, ya que en la actualidad no cuenta con un reglamento interno que la faculte para actuar como lo que es, una verdadera institución que procure el bienestar jurídico de los sectores más vulnerables.

Por lo que dada la importancia del papel que juegan las necesidades y demandas sociales crecientes, así como la experiencia vivida por una servidora son razones que me obligan a pensar en serias modificaciones a los mecanismos de acceso a los servicios destinados al bienestar de los cuatro sectores más vulnerables de la sociedad; mecanismos que sean capaces de dar respuesta a todos los conflictos que presentan en su entorno cada uno de estos sectores de los que ya se han citado con anterioridad. Y que no son otra cosa que realidades que se viven en todos y cada uno de los hogares en nuestro país que no son exclusivos de una determinada clase social; pero que sin embargo aquejan con mayor frecuencia a todas aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos para contratar los servicios de un abogado y poder llevar acabo la tramitación de asuntos judiciales en el orden familiar de carácter civil o penal que en muchos casos son tramites largos y tardados; además de enfrentarse con el despotismo o el abuso de los servidores públicos, los cuales no cuentan con una sensibilidad para orientar y proteger a esos cuatro sectores más vulnerables, sectores que he tratado de proteger con la creación de una Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; que sea libre y con amplias facultades para brindar esa atención que requieren, a efecto de financiar con seriedad y coherencia el bienestar social.

Es por todo lo anterior que considero conveniente el crear una Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia como un Organismo Descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel Federal, que proteja y tutele los derechos de una sociedad carente del apoyo legal.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DEPENDENCIA ENTRE LA SEDESOL Y LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA.

La justificación administrativa radica en la necesidad de crear una Institución con autonomía de gestión, ya que se pretende fortalecer el papel de la Procuraduría para que combata la injusticia que vive día a día la familia; que proteja el intereses general de la sociedad, con responsabilidad y verdadera convicción, garantizando la seguridad social de los cuatro sectores más vulnerables de la sociedad que son los niños, los ancianos, minusválidos y la mujer.

Esta medida significaría una selección delicada, minuciosa y específicamente técnica; la cual tendría que estar encomendada a profesionistas de reconocida capacidad jurídica, a técnicos especializados en cada una de las materias de que se traten, para resolver así en gran parte los conflictos que vive nuestra sociedad, como una medida prudente y eficaz.

Asimismo es de manifestarse que otro punto por el cual podemos justificar la relación administrativa estriba en la afinidad de intereses de ambas figuras ya que ambas tienen como interés primordial el de la prestación de servicios de asistencia social ya que la Procuraduría como lo hemos manifestado en el trascurso del presente no sólo debe brindar asesoría jurídica, sino debe asimismo procurar por brindar protección legal a los derechos de familia, representando para ello en juicio a aquellas personas que soliciten se les haga o realice algún trámite legal con la finalidad de resolver su situación legal por la que atraviesa. Por lo que respecta a la SEDESOL realiza programas de beneficio social para mejorar el nivel de vida de grupos sociales específicos, proporcionando asesoría y apoyo técnico a los mismos, por lo que resulta prudente y lógico el que

la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia sea un Organismo Público Descentralizado a nivel Federal de la Secretaría de Desarrollo Social.

PROPUESTA

Después de haber observado las carencias jurídicas con las que se enfrenta este Departamento al formar parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, me permito hacer la siguiente propuesta:

Consiste en la creación de una Procuraduría de la Defensa del Menor y la familia como un Organismo Público Descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel Federal, la cual tendrá las características que se mencionan en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; como son una personalidad y patrimonio propio; asimismo para su constitución, organización y su funcionamiento se sujetara a lo establecido por el Capítulo II, sección A de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta Procuraduría deberá constituirse como un Organismo Público Descentralizado que deberá tener:

1) Como objetivo "El proteger, tutelar, asesorar y patrocinar asuntos judiciales en el orden familiar de carácter civil o penal con el único fin de proteger jurídicamente a los niños, ancianos, minusválidos y la mujer; de escasos recursos, en estado de abandono o en peligro eminente". Teniendo como único fin la prestación de un servicio público y social.

2) Como denominación (Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia).

3) Descentralizada de la Secretaría de Desarrollo social a nivel Federal.

4) Que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio.

- 5) Que sea creado por medio por el Congreso de la Unión.

- 6) Su administración estará a cargo de un órgano de gobierno y un Director de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- 7) Cuento con un Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, el cual deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como estrategia para el funcionamiento de esta Procuraduría y lograr el objetivo que se le encomienda a nivel Federal; se establecerían por cada distrito judicial oficinas regionales, para la atención de la sociedad.

En cuanto a infraestructura esta no generaría un problema económico porque se podrían realizar convenios con los Estados y los Municipios, con el objeto de instalar las oficinas en inmuebles propiedad de estos. Haciendo posible con esto el llegar hasta las regiones o localidades más lejanas, con eficacia y un mejor desarrollo de nuestra sociedad.

En el aspecto financiero la Secretaría de Desarrollo Social evaluará el gasto de esta Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia para coordinar y planear la programación del gasto, satisfaciendo con esto los intereses y necesidades de la sociedad. Eso de acuerdo a el artículo 6 de la Ley de presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal que designa como responsabilidad de las Secretarías de Estado o de los departamentos el señalar un porcentaje para el ejercicio del gasto.

Otro aspecto que sin duda es importante y que no está desligado con lo que se manifestó en renglones anteriores; es la forma en como esta Procuraduría obtendría recursos independientemente del porcentaje que le sea destinado para la coordinación y programación del gasto; para lo cual considero prudente proponer el cobro de cuotas de recuperación previo estudio socioeconómico, el cual sin duda tendría que llevarse con estricto sentido para evitar se maneje a conveniencia de los interesados, exceptuando los casos de se traten de maltrato, es decir denuncias ante Ministerio Público por lesiones, abandono de personas, etc., estudio que verdaderamente sirviera para establecer niveles económicos y así poder fijar las cuotas de acuerdo a una realidad.

Por todo lo anterior considero que la presente propuesta sería una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad de los conflictos familiares que se viven y que enfrenta nuestro país como sociedad, enfrentando por una parte la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación y por último a su necesaria autonomía de gestión.

CONCLUSIÓN

Es ineficaz la figura de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia como un subprograma en cualquier Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, toda vez, que si bien es cierto, que el DIF persigue como objetivo principal el de la Asistencia Social, la procuración, la protección y tutela de los derechos de los niños, ancianos, discapacitados y la mujer como los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, por medio de la Procuraduría, también lo es, que dicho subprograma se encuentra limitado en sus funciones ya que carece de un marco jurídico que otorgue y amplíe las facultades que como Procuraduría debe ejercer.

Por lo que a efecto de lograr que esta Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia pueda realizar sus objetivos que persigue como son el proteger y brindar el apoyo a todas aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos para la tramitación de asuntos judiciales en el orden familiar de carácter civil o penal; que en muchos de los casos son trámites largos y tardados; y que si fuera poco tienen que enfrentar el despotismo o el abuso de los servidores públicos, los cuales no cuentan con una sensibilidad para orientar y proteger a estos cuatro sectores. Es indispensable se le otorgue y amplíe las facultades a esta Procuraduría; que cuente con una personalidad jurídica propia y patrimonio, además de contar con personal altamente capacitado; a efecto de darle el marco jurídico que requiere para la aplicación de acciones tendientes a brindar esa tutela que requieren los niños, discapacitados, ancianos y la mujer; siempre y cuando no contradigan los principios de la moral pública ni comprometa la conciencia de nadie. Establecer una cultura que combata la injusticia social, pero sobre todo la injusticia que vive día a día la familia, que aplique las normas jurídicas para que las Instituciones encargadas sancionen la impunidad, pero siempre y cuando no denigre a las instituciones que con alguna frecuencia son vituperadas por culpa de malos funcionarios.

Por lo que al hablar de un Organismo Descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, es necesario justificar la relación administrativa; la cual estriba en la afinidad que existe en cuanto a los intereses de ambas figuras, ya que ambas tienen como objetivo primordial el buscar un beneficio social para mejorar el nivel de vida de los grupos sociales específicos, proporcionando asesoría y apoyo técnico a los mismos y mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Asimismo es importante señalar que la conveniencia de crear una Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia como un Organismo Público Descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel Federal, radica en la búsqueda de una medida prudente y eficaz que pueda resolver en gran parte los conflictos que vive nuestra sociedad, en virtud de que sería una respuesta jurídica, innovadora y conveniente con la circunstancias de los conflictos familiares que se viven y enfrenta nuestra sociedad en constante movimiento, evitando con esto la dispersión y duplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación, y por último a su necesaria autonomía de gestión.

Por todo lo anterior considero prudente concluir señalando que es menester se de origen a una figura, que sin duda, es importante en una sociedad la cual tiene una existencia altamente problemática, centrada sobre la angustia de la lucha por la vida, de aquí que a la vista de las grandes diferencias entre la familia, surjan conductas antisociales que generan desintegración familiar, requiriendo así un Organismo que proteja y brinde el apoyo; un Organismo, el cual cuente con amplias facultades a fin de combatir desde el punto de vista legal aquellas conductas negativas que atentan contra los cuatro sectores y no solo se quede como un subprograma que eminentemente no cubre las expectativas de una sociedad que vive en constante movimiento y que demanda la creación de Instituciones que realmente les brinde el apoyo que requieren.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S. A. Novena Edición, México 1990.
- ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S. A. Tercera Edición, México 1998.
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 38ª. Editorial Porrúa, México, 1998.
- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL Derecho Administrativo, Harla, México, 1991.
- MARTÍNEZ VERA ROGELIO Fundamentos de Derecho Público, Editorial Mcgraw-Hill México 1994.
- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Curso, Editorial Oxford, Cuarta Edición, México 2001.
- MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- NAVA NEGRETE ALFONSO Derecho Administrativo Mexicano
- PINA, RAFAEL, Diccionario de Derecho, 15ª. Editorial Porrúa, México 1988.
- PÉREZ DE LEÓN ENRIQUE Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- ROQUE FAVELA ELSA Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa S.A México 1996.
- SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A, México 1989.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE Derecho Constitucional Mexicano, 30ª. Editorial Porrúa, México, 1996
- Acuerdo que Agrupa por Sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, DO, 3 de Septiembre de 1982.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, Diario Oficial de la Federación del 13 de Septiembre de 1991.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY GENERAL DE SALUD.
- LEY DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.
- LEY DE ASISTENCIA SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.
- LEY QUE CREA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE ASISTENCIA SOCIAL DE CARÁCTER MUNICIPAL.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
- LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.-