



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

ANTONIO JAVIER ALVAREZ LONA

TEMA DEL TRABAJO:

**“LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL EN LA TUTELA DE LOS NIÑOS DE LA CALLE”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN, AGOSTO DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

**A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a la Facultad de Estudios Superiores Aragón
por abrirme las puertas de sus instalaciones para
proporcionarme el conocimiento que en ellas se imparte**

**A mis padres, hermanos y familiares
por el apoyo moral y económico, para
alcanzar la mejor herencia que hayan
podido darme, esta hermosa carrera.**

**A mi hijo Diego Axel Álvarez Vilchis por
ser el primer ejemplo de lucha ante los
retos que la vida impone.**

**A los mis profesores y amigos, de
FES Aragón por que contribuyeron
a mi formación dando origen a un
nuevo Licenciado en Derecho**

**A mi amigo Licenciado David Federico
Rodríguez Ovalle por su amistad y
ayuda económica en momentos importantes.**

**A Israle Vilchis y a la señora Graciela Reyes
por el apoyo y confianza depositado en mi.**

**A la pandilla y amigos por que
bien o mal de ellos aprendí.**

**A Dios por todas las bendiciones
recibidas y por permitirme lograr
el sueño de terminar mi carrera.**

**GRACIAS A TODAS AQUELLAS PERSONA QUE, DIRECTA O
INDIRECTAMENTE, FORMARON PARTE DE ESTA CARRERA.**

ÍNDICE

PÁGINA

| | |
|---------------------------|---|
| INTRODUCCIÓN | I |
|---------------------------|---|

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES

| | |
|--|---|
| 1.1 La intervención de la Administración Pública en la tutela en el Derecho Mexicano..... | 1 |
| 1.1.1 México prehispánico..... | 1 |
| 1.1.2 Nueva España..... | 3 |
| 1.1.3 México independiente..... | 4 |

CAPÍTULO 2 MARCO CONCEPTUAL

| | |
|--|----|
| 2.1 Tutela..... | 9 |
| 2.1.1 Características de la tutela..... | 11 |
| 2.1.2 Sujetos que intervienen en la tutela..... | 13 |
| 2.1.3 Duración de la tutela..... | 16 |
| 2.1.4 Tipos de tutela..... | 17 |
| 2.1.4.1 Tutela cautelar..... | 18 |
| 2.1.4.2 Tutela testamentaria..... | 19 |
| 2.1.4.3 Tutela legítima..... | 19 |
| 2.1.4.4 Tutela dativa..... | 21 |
| 2.1.4.5 Tutela de los menores en situación de desamparo..... | 23 |
| 2.2 Sistemas tutelares..... | 23 |
| 2.3 Niños de la calle y niños en condición de calle..... | 26 |
| 2.4 Expósitos y abandonados..... | 27 |
| 2.5 Órganos del Estado que intervienen en la tutela..... | 29 |

PÁGINA

| | |
|--|----|
| 2.5.1 Juez de lo Familiar..... | 29 |
| 2.5.2 Ministerio Público..... | 30 |
| 2.5.3 Consejo Local de Tutelas..... | 31 |
| 2.5.4 Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal..... | 32 |

CAPÍTULO 3

**EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA TUTELA
DE LOS NIÑOS DE LA CALLE**

| | |
|--|-----------|
| 3.1 Problemática jurídico-social de los niños de calle..... | 33 |
| 3.2 Ineficaz y escasa intervención del Gobierno del Distrito Federal en la obtención de la tutela de los niños de la calle..... | 40 |
| 3.3 Lineamientos que debe seguir el Gobierno del Distrito Federal para cumplir de manera eficaz el cargo de tutor de los niños de la calle...42 | |
| 3.3.1 Metas y beneficios..... | 47 |
| CONCLUSIONES..... | 49 |
| FUENTES CONSULTADAS..... | 53 |
| ANEXO..... | 55 |

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la situación jurídico-social que actualmente viven los niños de la calle y la intervención que tiene el Gobierno del Distrito Federal en la tutela de estos. Para ello es necesario estudiar a fondo la institución jurídica de la tutela para poder determinar su aplicación en esta problemática, saber sus alcances y las obligaciones que tiene el Estado para con ellos, tomando en cuenta las condiciones en que viven y se desarrollan.

He seleccionado este tema por ser los niños, en general, las personas que tanto biológica como jurídicamente, se encuentran en una situación de desventaja y dependencia directa y necesaria frente a otras personas. Los niños de la calle, por sus carencias y necesidades, se encuentran en mayor desventaja para enfrentar los retos que la vida presenta, situación que se agrava por el insuficiente apoyo e interés que tiene la Administración Pública Local, en específico el Gobierno del Distrito Federal, de llevar a cabo acciones y programas sociales mediante los cuales se proteja y ayude a los niños de la calle, por lo que resulta urgente e indispensable actuar para evitar que esta problemática siga avanzando.

Constitucionalmente, el Estado tiene la obligación de proporcionar una protección integral al ser humano desde su concepción hasta que alcance su capacidad, para que se integre armónica y plenamente a la convivencia social. Esta obligación no se cumple, debido a que la intervención del Estado en el cuidado y la educación de los niños de la calle es muy pobre, ya que mientras en las calles de la Ciudad de México existen niños que a diario mueren, se drogan, roban, violan, matan, etc., el Gobierno del Distrito Federal se preocupa e invierte su presupuesto en realizar obras viales y otorgar pensiones a persona de la tercera edad y madres solteras (quienes en su mayoría son personas que pueden votar), cuyos fines son eminentemente políticos.

De manera frecuente las autoridades, como la policía, en lugar de cumplir con su obligación, realizan acciones que violan los derechos de este grupo social y les colocan en una posición de mayor vulnerabilidad. Para conseguir ingresos que satisfagan sus necesidades básicas, los niños de la calle se dedican a actividades tales como realizar malabares, tragar gasolina y aventar fuego por la boca, venta de chicles y dulces, pedir limosna en la calle, microbuses y en el metro, para lo cual llegan a acostarse en vidrios, bolear zapatos, limpiar parabrisas, además de actividades de las denominadas ilícitas, tales como el robo, la prostitución y la venta o consumo de drogas.

De igual forma, la presente investigación se divide en tres capítulos, el primero denominado *antecedentes*, en donde se expone la evolución en nuestro país de la figura jurídica de la tutela y el papel que ha tenido el Estado con los niños de calle. El segundo capítulo se titula *marco conceptual*, en el cual se analizan conceptos básicos que servirán de guía para mayor comprensión de la presente investigación. El tercer y último capítulo es nombrado *el Gobierno del Distrito Federal y la tutela de los niños de la calle*, en el se estudia la intervención, ayuda y apoyo tanto jurídico, económico y práctico, que ha tenido la Administración Pública del Distrito Federal en la tutela de los niños de la calle.

Los métodos de investigación utilizados para el presente trabajo son: analítico, sintético, hermenéutico, exegético, comparativo, deductivo e inductivo.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

Es menester observar el panorama histórico de la intervención que ha tenido el gobierno o, en su defecto, quienes han ejercido el poder a lo largo de la historia de nuestro país con los niños que han quedado en el desamparo, ahora llamados niños de la calle, analizando y estudiando su evolución.

1.1 LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA TUTELA EN EL DERECHO MEXICANO

La tutela, al igual que todas aquellas disposiciones del orden familiar, es de interés público, es decir, el Estado debe buscar la forma de implementar las medidas necesarias para que se cumpla dicha disposición. Para un mejor ejercicio de la tutela se prevé la intervención de algunos órganos estatales. En relación con lo anterior se destacan momentos claves, no sólo de la evolución jurídica, sino de la historia nacional en general, cambios ideológicos y sociales, que tienen que ver con la llegada de los españoles a América. Uno de ellos se da antes de éste acontecimiento; el otro durante la estancia de los españoles conquistadores en territorio nacional y el último, después de la Independencia de México. De forma sintetizada, estas tres etapas fundamentales son: la prehispánica, la Nueva España y el México Independiente, mismas que a continuación se analizan.

1.1.1 MÉXICO PREHISPÁNICO

“Sabido es que el territorio que actualmente constituye nuestra Patria estuvo habitado por varios pueblos de diversas culturas y diferentes

costumbres: los mayas, los toltecas, los aztecas, los purépechas o tarascos, etc., quienes indudablemente crearon sus propios sistemas de Derecho.”¹

Nuestro país en sus orígenes estuvo poblado por diversas culturas con diferentes costumbres cada una de ellas, entre las más conocidas se encuentran los Aztecas, los Mayas y los Toltecas, quienes tenían sus propias reglas de sociedad o sistemas de Derecho. Para efectos prácticos, por tener uno de los sistemas más completos, por ser la civilización más grande y conocida de nuestro país, sólo se hace referencia al sistema de los Aztecas.

El sistema jurídico Azteca se dividía en dos ramas, en Derecho Penal y en Derecho Civil, en ésta última entraba el Derecho de Familia. La familia Azteca era de carácter patriarcal, estaba sujeta a la autoridad absoluta del padre, quien tenía derecho de vida y muerte sobre sus hijos, resolvía todo lo concerniente al núcleo familiar, aún cuando moría encargaba la guarda de su familia a alguien más. Es de tomar en cuenta que los registros de una tutela, tal como se conoce ahora no los había, es hasta la llegada de los españoles que surgiría esto, pero podría equipararse a la esclavitud, que a su vez no era sino una especie de servidumbre, ya que no invalidaba la personalidad jurídica de los individuos, es decir, el esclavo podía adquirir por sí mismo derechos y obligaciones, además de obtener bienes. Se llegaba a ser esclavo por contrato al ser vendido el individuo por sí o por el padre, donde éste último trasmitía la guarda del hijo a otra familia. Se podía dejar de ser esclavo o de pertenecer a una familia pagando su precio, casándose o por simple gracia del padre o del dueño. Para estos días los Reyes, quienes eran los que ejercían el poder, no tenían gran intervención ya que esto era arreglo de particulares, salvo el caso de controversia, para lo cual fungía como arbitro, intervenía para dar opinión o solucionar el conflicto.

¹ SOTO PÉREZ, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Esfinge, 21ª edición, México, 1998, p.10.

En ésta época ya existía la propiedad privada de toda clase de bienes muebles, por lo que el menor podía tener patrimonio propio, el cual disfrutaba hasta que se emancipaba de su familia. Si por algún motivo la familia de un menor desaparecía y no existía quien se hiciera cargo de él y de sus bienes, ya fueran familiares lejanos o personas que lo hicieran esclavos, ambos pasaban a ser parte del gobierno, la persona del menor como soldado o guerrero y los bienes al patrimonio del gobernante.

Así es como se tienen los primeros antecedentes en nuestro país de la intervención del Estado en la guarda y custodia de la persona de los menores y sus bienes.

1.1.2 NUEVA ESPAÑA

Con la llegada de los españoles a México y llevada a cabo la conquista, fue sustituido el Derecho Indígena por leyes españolas. Los españoles introdujeron leyes que ya regían España y crearon algunas especiales para la Nueva España llamadas Leyes de Indias, pero para algunos casos especiales aplicaban de manera supletoria las leyes o costumbres de los indígenas.

“En el México colonial se aplicaron los distintos textos legales vigentes en España, en especial, las Partidas y algunas disposiciones más particulares, como el Decreto Real de Carlos IV, del 23 de enero de 1794, por medio de la cual se declaró que los expósitos quedaban bajo la protección real. Los rectores o administradores de las casas de expósitos fueron funcionarios públicos encargados del cuidado de los menores ahí recluidos y fueron responsables de entregar a los menores a personas que garantizara proporcionarles una adecuada enseñanza y educación.”²

² BRENA SESMA, Ingrid, Intervención del Estado en la Tutela de Menores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p 53.

Se crearon las Juntas Provisionales de Beneficencia que intervenían en la protección de menores abandonados. Un reglamento de mayo de 1852 estableció que a estas Juntas les correspondía la tutela y la curatela de los menores que se criaran en los establecimientos de expósitos. En los lugares donde no hubiera Juntas Provisionales, correspondía a las Juntas Municipales de beneficencia el cuidado de recibir a los expósitos. Ambas juntas debían proporcionar a los niños expósitos o abandonados nodrizas sanas y honradas que se encargaran de criarlos en sus propias casas y solo en caso de no poder lograr esto, los hacían conducir a casas de maternidad.

1.1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

Al consumarse la independencia, México en sus primeros años de vida independiente siguió rigiéndose por leyes implantadas por la Corona Española, hasta que fueron gradualmente sustituidas por leyes y códigos nacionales. En cada momento, o en todas las facetas de la tutela, predominan las cargas y obligaciones sobre el tutor, la vigilancia y supervisión de sus actos.

En México, la tutela fue regulada por primera vez en el Código Civil del Estado de Oaxaca de 1828, que clasificaba a la tutela en oficiosa, testamentaria y legítima.

Respecto de la tutela oficiosa, el Código Civil en estudio, establecía que el sujeto activo era una persona de buena fe, es decir, era quien pedía ser el tutor y además necesitaba el consentimiento de los padres del menor; en cambio, el sujeto pasivo era siempre un menor de doce años. El tutor oficioso tenía la obligación de rendir cuentas de los bienes pertenecientes al pupilo. En el mismo ordenamiento se estipula que los padres o el padre o la madre sobreviviente podía nombrar un tutor pariente o extraño, mediante testamento. Sin embargo, de no existir dicho nombramiento, había lugar a la tutela legítima.

Entonces, la tutela legítima se podía generar en virtud de que un menor no emancipado se quedara sin padres, sin tutor elegido por el padre o la madre, sin ascendientes varones en ambas líneas, o cuando el tutor designado se excusa por causa legal. La tutela legítima procedía a través de un Consejo de Familia, el que se integraba por los cuatro parientes más cercanos del menor, por consanguinidad o afinidad, dos por la línea materna y dos por la línea paterna, prefiriendo en todo caso a los parientes consanguíneos, y si éstos tenían el mismo grado, se prefería el de mayor edad.

Se consideraba a la tutela como una carga de carácter estrictamente personal, que no se podía heredar. También señalaba que toda tutela implicaba la designación de un curador nombrado por el Consejo de Familia, que debía velar por los intereses del menor, cuando no coincidían o se contraponían a los del tutor.

Por otro lado, el Código en cuestión señalaba a las personas que no podían ejercer el cargo de tutor o ser miembros del Consejo de Familia, entre los que se encontraban los menores, los interdictos, las mujeres, a excepción de las ascendientes del menor, y quienes tuvieran un pleito o cuyos padres lo tuvieran con el mismo menor. Respecto de la administración del patrimonio del pupilo, el Consejo de Familia también debía aprobar los préstamos, enajenaciones e hipotecas de los bienes raíces. Asimismo, el tutor no podría aceptar ni rechazar herencias o donaciones a nombre del menor, sin el consentimiento del citado Consejo.

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

En el Código Civil del Imperio Mexicano de 1866, se presentan algunos avances, puesto que desarrolló un sistema de tutela de intervención mixta, en la que participaba la familia, el tutor, el Consejo de Familia y el Juez competente. Es aquí donde claramente se ve la intervención estatal. Del mismo modo, el Código presenta una clara distinción entre la tutela testamentaria, legítima y dativa. El Código estableció una tutela sobre los menores de edad, pero no sobre el incapacitado mayor de edad, al que pone bajo la protección de un curador. Este Código tipificó a la tutela como una figura subsidiaria de la patria potestad y obligó a los parientes del menor a poner en conocimiento del Juez de primera instancia o del municipal, en caso de orfandad.

Otro ordenamiento importante para la tutela en México fue el Código Civil del Estado de Veracruz de 1868. Este Código sólo presenta algunas particularidades, las que a continuación se detallan:

Se estipulaba que los Jueces de Paz, omitiendo a los Jueces de Primera Instancia, cuidarán que los menores huérfanos que existan en sus demarcaciones respectivas, estén provistos de tutor. Por otro lado, el Código también señala que a falta de tutor testamentario, el Consejo de Familia hará un nombramiento y en su defecto el Juez, por lo que se configura la tutela dativa.

El Código Civil del Estado de México de 1870, regulación con importantes innovaciones y avances respecto de la tutela, señala primeramente la intervención de un Juez Conciliador, quien hacía inventariar y depositar los bienes del pupilo. Respecto a la tutela dativa, se le daba participación al Ministerio Público para conocer de la vacante de una tutela y convocar al Consejo de Familia a efecto de proveer a un nombramiento de tutor. En este Código vuelve a aparecer la tutela oficiosa, como protección para los menores de quince años, que si tienen padres, los cuales debían dar su consentimiento para que se configure este tipo de tutela.

Por otra parte, el Ministerio Público formaba y presidía la primera reunión del Consejo de Familia, si residiera en el lugar del domicilio del menor, en caso contrario, correspondería al Presidente del Ayuntamiento o Municipal respectivo.

En el mismo año en el Código Civil para el Distrito Federal existieron grandes avances en esta materia, “El Código Civil para el Distrito Federal de 1870 colocó a los menores bajo la tutela de las personas que los hubieren recogido.

Estas tenían las obligaciones, facultades y restricciones establecidas para los demás tutores; con ellos se responsabilizaban a la persona que tuviera bajo su guarda y cuidado de su crianza a un menor, del trato que le dieran.

Cuando los niños eran recogidos en inclusas, hospicios u otras casas de beneficencia, los directores de estos establecimientos desempeñaban la tutela con arreglo a las leyes. No se requería el discernimiento para ejercer el cargo, comenta Mateos Alarcón”³

En este Código se señaló al tutor como la persona más importante y de mayor responsabilidad y al curador le dio el carácter de órgano de vigilancia del tutor, general y definitivo. Instituyó la intervención del Ministerio Público, como una garantía adicional para los intereses del menor, además de la intervención que le correspondía a la autoridad judicial. De esta forma, se pasa de una tutela de índole familiar a una tutela de intervención mixta, con participación de la familia y el Estado. También señalaba que el cargo de tutor se podía renunciar a los diez años, si el que lo ejercía era un pariente colateral o extraño al pupilo, dio la posibilidad de que el Juez pudiera normar tutor dativo, con lo que la autoridad judicial asume el papel de órgano rector de esta institución.

³ Ibidem, p. 57.

En este Código también se regulaba la tutela sobre los hijos abandonados, que los colocaba bajo la protección de las personas que los hubieran acogido, incluyendo hospicios e inclusas, en cuyo caso los directores de esos establecimientos debían desempeñar esta clase de tutela con arreglo de las leyes aplicables. Este Código estipula que las mujeres son inhábiles para el desempeño y ejercicio de la tutela, salvo cuando se tratara del marido interdicto. En su exposición de motivos se indica que al organizar la tutela en este Código se dio preferencia a la atención de la persona de los incapacitados más que a la administración de los bienes del propio incapaz, para ello se establecieron instituciones especiales tales como los Consejos Locales de Tutela y los Jueces Pupilares, quienes vigilaban la persona o bienes de los incapacitados y llegaron a imponer al Estado la obligación de sustentar y educar a los menores que por no tener bienes, ni familiares que cuiden de ellos, necesitan forzosamente que la sociedad vaya en su auxilio

El artículo 454 del Código en comento señalaba que la tutela sería desempeñada por el tutor, curador, Juez Pupilar y el Consejo Local de Tutelas; entendiéndose por tutela a la institución que tiene por objeto dar protección social a los individuos menores de edad no sujetos a la protección de sus ascendientes en línea recta y a los mayores de edad incapacitados. En esta figura jurídica y todo lo relacionado con ella, por su importancia y trascendencia intervenían diversos órganos. El tutor es la persona capaz, legalmente hablando, que tiene a su cargo la guarda y representación de la persona y la administración de los bienes del incapaz o pupilo.

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

Para poder comprender y relacionar la figura jurídica de la tutela, así como la intervención que tiene el Estado con los niños de la calle, es necesario analizar algunos conceptos tanto jurídicos como doctrinarios. En el presente capítulo se abordarán conceptos que darán una visión más amplia de la intervención que el Gobierno del Distrito Federal tiene en cuanto a la tutela de los niños de la calle y la intervención que legalmente debería tener.

2.1 TUTELA

La palabra tutela etimológicamente proviene del verbo latino *tueor* que significa cuidar, defender o proteger. La tutela en nuestro sistema jurídico se entiende como una institución subsidiaria de la patria potestad, se confiere para cuidar de la persona y sus bienes, que, por minoría de edad o por otra causa como la interdicción, no tiene capacidad de ejercicio. La tutela tiene como finalidad, en cuanto a la persona del incapaz, la representación, guarda y dirección del pupilo. Respecto de los bienes, su fin es la administración y buen manejo de los mismos, para procurar con ello el bien del pupilo.

Desde un punto de vista conceptual, la tutela “es la institución jurídica, cuya función está confiada a una persona capaz para el cuidado, la protección y representación de los menores de edad no sometidos a la patria potestad ni emancipados, así como de los mayores de edad incapaces de administrarse por sí mismos.

Es una figura subsidiaria de la patria potestad en el caso de menores. No obstante, la tutela se diferencia de la patria potestad por ser un derecho legal organizado por el derecho positivo sobre la base de la solidaridad social,

mientras que la patria potestad es un efecto natural (biológico) organizado de manera legal”⁴

El Código Civil para el Distrito Federal, que para efectos del presente trabajo en lo consiguiente se le denominará Código Civil, no expresa una definición o un concepto legal de lo que es la tutela, pero el Artículo 449 párrafo primero, establece claramente cual es el objeto de ésta, mismo que a la letra indica:

*“ARTÍCULO 449. El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos. La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley.
...”*

En lo que respecta a los fines de la tutela, debe entenderse principalmente el cuidado de la persona del incapaz y de los bienes, siempre que éste los tenga, y secundariamente la representación ya sea en juicio, en actos administrativos o cualesquiera que la ley lo requiera.

Para Manuel F. Chávez Asencio, la tutela tiene un triple objeto. El Primero es la guarda y cuidado del incapaz, comprendiéndose dentro de este término al menor que tenga o no alguna incapacidad y a los mayores incapacitados. Nuestra legislación en el artículo 449 del Código Civil señala que en la tutela se cuidará preferentemente de la persona de los incapacitados, dando preferencia a la persona sobre los bienes, situación que reafirma el artículo 500 del mismo ordenamiento, que previene que a los menores de edad se les nombrará tutor dativo aún cuando no tenga bienes. La guarda comprende

⁴ BAQUEIRO ROJAS, Edgard, et.al., Derecho de Familia, Oxford, 1ª edición 1ª reimpresión, México, 2006, p. 286.

el alimento y educación del incapacitado, tal como lo establece el artículo 537 fracción I del Código en estudio.

Como segundo objeto está el cuidado de los bienes del incapaz. Habiéndose originado la tutela fundamentalmente para conservar el patrimonio familiar, se orienta actualmente a la protección y cuidado del menor, pero conserva lo relativo al cuidado y administración de los bienes, razón por la cual está en nuestro Derecho el cargo de curador, cuya función es vigilar al tutor y cuidar los derechos e intereses patrimoniales y económicos del incapacitado. Nuestra legislación cuidadosamente rodea de un marco protector al menor en relación a sus bienes.

Como tercer objeto está la representación del incapaz, pues al igual que la patria potestad, a la cual suple, el tutor representa al menor en todo momento, dentro y fuera de juicio.⁵

2.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA TUTELA

De lo regulado en el Código Civil vigente, las características de la tutela son las siguientes:

* Es de interés público.

“ARTÍCULO 452. La tutela es un cargo de interés público del que nadie puede eximirse, sino por causa legítima.”

La tutela al igual que todas aquellas disposiciones del orden familiar, es de interés público, es decir que el Estado debe buscar la forma de implementar las medidas necesarias para que se cumpla dicha disposición.

⁵ Cfr. CHÁVEZ ASECIO, Manuel F., La familia en el Derecho. “Relaciones Jurídicas Paterno-Filiales”. Porrúa, 3ª edición Actualizada, México, 1997, p. 359.

* Es supletoria. Como ya se mencionó y como lo señala el artículo 449 del multicitado Código, en el caso de los menores de edad, la tutela viene a suplir la falta de patria potestad.

* Es personal.

“ARTÍCULO 455.- La Tutela se ejercerá por un solo tutor, excepto cuando por concurrir circunstancias especiales en la misma persona del pupilo o de su patrimonio, convenga separar como cargos distintos el de tutor de la persona y de los bienes.”

Con el numeral anterior se deduce que la tutela no se podrá transferir, salvo casos en que la Ley expresamente autoriza que se deleguen algunas funciones, no la totalidad, a un mandatario.

* Es obligatoria, al ser un cargo de interés público nadie podrá rehusarse a desempeñar el cargo de tutor, salvo por causa legítima tal como lo indica el artículo 453 del Código Civil.

“ARTÍCULO 453. El que se rehusare sin causa legal a desempeñar el cargo de tutor, es responsable de los daños y perjuicios que de su negativa resulten al incapacitado.”

De acuerdo al numeral anterior, la tutela al ser un cargo de interés público nadie podrá rehusarse a desempeñar el cargo de tutor, salvo por causa legítima.

* Se desempeñará con la intervención de un curador y órganos del Estado, que se encargarán de vigilar la conducta del tutor y defender los derechos del pupilo.

“ARTÍCULO 454.- La tutela se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del Juez de lo Familiar, del Consejo Local de Tutelas y del Ministerio Público, en los términos establecidos en este Código.”

Para un mejor ejercicio de la tutela en el artículo 454 se prevé la intervención de un curador y algunos órganos estatales, que se encargarán de vigilar la conducta del tutor y defender los derechos del pupilo.

2.1.2. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA TUTELA

En la tutela existen dos tipos de sujetos, el sujeto pasivo o sujeto de tutela y los sujetos activos o quienes ejercen la tutela.

El incapaz, que para efectos de la tutela se denomina pupilo, es la persona física que por incapacidad natural y legal esta sujeto a la tutela de otra persona.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 450, lo siguiente:

“ARTÍCULO 450. Tienen incapacidad natural y legal:
I. Los menores de edad;
II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla.
III. (Se deroga).
IV. (Se deroga).”

El numeral anterior señala a las personas incapaces, tanto por incapacidad legal y natural, en consecuencia son aquellos que pueden ser sujetos de tutela.

El Código Civil enuncia que la tutela se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del Juez de lo Familiar, del Consejo Local de Tutelas y del Ministerio Público, además del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, siendo estos los sujetos activos. Para efectos del presente trabajo, el Juez de lo Familiar, el Consejo Local de Tutelas y el Ministerio Público, además del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia se analizarán más adelante, por ser órganos del Estado que auxilian en el desempeño de la tutela.

Por otra parte, son sujetos activos aquellas personas físicas o morales que desempeñan la tutela, es decir aquellas personas que se encargan de la guarda y cuidado de la persona del pupilo y de sus bienes. Estas personas tienen una finalidad independiente cada quien, que en su conjunto dan como resultado el cumplimiento eficiente del objetivo, ya mencionado, de la tutela. Los sujetos activos en la legislación vigente son:

El tutor que es la persona física o moral designada por testamento, por la ley, por el Juez o por si mismo, que cumple una triple función, ya que es un representante legal, protector de la persona y administrador de los bienes del pupilo.

“Es el órgano básico de la institución, pues es la persona que se encarga del cuidado y la representación de los menores y mayores incapacitados, así como de la administración de sus bienes; por lo tanto, sus deberes tienen que ver con la persona del incapaz (alimentarlo, educarlo, habilitarlo, rehabilitarlo) y con sus bienes (administrarlos procurando el mayor beneficio).”⁶

Las obligaciones del tutor están enumeradas en el artículo 537 del citado Código siendo las siguientes:

⁶ BAQUEIRO ROJAS, Edgard, et.al., op. cit., pp. 293-294.

“ARTÍCULO 537. El tutor está obligado:

I. A alimentar y educar al incapacitado;

II. A destinar, de preferencia los recursos del incapacitado a la curación de sus enfermedades y a su rehabilitación derivadas de éstas o del consumo no terapéutico de sustancias ilícitas a que hace referencia la Ley General de Salud y las lícitas no destinadas a ese fin, que produzcan efectos psicotrópicos;

III. A formar inventario solemne y circunstanciado de cuanto constituya el patrimonio del incapacitado, dentro del término que el juez designe, con intervención del curador y del mismo incapacitado si goza de discernimiento y ha cumplido dieciséis años de edad;

El término para formar el inventario no podrá ser mayor de seis meses;

IV. A administrar el caudal de los incapacitados. El pupilo será consultado para los actos importantes de la administración cuando es capaz de discernimiento y mayor de dieciséis años;

La administración de los bienes que el pupilo ha adquirido con su trabajo le corresponde a él y no al tutor;

V. A representar al incapacitado en juicio y fuera de él en todos los actos civiles, con excepción del matrimonio, del reconocimiento de hijos, del testamento y de otros estrictamente personales;

VI. A solicitar oportunamente la autorización judicial para todo lo que legalmente no pueda hacer sin ella.”

Este artículo enumera las obligaciones del tutor en el ejercicio de la tutela, destacando la alimentación y educación del incapaz, comprendiendo la alimentación la comida, vestido, habitación y asistencia médica y la educación convenientemente de acuerdo a las posibilidades y necesidades del pupilo.

El curador que es la persona que tiene como función principal vigilar los actos del tutor y defender los derechos del incapacitado dentro y fuera del juicio. El curador tiene una serie de obligaciones y todas llevan a la buena administración que tenga a bien llevar el tutor con los bienes del incapaz.

Aquella persona que tenga derecho a nombrar tutor tiene derecho a nombrar curador, es decir, se elige a éste último de la misma forma que se elige

al tutor. La curatela podrá conferirse a personas morales sin fines de lucro y cuyo objeto primordial sea la protección y atención de las personas.

“El curador es la persona designado por testamento, por el juez o por el pupilo mayor de 16 años, o por los menores de edad emancipados, para vigilar el comportamiento del tutor, especialmente en el manejo de los bienes del pupilo o para defender al incapacitado en caso de que los intereses de éste se opongan a los del tutor, así como informar al juez del mal desempeño de la tutela y, en su caso, la ausencia de tutor.”⁷

El artículo 626 del Código Civil hace referencia a las obligaciones del curador, en el siguiente sentido:

*“ARTÍCULO 626. El curador está obligado:
I. A defender los derechos del incapacitado en juicio o fuera de él, exclusivamente en el caso de que estén en oposición con los del tutor;
II. A vigilar la conducta del tutor y a poner en conocimiento del juez todo aquello que considere que puede ser dañoso al incapacitado;
III. A dar aviso al juez para que se haga el nombramiento de tutor, cuando éste faltare o abandonare la tutela;
IV. A cumplir las demás obligaciones que la ley le señale.”*

Aquí se le da a la figura del curador la obligación de vigilancia y supervisión del actuar del tutor en actos que involucren al pupilo.

2.1.3 DURACIÓN DE LA TUTELA

La duración de la tutela depende de distintas circunstancias tanto de hecho como de derecho. Los supuestos en que deba llevarse a cabo o extinguirse se encuentran señalados en la Ley.

⁷ Ibidem p. 299.

Tratándose de la tutela que se ejerce sobre los mayores incapacitados durará el tiempo que dure la incapacidad si es un pariente en línea recta; si es uno de los cónyuges quien ejerce la tutela, hasta el tiempo que tenga la calidad de cónyuge; si se tratare de un tercero podrá ser relevado del cargo a los diez años, también se termina por muerte del pupilo, en el caso de la muerte del que ejerce la tutela se nombrará otro tutor como lo prevé el Código Civil.

Tratándose de la tutela de los menores que no sufran otra incapacidad legal o natural, que es la importante para efectos de la presente investigación, ésta durará hasta el momento en que el pupilo obtenga la mayoría de edad; a la muerte del pupilo o del tutor, cuando por disposición legal el pupilo se reintegre a la patria potestad de quien debió ejercerla y no la ejercía por disposición de la ley, así mismo termina cuando el pupilo sea adoptado ya que en este caso el adoptante será quien se ocupe de la guarda del menor con las obligaciones que marca el Código Civil.

2.1.4 TIPOS DE TUTELA

En nuestra legislación vigente se manejan, con las recientes adiciones y modificaciones al Código Civil del Distrito Federal, cuatro tipos de tutela, la cautelar, la testamentaria, la legítima y la dativa, no obstante el Gobierno del Distrito Federal prevé la adición de un tipo de tutela más, la tutela de los menores en situación de desamparo.*

Lo anterior se encuentra expresado en el artículo 461 del Código Civil, mismo que a la letra dice:

“Artículo 461.- La tutela es cautelar, testamentaria, legítima y dativa.”

* Ver anexo

No obstante, para algunos autores, como Manuel F. Chávez Asencio, existen dos tipos de tutela más que se dan por circunstancias especiales, previstas por la propia ley, a estos dos tipos de tutela le han denominado tutela interina y tutela especial.

La primera se sustenta en el hecho de que el que deba ejercer la tutela del incapaz, no pueda desempeñar el cargo por alguna circunstancia, por lo cual el Juez nombrará un tutor temporal mientras define la situación, la ley prevé circunstancias concretas en las que se deba nombrar un tutor interino.

La tutela especial se presenta en situaciones que reclamen que una persona represente al menor en actos especiales o cuando hubiere conflictos, para estos casos el Juez nombrará a un tutor especial, que actuará sólo para ese caso concreto.

La diferencia entre la tutela interina y la tutela especial, es que el tutor interino adquiere los derechos y obligaciones del tutor que se ve impedido para ejercer la tutela y el especial sólo representará al menor en el acto que así lo requiera.

2.1.4.1 TUTELA CAUTELAR

Por ser de reciente creación no existe una definición doctrinal de la tutela cautelar, pero puede definirse como aquella que se establece a su favor cualquier persona capaz de testar con la finalidad de proveerse a si mismo un tutor para el caso de caer en una posible incapacidad, debe realizarse ante Notario Público, es decir, es una persona capaz que por precaución por causa de antecedentes familiares, médicos o por enfermedades propias de la edad, como la demencia senil, establece quien podría ser su tutor, excluyendo a cualquier familiar.

2.1.4.2 TUTELA TESTAMENTARIA

En la tutela testamentaria la persona que ejerce la patria potestad nombra en su testamento, al tutor que considera ser la persona apropiada para ejercer la tutela.

La tutela testamentaria, prevalecerá sobre la legítima y la dativa, excluye del ejercicio de la patria potestad a los ascendientes, es decir, si el que ejerce la patria potestad es uno de los padres y nombra tutor testamentario, se dejaría fuera de esta función a los abuelos. La tutela testamentaria prevalecerá sobre el derecho que pretendan tener los ascendientes del que ejerce la patria potestad.

“El Código Civil hace alusión a la tutela testamentaria como el derecho que la ley otorga al ascendiente que sobreviva de los dos que en cada grado ejerzan la patria potestad, de nombrar tutor en su testamento a aquellos sobre quienes la ejerza, con inclusión del hijo póstumo.

Se señala también como especie de tutela testamentaria, el derecho que tiene de nombrar tutor para la administración que deje en legado o administración a un incapaz que no esté bajo su patria potestad ni la de otra persona.”⁸

2.1.4.3 TUTELA LEGÍTIMA

Por razón de preferencia, la tutela legítima es la que prosigue a la tutela testamentaria. La tutela legítima es la que surge cuando no existe tutor testamentario o en el caso de pérdida de la patria potestad.

⁸ RENDÓN UGALDE, Carlos Efrén, La Tutela, Porrúa, México, 2001, pp.61-62.

Nuestra legislación divide a la tutela legítima en dos clasificaciones, la primera establece las reglas a seguir en el caso de menores de edad y en la segunda para el caso de mayores de edad con alguna incapacidad física, mental o legal.

La primera, que es la de importancia para el presente trabajo, se contempla en el caso de que sobrevivan familiares de los menores, una vez que hayan desaparecido sus padres o quienes ejercían la patria potestad y éstos no designaron algún tutor testamentario, o cuando por causas de divorcio se tenga que nombrar tutor.

Lo anterior se encuentra regulado en los artículos 482 al 485 del Código Civil, donde se señala a quien le corresponde la tutela legítima:

*“ARTÍCULO 482. Hay lugar a tutela legítima:
I. Cuando no hay quien ejerza la patria potestad, ni tutor testamentario;
II. Cuando deba nombrarse tutor por causa de divorcio.”*

Es entonces, la tutela legítima, la que deberá ejercerse, a falta de disposición testamentaria o en su defecto, la que se ejercerá cuando, por causa de divorcio de los padres el Juez determine privar a los divorciantes de la Patria Potestad.

*“ARTÍCULO 483. La tutela legítima corresponde:
I. A los hermanos, prefiriéndose a los que lo sean por ambas líneas;
II. Por falta o incapacidad de los hermanos, a los demás colaterales dentro del cuarto grado inclusive.
El juez, en resolución motivada, podrá alterar el orden anterior atendiendo al interés superior del menor sujeto a tutela.”*

El artículo anterior enuncia las personas que deberán ejercer la tutela, prefiriendo a los familiares más cercanos. En caso de que los hermanos no

puedan desempeñar el cargo de tutor, éste será ejercido por un familiar hasta el cuarto grado colateral, para ello, si hubieran varios, el Juez elegirá al que crea más apto, no obstante se le da al pupilo, siempre y cuando tenga mínimo 16 años, la oportunidad de elegir a alguno de ellos, situación que se encuentra regulada en el artículo 484 del Código de la materia, el cual expresa lo siguiente:

“ARTÍCULO 484. Si hubiere varios parientes del mismo grado, el juez elegirá entre ellos al que le parezca más apto para el cargo; pero si el menor hubiere cumplido dieciséis años, él hará la elección.”

Se considera también tutela legítima la que ejercen las personas que no cumplen con la calidad de familiar o parientes en los grados que la ley establece, o no siendo designados tutores por testamento, hayan acogido y cuidado a los menores abandonados. En la clasificación la ley sigue un orden, dejando la tutela del mayor de edad incapacitado en primer término al cónyuge, en caso de que exista. En el supuesto de que el incapaz sea viudo, será tutor alguno de sus hijos mayores de edad y se considerará en preferencia a quien viva con él. Si todos vivieran con éste, el Juez nombrará uno a su consideración. A falta de cónyuge o hijos o bien que éstos sean menores de edad, entonces será tutor el padre o la madre del incapaz mayor de edad, poniéndose de acuerdo entre ellos quién lo representará. A falta de padres, podrán ser tutores los abuelos, los hermanos y demás colaterales dentro del mismo grado a quien corresponda.

2.1.4.4 TUTELA DATIVA

Este tipo de tutela surge como opción cuando no se ha nombrado tutor testamentario y cuando no existe tutor legítimo. Los sujetos pasivos de este tipo de tutela usualmente son los menores emancipados. También se nombrará tutor dativo cuando el tutor testamentario esté impedido temporalmente para

ejercer su cargo y no haya ningún pariente de los que menciona la ley para ejercer el cargo.

Esto se desprende de lo que apunta el artículo 495 del Código Civil, mismo que a la letra reza:

*“ARTÍCULO 495. La tutela dativa tiene lugar:
I. Cuando no hay tutor testamentario ni persona a quien conforme a la ley corresponda la tutela legítima;
II. Cuando el tutor testamentario esté impedido temporalmente de ejercer su cargo, y no hay ningún pariente de los designados en el artículo 483.”*

Se dice que lo dativo representa un dar, por lo que la tutela dativa se entiende como aquella que se da o se le atribuye a una persona, es este caso el que la atribuye es un Juez de lo Familiar.

“La tutela dativa. Es la que se establece por disposición del Juez, a falta de las dos anteriores. Presupone que no existe tutor testamentario ni suspendido temporalmente para ejercer el cargo, ni pariente hasta el cuarto grado con obligación de desempeñar la tutela legítima.”⁹

El Juez es el responsable de nombrar al tutor dativo de acuerdo a una lista que cada año le proporciona el Consejo Local de Tutelas, la lista está integrada por miembros de la comunidad con comprobada honorabilidad, pero si el menor ha cumplido los dieciséis años se le tomará en cuenta para que él mismo pueda nombrar un tutor y será el Juez quien confirmará dicho nombramiento si no existe causa justa para reprobalo; si ese fuera el caso, se podrá elegir a otro u otros tutores.

⁹ BAQUEIRO ROJAS, Edgard, et.al., op. cit., p. 291.

“Tratándose de expósitos y abandonados no acogidos, su tutela corresponderá siempre al gobierno del Distrito Federal, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.”¹⁰

2.1.4.5 TUTELA DE LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO

Este tipo de tutela se entiende, gracias al análisis de los considerandos descritos en el *anexo*, como aquella en donde el Estado se obliga así mismo a ser tutor de todos aquellos menores que se encuentran en situación de desamparo, comúnmente llamados niños de la calle, llevando a cabo una serie de actos, programas, lineamientos y metas que el mismo Estado deberá crear para cumplir con el objetivo del bienestar común, sin embargo al ser éste el punto principal de la investigación, se hará el análisis respectivo en el último capítulo.

2.2 SISTEMAS TUTELARES

En el Derecho Moderno continua reflejándose el interés de la sociedad por proteger a la persona y los intereses de los incapacitados, de tal manera que aún cuando la ley no establece de forma específica los sistemas tutelares, autores como Manuel F. Chávez Asencio, expresan que: “En la Legislación comparada es posible clasificar los sistemas tutelares del Derecho moderno en tres categorías: a) Tutela de autoridad; b) Tutela autoridad; y c) Sistema mixto”¹¹

a) Tutela de Autoridad; Es aquella en donde la guarda, protección y educación del pupilo, es decir, el cumplimiento del objeto de la tutela es

¹⁰ Ibidem, p. 292.

¹¹ Ibidem, p. 371.

obligación del Estado, es una función que le corresponde a la autoridad, específicamente a los Jueces de lo Familiar y los Consejos Locales de Tutelas, y no puede ser abandonada o delegada a organismos privados exclusivamente; en nuestra legislación, el artículo 501 en relación con el 500 del Código Civil, que se transcriben a continuación, prevén esta situación y participan tanto autoridades judiciales como administrativas;

“ARTÍCULO 500.- A los menores que no estén sujetos a la patria potestad, ni a tutela testamentaria o legítima, aunque no tengan bienes, se les nombrará tutor dativo. La tutela en este caso tendrá por objeto el cuidado de la persona del menor, a efecto de que reciba la educación y asistencia que requiera. El tutor será nombrado a petición del Consejo Local de Tutelas, del Ministerio Público, del mismo menor, en su caso, y aún de oficio por el Juez de lo Familiar.”

Lo destacable del precepto anterior, en relación al presenta trabajo, es el hecho de establecer la tutela dativa aún cuando el pupilo no tenga bienes, además de establecer la intervención de autoridades administrativas y judiciales.

“ARTÍCULO 501. En el caso del artículo anterior, tienen obligación de desempeñar la tutela mientras duran en los cargos que a continuación se enumeran:

I.- El Gobierno del Distrito Federal, a través del titular del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, mediante los delegados que éste designe al efecto;

II.- Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

III.- Derogada.

IV. Los profesores oficiales de instrucción primaria, secundaria o profesional, del lugar donde vive el menor;

V.- Los integrantes de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal que disfruten sueldo del Erario; y

VI.- Los titulares de establecimientos públicos de asistencia social.

Los Jueces de lo Familiar nombrarán de entre las personas mencionadas las que en cada caso deban desempeñar la tutela, procurando que este cargo se

reparta equitativamente, sin perjuicio de que también puedan ser nombrados tutores las personas que figuren en las listas que deben formar los Consejos Locales de Tutela, conforme a lo dispuesto en el Capítulo XV de este título, cuando estén conformes en desempeñar gratuitamente la tutela de que se trata.

Tratándose de expósitos o abandonados que no hayan sido acogidos por un particular o por instituciones de asistencia social, la tutela siempre corresponderá al Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo señalado en la fracción I de este artículo.

En este caso, no es necesario el discernimiento del cargo.”

Este artículo es esencial para la investigación por ser el precepto legal que expresamente obliga al Distrito Federal a ejercer la tutela, aún cuando sea temporalmente.

“La tutela como un cargo de carácter público. Es ejercido y vigilado por autoridades tanto administrativas como judicial lo instituyen entre otros Estados: Alemania, Austria, Estados Unidos, Brasil, Inglaterra, Italia.”¹²

b) Tutela familiar; Es aquel en donde la guarda, protección y educación del pupilo, así como la administración de sus bienes, es una obligación familiar, es decir está ligada a los vínculos de parentesco y afecto que existe entre los familiares y el incapaz, aún y cuando puede ser ejercida por un tercero. Este régimen tiene su antecedente y fundamento en el Código Napoleónico.

Es el sistema más común, ya que a falta de personas que puedan ejercer la patria potestad de un incapaz, por lo regular los lazos afectivos que existen entre éste y algún familiar, son los que deciden la tutela, además por considerarse que ella es quien realmente conoce la situación económica, social y psicológica del pupilo

¹² RENDÓN UGALDE, Carlos Efrén, op. cit. p.33.

c) Tutela de carácter mixto; Es aquella en donde participan el Estado y la familia en la guarda, protección y educación del pupilo, así como la administración de sus bienes, se ejerce de manera conjunta entre el Estado y los familiares, interviniendo el primero como vigilante. En sentido estricto nuestra legislación adopta este sistema tutelar. La Tutela se ejerce bajo la inspección y vigilancia de las autoridades judiciales y administrativas, aún y cuando la ejerza un familiar o un tercero.

“La tutela de carácter mixto. Puede ser desempeñada tanto por familiares como por organismos públicos, y siempre bajo la vigilancia de la autoridad, pues su cumplimiento se considera de interés público e irrenunciable, es el sistema que sigue nuestro Código Civil vigente, y otros Estados como Chile, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, entre otros.”¹³

Este sistema es adoptado por el Código Civil para el Distrito Federal vigente y es el principal punto de crítica en la investigación, por haberse demostrado tanto jurídica como socialmente la estrecha relación que debiera existir entre el Estado y los niños de la calle, lo cual se ahondará más adelante.

2.3 NIÑOS DE LA CALLE Y NIÑOS EN CONDICIÓN DE CALLE

Aún y cuando no existe una definición legal de estos dos conceptos, las instituciones tanto gubernamentales como de asistencia privada han hecho una distinción entre ellos, tomando en cuenta sus condiciones de vida y desarrollo.

Los niños de la calle son aquellos que realizan sus actividades cotidianas y duermen en ella, han terminado de forma invariable cualquier contacto familiar, Comúnmente se reúnen en bandas para tratar de sobrevivir, entre ellos se dicen “su familia”, adaptan parques, camellones y coladeras como un hogar.

¹³ Idem.

“A pesar de las condiciones inmundas que sólo puede dar el hecho de vivir cinco metros bajo tierra, los niños han tratado de imitar un poco el mundo exterior. Por ello, en un rincón de la alcantarilla hay un ropero hecho con cajas...”¹⁴

La mayoría de ellos presentan problemas psicológicos como baja autoestima, desconfianza, falta de identidad, no saben plantearse metas y menos cumplirlas. Todos los conocen de vista, conocen como y donde viven, son violentos, fáciles para la agresión física e impredecibles.

Los niños en condición de calle, son aquellos que no han dejado su casa ni a su familia, pero se mantienen con actividades que realizan en la calle. Las actividades son de trabajo, venden cualquier producto o limpian parabrisas pero al terminar el día se reúnen con sus padres y hermanos, no duermen en la calle sino que regresan a un hogar con su familia, es decir, existen personas que ejercen la patria potestad o en su defecto la tutela.

2.4 EXPÓSITOS Y ABANDONADOS

Expósito es aquel menor que se encuentra en una situación de desamparo y abandono, pero cuyo origen se desconoce. Se presume que el expósito hallado en territorio nacional ha nacido en éste y que sus padres son mexicanos.

“Se le da el nombre de expósito al recién nacido que es abandonado o expuesto, o confinado a un establecimiento benéfico.”¹⁵

¹⁴ AVILÉS CANO, Karina, et.al., Los Niños de las Coladeras, La Jornada, México, 2001, p. 15.

¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T. II., Porrúa, México, 2000.

Por otra parte el abandonado es aquel que se encuentra en situación de desamparo pero cuyo origen se conoce. En ambos casos se deja a un menor en una situación de abandono, desamparo y desolación, por parte de sus padres.

El ya mencionado Código Civil en su artículo 492, recientemente adicionado, da un concepto de expósitos y abandonados, además de hablarnos de quien deberá ejercer la tutela de estos incapaces en primera instancia;

“ARTÍCULO 492. La ley coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Se entiende por expósito, al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado.

Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la Administración de los mismos.

En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público Especializado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien después de realizar las diligencias necesarias, en su caso, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.”

Aquí se observa, además de la definición de expósito y de abandonado, la necesidad imperante de que se ejerza sobre ellos una tutela inmediata, por lo cual ésta se le otorga a la primera persona que los acoja. Este es un problema que se ve cada vez más en el Distrito Federal.

2.5 ÓRGANOS DEL ESTADO QUE INTERVIENEN EN LA TUTELA

El Estado, a través de sus órganos e instituciones, tienen el deber de procurar que las obligaciones que nacen de las relaciones familiares no se modifiquen a la libre voluntad de las partes. Esto debe hacerlo por medio de las autoridades judiciales como lo es el Juez de lo Familiar, y las autoridades administrativas como el Ministerio Público adscrito a un Juzgado Familiar, el Consejo Local de Tutelas y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

2.5.1 JUEZ DE LO FAMILIAR

Los Jueces de lo Familiar serán las autoridades judiciales encargadas de resolver las pretensiones y conflictos sometidos a su conocimiento en todos los asuntos relativos a la tutela. Entre sus funciones está la de ejercer una vigilancia sobre el conjunto de actos del tutor a fin de evitar, por medio de disposiciones adecuadas, la trasgresión de sus deberes, por lo tanto serán las únicas autoridades encargadas de intervenir en asuntos de la tutela.

Las funciones e intervenciones del Juez serán, nombrar tutor, cuando sea avisado del fallecimiento de una persona que ejercía la patria potestad sobre un incapacitado; cuidará provisionalmente de la persona del menor, así como sus bienes hasta que le nombre un tutor y dictará las medidas necesarias para que el incapacitado no sufra perjuicio en su persona y bienes, debe hacer los nombramientos de los tutores. Tendrá la facultad de hacer las declaraciones del incapacitado o minoría de edad; deberá cuidar que el tutor otorgue la garantía que la ley exige para desempeñar el cargo; tendrá la facultad de fijar con audiencia del tutor la cantidad que haya de invertir en alimentos y educación del menor y cuando se trate de un mayor incapaz, los gastos de rehabilitación; deberá probar la cantidad que se invertirá para los gastos de

administración de los bienes, así como el número y sueldo de los dependientes necesarios y en caso de que se tenga que aumentar, debe cuidar en todo lo relativo a la mayoría de los incapaces y que se presenten en cada año el certificado de los médicos psiquiatras que digan cómo va el estado del incapaz.

2.5.2 MINISTERIO PÚBLICO

Es una institución administrativa que depende del poder ejecutivo, es el representante social, y a decir de Chávez Asencio; “El Ministerio Público participa en nombre y representando a la sociedad. Es frecuente su intervención en los asuntos relativos del Derecho de Familia, por lo que también se observa su presencia en la tutela. Está presente para deducir la acción correspondiente para que se reembolsen los gastos que hubieren hecho en relación a los incapacitados indigentes que hubieren sido mantenidos a costa de las rentas públicas (Art. 545 C.C.). Tiene facultad para promover la separación de los tutores que se encuentren en alguno de los casos previstos por los artículos 504 y 507 C.C. Puede actuar ante el juez de lo familiar para que éste dicte las providencias que estime útiles para la conservación de los bienes del pupilo (Art. 522 C.C.). Tiene acción para solicitar que la garantía consistente en hipoteca, prenda o fianza, se aumente o disminuya proporcionalmente en los casos en que sí proceda en los términos del artículo 529 C.C.”¹⁶

El Ministerio Público es el defensor del interés público, sus atribuciones son, entre otras, la intervención ante los Juzgados y Salas Familiares para salvaguardar el interés público, promover la conciliación en los asuntos del orden familiar y en aquellos en que se encuentren involucradas personas con discapacidad.

¹⁶ CHÁVEZ ASECIO, Manuel F., op. cit., pp.395-396.

“En el orden civil, el Ministerio Público interviene en las situaciones jurídicas en que los intereses públicos no deben quedar a la libre disponibilidad de los particulares, ente ellas, en los casos en los cuales se ventilan asuntos relacionados con menores. La minoría, falta de experiencia y madurez ocasionan la imposibilidad del niño o adolescente de defenderse a sí mismo y, aún cuando cuenten con un representante legal, la presencia del Ministerio Público significa una garantía de la protección de sus intereses.”¹⁷

La tutela al ser un cargo de interés público en el que se relacionan asuntos de menores, inmediatamente da paso a la intervención del Ministerio Público.

2.5.3 CONSEJO LOCAL DE TUTELAS

“El Consejo Local de Tutelas es un órgano de vigilancia e información para cumplir las funciones que expresamente le confiere el Código Civil, en relación a la guarda de la persona y bienes de los que no están sujetos a patria potestad tienen una incapacidad natural o legal o solamente la segunda, para gobernarse por si mismos.”¹⁸

Éste es un órgano de vigilancia e información coadyuvante de los jueces de lo familiar; su función es vigilar el correcto ejercicio de la tutela, asistir a los menores y a los incapacitados que deben ser sujetos a la tutela. El Distrito Federal cuenta con dieciséis consejos locales de tutela, con base en la división por delegaciones del Gobierno del Distrito Federal, dependiendo de una oficina central operada por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, organismo integrante del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia.

¹⁷ BRENA SESMA ,Ingrid, op. cit., p. 110.

¹⁸ CHÁVEZ ASECIO, Manuel F., op. cit., p. 391.

2.5.4 SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como objetivos la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios asistenciales en el Distrito Federal, tiene diversas atribuciones y objetivos tendientes a mejorar y cuidar la convivencia familiar, como lo se puede deducir lo que nos atañe es la intervención tutelar.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal tiene como propósito mejorar las condiciones de calidad de vida de la familia y la comunidad en zonas marginadas y vulnerables, a través de programas y servicios de carácter asistencial orientados a la prevención, promoción y organización para la participación comunitaria. Dentro de sus principales objetivos tiene los de atención al Desarrollo Infantil, promoción a la salud, Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, atención a la niñez en circunstancias difíciles. Tiene la obligación de desempeñar la tutela los menores que no estén sujetos a la patria potestad, ni a tutela testamentaria o legítima, aunque no tengan bienes. La tutela en este caso tendrá por objeto el cuidado de la persona del menor, a efecto de que reciba la educación y asistencia que requiera.

CAPÍTULO 3

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA TUTELA DE LOS NIÑOS DE LA CALLE

Como se ha visto a lo largo de la presente investigación, desde las primeras civilizaciones, las personas incapaces para valerse por si mismos, ya sea por su edad o por su estado físico y mental; estas personas, presentes en todo tiempo, requieren de la protección, cuidado y educación de personas capaces, la regla general y natural es que esta protección la proporcione la familia, pero por motivos variados no es así, por lo que a falta de protección familiar, el Estado ha sido el encargado de ejercerla ante la necesidad inmediata de hacerlo.

3.1 PROBLEMÁTICA JURÍDICO-SOCIAL DE LOS NIÑOS DE LA CALLE.

La problemática de los niños de la calle, es un fenómeno jurídico-social que crece cada día de forma alarmante en la Ciudad de México. Son niños que por distintas razones o por abandono de sus padres, viven en condiciones extremadamente difíciles, duermen en lugares públicos como parques, banquetas, jardines y coladeras, expuestos a todo tipo de enfermedades e infecciones, se encuentran en un estado de abandono y pobreza extrema, son marginados, explotados y discriminados por parte de la sociedad y, lo más detestable, por parte de las autoridades. Sobra decir que la mayoría de ellos no han cursado siquiera la educación primaria. En la Ciudad de México, existen niños de la calle, aún cuando no sean nombrados así, son considerados como una problemática jurídico-social que se presenta en el Distrito Federal a partir del incremento de este grupo a principios de la década de los 80's.

Variadas son las causas del incremento de este fenómeno jurídico-social, pero en la actualidad podemos destacar el maltrato físico, psicológico y sexual

por parte de familiares y maestros, la situación económica familiar y otros fenómenos sociales como el alcoholismo, drogadicción y bandalismo. La Secretaría de Desarrollo Social tiene detectados 147 puntos de encuentro de niños de la calle en diez delegaciones políticas, siendo Cuauhtémoc la que registra el mayor número, con 83 sitios. Se tienen localizados los puntos con mayor afluencia, entre ellos coladeras cercanas a las estaciones del Metro Indios Verdes, Hidalgo, Insurgentes, Bellas Artes, Central Camionera y Sevilla, así como algunos puentes peatonales, cruceros y, lo que es peor, en zonas cercanas a los edificios delegacionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las Garantías Individuales, le impone al Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios) la obligación de garantizar a todos los ciudadanos una educación básica, salud, vivienda digna y decorosa, apoyo a los menores por parte de las instituciones públicas, entre otras tantas, , además de ser la base para que nuestro país sea participe en variados Tratados Internacionales a favor de los Derechos de los niños.

En observación a las obligaciones dictadas por nuestra Constitución Política, el Gobierno del Distrito Federal ha tenido la intención y disposición de crear un marco jurídico que realmente se ajuste a cubrir las necesidades de este grupo vulnerable, prueba de esto es la reciente entrada en vigor de la Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas del Distrito Federal, las recientes modificaciones a esta Ley y a los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal y la aún más reciente propuesta de adición y modificación a este grupo de Leyes, ello con el fin de que el Gobierno Capitalino, a través de su Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia asuma la tutela de los niños de la calle y abandonados, incluso es el Estado quien les debe de brindar educación como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 3º indica:

“Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

...”

El numeral anterior obliga y faculta al Distrito Federal para intervenir en la educación básica de sus habitantes, con las características de ser laica y gratuita, más aún de los niños de la calle toda vez que de acuerdo a diferentes disposiciones ya citadas, debe de fungir como tutor con la finalidad de buscar el bienestar de estos.

Por otra parte el artículo 4º Constitucional hace énfasis en la necesidad que existe en cuidar la integridad de los menores en estado de abandono, para poder proporcionarles los medios necesarios para que a futuro se incorporen plenamente a la sociedad.

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

El numeral anterior obliga a la Administración Pública a velar por los Derechos de los Niños, además de ser la base constitucional para crear disposiciones jurídicas y celebrar Tratados Internacionales tendientes a este fin.

Por otro lado el Código Civil para el Distrito Federal, es quien regula la figura Jurídica de la tutela, nos dice los tipos, formas y lineamientos en que se debe llevar a cabo, mismos que ya hemos analizado durante el transcurso de la presente investigación. En el año anterior (2007) se dieron importantes modificaciones al Código en torno a la tutela.

La imperante necesidad y crecimiento de los niños de la calle a obligado a la Legislatura Local a promulgar una nueva Ley en la cual se vele por los Derechos de los niños, y no sólo de los niños de la calle, si no de la infancia en general.

De lo más destacado de esta Ley se pueden resaltar los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 5. De manera enunciativa, más no limitativa, conforme a la presente Ley las niñas y niños en el Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

A) A la Vida, Integridad y Dignidad:

I. A la vida, con calidad, siendo obligación del padre y la madre, de la familia, de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las niñas y niños, su sobrevivencia y su desarrollo, así como el acceso a los medios y mecanismos necesarios para ello;

II. A la no discriminación, por lo que la observancia a sus derechos se hará sin distinción alguna, independientemente del fenotipo, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición de la niña y niño, de su madre, padre o tutores;

III. A una vida libre de violencia;

IV. A ser respetado en su persona, en su integridad física, psicoemocional y sexual;

V. A ser protegidos contra toda forma de explotación;

VI. A recibir protección por parte de sus progenitores, familiares, órganos locales de gobierno y sociedad; y

VII. A recibir información respecto de cuestiones de seguridad pública y de protección civil.

B) A la identidad, Certeza Jurídica y Familia:

I. A la identidad, tomando como base el conjunto de atributos y derechos de la personalidad conforme a lo previsto en la legislación civil;

II. A ser registrados después de su nacimiento, con un nombre y apellidos propios, de conformidad con lo establecido en la legislación civil;

III. A solicitar y recibir información sobre su origen, sobre la identidad de sus padres y a conocer su origen genético;

IV. A vivir y crecer en el seno de una familia, conocer a sus progenitores y a mantener relaciones personales y contacto directo con ellos, aún en el caso de estar separados, salvo si ello es contrario al interés superior de la niña y niño;

V. A integrarse libremente y sin presión de ninguna autoridad, institución u organización, a una hogar provisional y a recibir los beneficios de la adopción llegado el caso;

VI. A emitir su opinión en todos los asuntos que le afecten y a ser escuchado tomando en cuenta su edad y madurez en todo procedimiento judicial o administrativo, ya sea directamente o por medio de representante;

VII. A recibir un trato digno y apropiado cuando sean víctimas de cualquier tipo de ilícito o cuando ellos mismos cometan infracciones;

VIII. A recibir el apoyo de los órganos locales de gobierno, en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos a través de las instituciones creadas para tal efecto como son: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de las Procuradurías competentes y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

C) A la Salud y Alimentación:

I. A poseer, recibir o tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, que posibiliten su desarrollo armónico e integral en el ámbito físico, intelectual, social y cultural;

II. A tener acceso a los servicios médicos necesarios, para la prevención, tratamiento, atención y rehabilitación de discapacidades y enfermedades, de acuerdo con las bases y modalidades que establecen las disposiciones jurídicas de la materia;

III. A recibir orientación y capacitación para obtener conocimientos básicos en materia de salud, nutrición, higiene, saneamiento comunitario y ambiental, así como todo aquello que favorezca su cuidado personal;

IV. A ser protegidos y orientados contra el consumo de drogas, estupefacientes, uso de tecnologías o cualquier otra cosa que les genere estado de dependencia o adicción;

V. A la salud y a los servicios integrales para la prevención, el tratamiento de enfermedades, su atención y rehabilitación.

D) A la Educación, recreación, información y participación:

I. A expresar su opinión libremente, conocer sus derechos y a ser escuchados en el ámbito familiar y comunitario, así como en todo procedimiento administrativo o judicial, que afecte sus esferas personal, familiar y social;

II. A ser tomados en cuenta para cualquier acto relacionado con su vida personal y social;

III. De asociarse y reunirse;

IV. A recibir información adecuada a sus etapas de crecimiento, que promueva su bienestar social, así como su salud bio-psicosocial y sexual, enalteciendo los valores

de paz, equidad, democracia, solidaridad, libertad, justicia, respeto y tolerancia;

V. A recibir educación de calidad, conforme lo señala el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. A participar en la vida cultural de su comunidad, así como al desarrollo de la creación artística, a la recreación, esparcimiento, actividad deportiva, y a los juegos y actividades propias de su edad;

E) A la Asistencia Social:

I. A ser sujetos de programas de asistencia social cuando se encuentren o vivan circunstancias de desventaja social, que garanticen la protección integral en tanto puedan valerse por sí mismos y que le auxilien a recuperar su salud y equilibrio personal, en caso de daño físico o mental;

Y los demás que les reconozcan otros ordenamientos legales.”

El artículo anterior enuncia de manera clara y precisa los Derechos que tienen todos los niños que viven el Distrito Federal, mismo que el Gobierno se obliga a sí mismo, por medio de sus órganos administrativos, a velar por cumplirlos y hacerlos cumplir.

“ARTÍCULO 7. Los Órganos Locales de Gobierno están obligados a otorgar y garantizar de la mejor forma posible, los servicios de defensa y representación jurídica para preservar los intereses de las niñas y niños, mismos que deberán ser gratuitos a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, la Defensoría de Oficio, la Procuraduría Social y todas aquellas creadas para este fin.”

De lo anterior se denota la obligación del Gobierno del Distrito Federal a preservar y otorgar los medios necesarios para que se cumplan los derechos de los niños, esto se hará principalmente por medio de las Secretarías de Estado y demás instituciones, Como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, que deben estar en contacto directo con este grupo vulnerable.

El artículo 13 de la Ley en comento expresa lo siguiente:

“ARTÍCULO 13 El Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, en coordinación con las demás instancias locales y federales establecerá las normas y los mecanismos necesarios a fin de que, cuando una niña o niño se vea separado de su familia de origen, se procure su reencuentro con ella, o bien, para la localización de sus familiares en los casos de abandono, sustracción o retención ilícita, separación por sentencia judicial, ausencia o muerte de los progenitores.”

El numeral anterior establece una interrelación, que obliga al Distrito Federal a colaborar con otros Gobiernos locales o con el Gobierno Federal, para velar por los intereses de los niños. De lo anterior se desprende que el Estado tiene la obligación de velar por los niños de la calle ya que por disposición de la Ley, tiene que adquirir el papel de tutor.

3.2 INEFICAZ Y ESCASA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA OBTENCIÓN DE LA TUTELA DE LOS NIÑOS DE LA CALLE

La escasez de referencias a la infancia en las campañas políticas parece ser un reflejo del poco interés actual que se la ha brindado a la agenda sobre sus derechos en legislaturas tanto federales como estatales. Si bien las campañas en medios contrastan con las plataformas electorales de las tres principales fuerzas políticas, mismas que en mayor o menor medida incluyen compromisos relacionados con los derechos de la infancia; se ha hecho costumbre que tales compromisos no sean atendidos una vez que se desarrollan los trabajos legislativos.

A nivel de los congresos locales no hubo mejor suerte; al parecer no son más de seis los Estados de la República que han creado leyes estatales de

protección de los derechos de la infancia, sin descontar que en la mayoría de los casos se trata de leyes sólo de protocolo que, para variar, no cuentan con los mecanismos apropiados para garantizarlos. En dos Estados de la República en particular, Jalisco y Oaxaca, en los últimos meses se generó una intensa actividad tanto de parte de legisladores como de Organizaciones no Gubernamentales y otros actores locales en materia de derechos de la infancia.

La intención del Gobierno es buena, pero no ha pasado de ser sólo buena intención, ya que durante muchos años la Asamblea Legislativa del Distrito Federal considera una partida presupuestal de recursos financieros suficientes para asegurar la atención, cuidado y protección de los niños de la calle y otros grupos vulnerable, tales como los adultos mayores y madres solteras, siendo estos dos grupos los más beneficiados, debido a fines políticos.

Las políticas públicas implementadas por la Administración Pública en el Distrito Federal, han puesto poca atención a las condiciones que colocan a esta población infantil en riesgo de vivir y trabajar en la calle; de hecho, programas que aún no operan ya que no tienen los lineamientos y alcances definidos.

La infraestructura comunitaria de centros de apoyo y escuelas especiales (entendiendo “especiales” como aquellas que cuenten con infraestructura y personal profesional capacitado que brinde el apoyo educativo y psicológico pertinente) es insuficiente para los niños de la calle. Ninguna institución pública orienta a las familias y a los propios niños el prevenir las condiciones de riesgo.

Retomando las obligaciones establecidas en nuestra Carta Magna, el Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de los Derechos de los niños y las niñas del Distrito Federal, tomando en cuenta el grado de indefensión en que viven, se prevé un tipo de tutela a favor del Gobierno del Distrito Federal de los menores en situación de desamparo o niños de la calle, es decir, el Gobierno del Distrito Federal, a través del Sistema para el Desarrollo Familiar local, se

encargará del cuidado y atención de los niños de la calle, así quedó aprobado en el dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa, de fecha 30 de octubre del año 2007, mediante el cual se reformarían diversas disposiciones del Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley de los Derechos de los Niños y la Niñas en el Distrito Federal, situación que es totalmente ineficaz, ya que aún cuando existe una Ley que regule esta situación, no da la garantía que se cumpla, lo anterior dado que en este caso existe una total falta de interés por parte del Estado para cumplir su papel de tutor de los niños de la calle (Consultar *anexo en el considerando décimo segundo en relación con el resolutivo único que determina la adición al artículo 494 del código civil*).

3.3 LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CUMPLIR DE MANERA EFICAZ EL CARGO DE TUTOR DE LOS NIÑOS DE LA CALLE.

Las legislación vigente establece que cuando el Gobierno del Distrito Federal, por medio de cualquiera de sus Secretarías u otro organismo, tenga conocimiento de la existencia de un menor desamparado, practicará una diligencia de acogimiento con participación de un comité técnico interinstitucional a cargo del Sistema para el Desarrollo Familiar del Distrito Federal dando aviso al Ministerio Público, quien después de realizar la diligencia, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado de esa institución. Una vez que el Gobierno obtenga la tutela del menor, los padres o tutores perderán la patria potestad del niño.

La intención del Gobierno del Distrito Federal no pasa de ser buena solamente, ya que según información recibida por la Oficina de Prensa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hasta el día viernes 29 de febrero de 2008 no existen los lineamientos o el procedimiento, ni las bases o los

alcances, mismos que están a cargo del Sistema para el Desarrollo Familiar del Distrito Federal, por ello es necesario crear un programa con los lineamientos suficientes para que el Gobierno del Distrito Federal pueda cumplir de manera satisfactoria el cargo de tutor, por lo tanto, es menester desarrollar estrategias para la construcción de alternativas sociales, legales y de identidad que sean atractivas para los niños y jóvenes. Es necesario que el gobierno, a través de mecanismos de contacto, pueda convencer, o en su defecto imponer, a los niños de ser llevados a algunos espacios de residencia, que cuente con la infraestructura adecuada para albergarlos y proporcionarles una alimentación, educación y servicios de salud física y mental necesarios.

La propuesta es evaluar la necesidad de crear un programa que realmente obligue al Gobierno del Distrito Federal a cumplir con la obligación, enmarcada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Legislación Secundaria, de garantizar a los niños de la calle, por medio de un organismo especializado o por medio de una institución como lo es el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, el ejercicio de sus derechos, acceso a vivienda, educación, alimentación y salud, que se investiguen las condiciones de vida en que se encuentra cada uno de estos niños, para determinar si puede ser considerado como niño de la calle y en consecuencia tener la facultad de remitirlo a las instalaciones de dicho organismo, iniciando así un procedimiento de obtención de tutela realmente eficaz.

Los niños de la calle necesitan del apoyo social para lograr un crecimiento y desarrollo humano estable, algunos de ellos aprovechan los escasos servicios, programas o apoyos sociales cuando quieren escapar momentáneamente de la calle, pero estos servicios son temporales, tienen poca difusión y son insuficientes para lograr abarcar a todos los niños de la calle y cubrir las múltiples necesidades que les aquejan, necesidades básicas como lo son los alimentos, medicinas, ropa, artículos de higiene personal, útiles escolares, entre otros. Por lo anterior expuesto, es necesario tener una

participación directa y activa del Gobierno del Distrito Federal en la vida de los niños de la calle, tener presencia y seguimiento permanente con ellos, para lo cual es necesario crear una nueva legislación o modificar las Leyes e instituciones jurídicas pertinentes para hacer efectiva e inmediata la tutela que el Gobierno del Distrito Federal tendría, por disposición de la Ley, que ejercer sobre ellos; crear y construir las instituciones suficientes para ello, en las cuales se les ofrezca una educación, una vida digna, eventos recreativos, deportivos y culturales, así como darles la oportunidad de reintegrarse productivamente a la sociedad, asegurar su guarda, vigilar y procurar su bien. Con ello podrá mejorar las condiciones de vida de miles de niños que se encuentran en esta situación, prevenir y evitar la comisión de delitos y permitirle al Estado cumplir con la obligación de otorgarle a estos niños la oportunidad de acceder y disfrutar de los derechos elementales que a su favor establece nuestra Carta Magna, los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país y las Leyes Vigentes.

Tomando en cuenta las deficientes acciones y programas que tiene el Gobierno del Distrito Federal para cumplir con su misión de asumir la tutela de los niños de la calle, nos damos a la tarea de idear un programa mediante el cual pueda obtener la tutela inmediata y directa de este grupo de niños que carecen de los servicios más elementales de salud, educación, vivienda y vestido.

En este programa intervendrían las distintas autoridades de la Administración Pública Local, utilizando personal y el presupuesto exclusivamente para esta tarea, presupuesto que año con año se destina para el apoyo de grupos vulnerables y que en los últimos años se presenta una partida exclusiva para niños de la calle que en el papel es suficiente, pero que no es utilizada de forma correcta.

El programa propuesto estará apegado a las obligaciones y facultades otorgadas por la Legislación aplicable y vigente, evitando violar sus Derechos.

Por razones de espacio, será desglosado a continuación de manera clara, breve y precisa.

Primera Etapa.

1.- Con la ayuda de psicólogos, psicoanalistas, sociólogos y abogados, realizar una test con el cual se pueda evaluar y determinar si se puede considerarse o no, a un menor como niño de la calle.

Esto tomando en cuenta aspectos reales sobre, forma y lugar de vida, si existe o no separación de el menor y su familia, si existiera, cuales fueron las causas, existencia o inexistencia de familiares, situación laboral, situación académica, entre otras.

Realizar brigadas especiales y permanentes, en las cuales se les pueda brindar ayuda psicológica, contra las adicciones y de salud, esto con el fin de poco a poco acostumbrarlos a la idea de tener ayuda del gobierno

2.- Realizar por medio de las unidades de grupos vulnerables, con el apoyo de trabajadores sociales y sociólogos, investigaciones de campo para localizar los puntos de afluencia o reunión de estos grupos de niños, realizando análisis de la forma de vida y carencias del grupo.

3.- Una vez localizados estos puntos es necesario, dar aviso al Ministerio Público, tener contacto directo con cada uno de ellos, explicarles los fines y motivos del programa.

4.- Aplicarle a cada uno de estos menores el test, iniciando aquí un procedimiento administrativo con cada una de ellos.

Segunda Etapa.

Una vez realizado y analizado dicho test, dar inicio a la segunda etapa donde se podrán tomar dos tipos de caminos:

a) A los menores que, de acuerdo a los resultados, exista la posibilidad de reintegrarlo a su familia, hacerlo de forma paulatina brindando ayuda psicológica individual y colectiva, a él y a su familia.

Esto será siempre que las causas de separación, no sean consideradas por el Código Civil como causales de pérdida de la patria potestad o sean considerados delitos graves por el Código Penal para el Distrito Federal en contra de la persona del menor.

b) A los menores cuya separación de su familia haya sido por situaciones sean consideradas por el Código Civil como causales de pérdida de la patria potestad o sean considerados delitos graves por el Código Penal para el Distrito Federal en contra de la persona del menor, deberá iniciarse un proceso administrativo el cual concluya con la adjudicación de la tutela a favor del Gobierno del Distrito Federal, emitiendo el Acta de Tutela correspondiente, en ella intervendrán el Juez de lo Familiar, el Ministerio Público y el Consejo Local de Tutela, con sus respectivas funciones y obligaciones, cuidando que no se violen los derechos de los menores y que sea una decisión que beneficie siempre a éste último.

Por su parte el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, quien practicara la diligencia de acogimiento, será el encargado de dar la atención, protección y tratamiento al menor procurando siempre y en todo momento el sano desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, el cual deberá ser en una institución que cuente con la capacidad y espacios

suficientes. Se dará prioridad, a los menores con problemas de adicción a estupefacientes, sustancias psicotrópicas y alcoholismo.

En estas instalaciones deberá contarse con clínicas de salud, espacios recreativos y deportivos, escuelas y talleres para la enseñanza de oficios, y comedores.

3.3.1 METAS Y BENEFICIOS

Las metas que se buscan alcanzar, al igual que los beneficios, son bastantes y muy variadas, la primordial es que el Gobierno del Distrito Federal obtenga la tutela directa e inmediata de los niños de la calle, además de las que a continuación se enlistan:

- Entender y atender en forma personalizada a los niños que viven en la calle, acompañándolos en un proceso gradual que les permita elegir otra opción de vida, facilitándoles las condiciones para que permanezcan en ella.
- Dar cumplimiento cabal a lo establecido por las Leyes vigentes y aplicables.
- Construir instancias, leyes, tecnología, centros de poder e influencia, que les permitan incorporarse en condiciones de fuerza dentro de los circuitos internacionales comerciales, productivos y financieros del mundo.
- Tener presencia y seguimiento permanente en la calle, para evitar futuras generaciones de niños de la calle.

Los beneficios que se tendrían al momento en que el Gobierno del Distrito Federal cumpla adecuadamente con su papel de tutor de los niños de la calle son muchos y muy variados, destacado los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de miles de niños y jóvenes mexicanos que se encuentran en estado de abandono o pobreza extrema, y que necesitan del apoyo social para lograr un crecimiento y desarrollo humano estable.
- Si en algún momento se pudiera tener contacto con la familia del menor y con el reencuentro, se protege a la base de la sociedad que es la familia.
- La protección de la vida misma de los menores, vigilando y procurando su beneficio y salud física y mental.
- Integración armónica y plena de estos niños a la convivencia social, en consecuencia mayor desarrollo social.
- Prevención y disminución en la comisión de delitos.
- Avances en el rezago educativo.
- Mayor desarrollo económico del Distrito Federal como consecuencia del desarrollo social, cultural y educativo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Con el análisis de los antecedentes de la intervención del Estado en la tutela de los niños de la calle en México nos dimos cuenta primeramente de la existencia de los niños desamparados, siendo esta una preocupación imperante para los que han ejercido el poder, de hacerse cargo de estos menores, tal vez no propiamente mediante una tutela, pero si mediante otro tipo acciones y programas de acuerdo a las ideas de las diferentes épocas por las cuales ha atravesado nuestro país. Podemos concluir que antes de nuestra época la intervención del Estado con los niños que han quedado en desamparo era activa y eficaz, ya que no sólo se basaban en la creación de Leyes y Reglamentos, sino que tenían una intervención práctica.

SEGUNDA. En países como México el fenómeno jurídico-social de los niños de la calle se agudiza dada la cultura política que ha prevalecido en el país durante décadas y por las aparentes transiciones en los grupos del poder, que en ocasiones son más bien el reciclaje de los mismos grupos, ya que cambian de apariencia o de denominación, pero no dejan muchos espacios para que otros sujetos participen en los ámbitos de decisión de su competencia. Las crisis económicas determinan de manera alarmante el crecimiento en el número de niñas y niños que viven y trabajan en la calle, que provienen de grupos familiares y de comunidades populares que no logran proporcionarles los satisfactores básicos y que, como resultado de una pobreza histórica, no cuentan con herramientas fundamentales para la crianza y educación; por ello son comunes las historias de maltrato, desintegración y/o abandono.

TERCERA. En forma por demás perezosa, como si la situación de niñas y niños en México y en cada uno de sus Estados no lo ameritara, los legisladores poco a poco han ido haciendo cambios para armonizar la legislación vigente a los principios y disposiciones. Nuestra legislación, iniciando con nuestra Carta Magna, nos da de manera clara y precisa las obligaciones

que debe tener el Estado con la niñez. En cuanto a conceptos y definiciones nuestros doctrinarios y Leyes son muy específicas y precisas, en cuanto a la tutela, sujetos y obligaciones de cada uno de ellos, contamos con una basta información y reglamentación.

CUARTA. A lo largo de la investigación se ha encontrado que la niñez ha sido primordial y relevante para el crecimiento y futuro de nuestro país, en la actualidad los Gobiernos Locales se han dado cuenta de ello, tal es el caso del Gobierno del Distritito Federal, que en los últimos años ha reformado el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, además de crear la Ley de Los Derechos de los Niños y las Niñas de Distrito Federal, pero todo esto no tiene trascendencia, ya que estas Leyes enuncia de manera formal y precisa, la obligación de este gobierno con los niños de la calle, pero en ningún momentos se plantean los lineamientos y alcances de ellos, peor aún, no se ha llevado a cabo acción alguna en beneficio de la niñez en general, menos aún de los niños de la calle, siendo esto una gran pérdida, ya que año con año se destina una partida presupuestal para ello, sin que se vean acciones, no así en otros aspectos, que podríamos llamar políticos, como la ayuda a personas de la tercera edad y madres solteras (personal que pueden o podrán en poco tiempo ejercer su derecho al voto), programas sociales bien establecidos. Es así como tenemos que en cuanto a los niños de la calle la intervención del Gobierno del Distritito Federal no pasa de ser buena intencion y Leyes que justifican sólo el trabajo de la Asamblea Legislativa local.

QUINTA. Sin duda un factor que ha contribuido de manera importante a impulsar iniciativas de ley para proteger los derechos de la infancia, tiene que ver con el equilibrio de fuerzas políticas dentro de las instancias legislativas que provoca la necesidad de una mayor competencia en esa materia, animando un verdadero trabajo legislativo. En contraposición a lo anterior, los incipientes cambios en los marcos legales de carácter local logrados hasta el momento se presenta el lento avance en el sentido de poner en práctica los preceptos

legales establecidos, ello tiene que ver, entre otras cosas, con la ausencia de mecanismos que promuevan de manera sistematizada la adecuación con la necesidades y los derechos de los niños.

SEXTA. Las crisis económicas determinan de manera alarmante el crecimiento en el número de niñas y niños que viven y trabajan en la calle, que provienen de grupos familiares y de comunidades populares que no logran proporcionarles los satisfactores básicos y que, como resultado de una pobreza histórica, no cuentan con herramientas fundamentales para la crianza y educación; por ello son comunes las historias de maltrato, desintegración y/o abandono.

SÉPTIMA. Las condiciones extremas en que viven estos niños son el resultado de que familias, sociedad y autoridades no han logrado establecer estrategias oportunas para rescatar a nuestra infancia. La falta de apoyo a metodologías apropiadas, a través de una normatividad adecuada que permita obtener fondos públicos permanentes y de buena calidad, coloca serios obstáculos para lograr un mayor impacto en los esfuerzos para revertir o contener los severos daños que padece esta población, a su salud y a sus condiciones generales de vida por causa de violencia, explotación o discriminación, lo que lleva un mayor arraigo a la calle y la presencia de formas más complejas de vida callejera.

OCTAVA. Se destina una partida presupuestal suficiente para programas de ayuda a los grupos vulnerables, pero nunca se sabe el paradero del dinero destinado a los niños de la calle, no se difunden o crean programas palpables, a diferencia de programas a los cuales se les da mayor difusión y se gastan grandes sumas de dinero, con fines políticos pensamos, ya que estos programas son de ayuda económica a persona quienes pueden ejercer o ejercerán en un corto plazo su derecho al voto, como lo son las personas de la tercera edad y madres solteras. De manera frecuente autoridades públicas,

sobre todo del ámbito local, realizan acciones que violan sus derechos, todo lo anterior no se descubrió en la presente investigación, es la realidad que vemos y vivimos día a día los habitantes de esta Ciudad, que a muchos nos hace tener sentimientos distintos, pero que nadie hacemos algo para cambiarlo, al contrario en lugar de ayudar les damos la vuelta; para recuperar a los menores a veces no basta la buena voluntad, que muchas veces es lo único que tienen quienes crean organizaciones.

NOVENA. Por todo lo anterior se deduce que es necesario, llevar a cabo un procedimiento administrativo, que culmine con la obtención de la tutela de los niños de la calle a favor del Gobierno del Distrito Federal.

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- AVILES CANO, Karina, et al., Los Niños de las Coladeras, La Jornada, México, 2001.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgard, et al., Derecho de Familia, Oxford, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 2006.
- BRENA SESMA, Ingrid, Intervención del Estado en la Tutela de Menores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- CHÁVEZ ASECIO, Manuel F., La Familia En El Derecho. “Relaciones Jurídicas Paterno-Filiales”, Porrúa, 3ª edición actualizada, México, 1997.
- JIMENEZ GARCÍA, Joel Francisco, Derechos de los Niños, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 2000.
- LAMBERTI, Silvio (compilador), Maltrato Infantil, Universidad, Argentina, 2003.
- MÉNDEZ PÉREZ, José, Acogimiento de Menores, BOSH S.A., España, 1995.
- MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos Del Derecho, Porrúa, 27ª Edición, México, 2000.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, En la calle con los niños, Imprimerie des Presses Universitaires de France, Francia, 1995.
- SOTO PÉREZ, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Esfinge, 21ª edición, México, 1998.
- VALLARTA PLATA, José Guillermo, La Protección de los Derechos Humanos. Régimen Internacional, Porrúa, México, 2006.

FUENTES ECONOGRÁFICAS

- DE PINA, Rafael, et al., Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 27ª edición, México, 1999.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T. II., Porrúa, México, 2000.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal.

ANEXO

“INFORMACIÓN ENVIADA VÍA E-MAIL POR LA OFICINA DEL DIARIO DE DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL”

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL NUM. 13 30 DE OCTUBRE DE 2007

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 939, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL DISTRITO FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

A la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, fue turnada para su análisis y dictamen, el DICTAMEN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos h) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36; 42, fracciones XII y XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 59, 60, fracción II, 61, 62, fracción VII, 63 y 64, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 28, 32, 33, y 87, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta Comisión se abocó al estudio de la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 902, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Por lo anteriormente expuesto y fundado la citada Comisión de Trabajo, somete al Pleno de esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presente Dictamen, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. En sesión ordinaria del Pleno de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, celebrada el día 12 de abril del año dos mil siete, el Diputado Juan Ricardo García Hernández presentó la INICIATIVA CON

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 902, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

2. En la citada sesión del Pleno, por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, fue turnada la mencionada iniciativa con proyecto de decreto a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, mediante oficio número MDSPPA/CSP/397/2007, de fecha 12 de abril de 2007, mismo que fue recibido el día 13 de abril del mismo año en la Comisión de Trabajo mencionada, a fin de que con fundamento en el artículo 32 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se procediera a la elaboración del Dictamen correspondiente.

3. En cumplimiento del artículo 9, fracción IV del Reglamento Interior de Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables conjuntamente con Organizaciones de la Sociedad Civil se llevó a cabo el pasado 25 de junio de 2007 la mesa de consulta y análisis sobre las reformas al Código Civil, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y a la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, denominado "Sobre la Tutela de los menores en situación de calle".

4. Con la finalidad de hacerse llegar de información especializada se dio continuidad a la mesa de consulta en mención que generaron dos mesas de trabajo con organizaciones sociales, una celebrada el día veinticuatro de julio y diez de agosto respectivamente en las instalaciones de H. Asamblea legislativa.

5. Para cumplir con lo dispuesto por los artículos 32, 33, y 87, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Diputados integrantes de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, se reunieron el día treinta y uno de agosto de 2007 a las 11:00 horas, para dictaminar la iniciativa presentada, con el fin de someterla a la consideración del Pleno de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO: Que esta Comisión es competente para conocer la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 902, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE

LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL, presentada por el Diputado Juan Ricardo García Hernández integrante de la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos h) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36; 42, fracciones XII y XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 59, 60, fracción II, 61, 62, fracción VII, 63 y 64, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1, 28, 32, 33, y 87, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Que **resulta necesario evidenciar que la realidad que atraviesan los niños en situación de calle es expresión tangible de graves desaciertos económicos, políticos y sociales. En efecto, los niños que lamentablemente se encuentran en esta triste situación, son producto del deficiente modelo económico impuesto en México que ha llevado a millones de familias a la pobreza por falta de oportunidades, generando que niñas, niños y jóvenes tengan que salir a trabajar en el mercado informalidad, siendo este el primer contacto con la calle y enfrentarse a todo tipo de peligros por unas monedas. Aunado a ésta situación, tenemos la desatención, el maltrato, el desamor y la humillación en el propio hogar.**

TERCERO.- Que en este sentido, **hay que reconocer que si la calle es la única vía de escape para casos extremos de maltrato infantil, se debe a que sociedad y autoridades no han logrado establecer estrategias oportunas para rescatar a nuestra infancia. Precisamente, es en la calle, donde el niño queda en estado de plena exposición y desamparo, de tal manera que rápidamente es atrapado por la promiscuidad sexual, la violencia, la drogadicción y conductas antisociales; es decir, aquellos vicios, perversiones y desviaciones que tanto nos preocupan.**

CUARTO.- Que en las sociedades en donde prevalece la miseria, la pobreza, la violencia, la impunidad y otros factores, además de la indiferencia del Estado, produce abandono, desintegración social, violencia, corrupción, muerte, enfermedades, todo ello producto de la indiferencia de aquellos gobiernos que privilegian el libre mercado donde lo social queda en último plano y los grupos mas vulnerables como los niños quedan desprotegidos.

QUINTO.- Que es sabido también que esa pobreza y el desempleo de los adultos, es fuente de desesperanza, complicando las relaciones entre padres e hijos y creando situaciones adversas en el núcleo familiar. Por ello, **la realidad de los niños de la calle es resultado de problemáticas que empiezan en sus familias donde se genera una situación de desamparo y abandono.**

SEXTO.- Que no cabe duda, se trata de un problema social que ha preocupado a distintos sectores de la sociedad. Muestra de ello son, por un lado, el conjunto de acciones que tanto el gobierno como distintos grupos de la sociedad civil realizan para ofrecer alternativas de solución, y por otro lado, las distintas investigaciones que, para reconocer y explicar la magnitud de dicha problemática, han llevado a cabo diferentes instituciones y grupos académicos, tanto a nivel internacional como a nivel local.

SÉPTIMO.- Que el presente dictamen es resultado de un arduo trabajo de análisis y reflexión desarrollados por distintos actores institucionales y organizaciones civiles sobre el problema de los niños.

OCTAVO.- Que atendiendo al considerando anterior para esta dictaminadora **es de carácter fundamental impulsar acciones tendientes a proteger el interés superior del menor y dar la protección sustentada en un marco jurídico que garantice el respeto pleno a sus garantías constitucionales.**

NOVENO.-- Que la propia exposición de motivos considera como referente el censo levantado en 1999 por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la UNICEF, señala que de los 14,322 mil menores que utilizan la vía pública para trabajar en la Ciudad de México, el siete por ciento viven en situación de calle, es decir, cerca de 1,000 niños o jóvenes carecen de habitación cierta y se hallan en graves condiciones de marginación, vulnerabilidad y desventaja social, problemática que se traduce en un asunto de interés público y de atención prioritaria por parte del Gobierno del Distrito Federal.

DÉCIMO.- Que en efecto, la propia iniciativa refiere de que **a pesar de que en la actualidad las niñas y los niños del Distrito Federal ya cuentan con un marco normativo enfocado a tutelar sus derechos y fomentar su desarrollo integral con base en los principios de dignidad, equidad, solidaridad e interés supremo del menor, en algunos grupos sociales, el ejercicio pleno de estas garantías dependen de varios factores como la superación de las circunstancias económicas, sociales y culturales que generan las condiciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad de sus miembros; la asignación eficiente de recursos humanos y materiales, así como el perfeccionamiento de los instrumentos gubernamentales utilizados para enfrentar esta problemática de los niños en situación de desamparo.**

DÉCIMO PRIMERO.- Que **aunque en los últimos años la política social del Gobierno del Distrito Federal se ha caracterizado por destinar una serie de recursos humanos y materiales para abatir esta problemática, resulta impostergable dotar a las autoridades de mecanismos normativos que se traduzcan en acciones eficientes para lograr la reintegración social y el pleno goce de los derechos de los menores en situación de desamparo.** Si bien estas acciones deben mantener una armonía entre la ineludible protección institucional del menor y el derecho de autodeterminación del mismo, esto no

puede traducirse en una defensa a ultranza de la libertad de decisión del infante que lo mantenga indefinidamente viviendo en la calle, y en consecuencia, reduzca sus posibilidades de desarrollo humano y reintegración social, por el contrario, **las medidas adoptadas por el Gobierno de la Ciudad de México deben garantizar el pleno goce de los derechos conferidos a los niños en situación de desamparo, para lo cual no basta con operar espacios asistenciales donde se les brinde alimentación, educación, esparcimiento y atención médico-psicológica, sino que las autoridades competentes deben ser los responsables del desarrollo y formación del menor, y por tanto, deben asumir el cuidado y atención del mismo, con todas las implicaciones jurídico-institucionales que esto conlleva.**

DÉCIMO SEGUNDO.- Que esta iniciativa con proyecto de decreto que se analizó, expone en su motivaciones la necesidad de que la administración pública local al momento de constatar el hecho de que un menores encuentren en situación de desamparo, el Gobierno de la Ciudad, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), estará obligado a ejercer de forma automática el cuidado y atención del menor, así como realizar las medidas de protección necesarias para su guarda.

DÉCIMO TERCERO.- Que en atención a las inquietudes, interés y preocupación de las organizaciones sociales dedicadas a la atención de los menores en situación de desamparo, manifestaron sus inquietudes a la propuesta de reforma, aportando las vías para garantizar las medidas de protección para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo.

DÉCIMO CUARTO.- Que en este tenor, esta dictaminadora con el objeto de allegarse de elementos técnico-jurídicos que fundamenten el presente dictamen, determinó, en primer lugar, iniciar un análisis a raíz de la definición de tutela; sus alcances y los tipos de tutela que existen. En atención a lo anterior, según el Diccionario Jurídico Espasa, la tutela puede entenderse como “la institución que tiene por finalidad la guarda de personas incapaces de regirse por sí mismas, tanto personal como patrimonialmente”. A mayor abundamiento, desde el punto de vista etimológico la palabra tutela deriva de la voz latina “tueor”, que significa defender, proteger, y por lo tanto tutelar significa, cuidar, proteger y ésta es cabalmente una de las misiones más importantes que debe cumplir el tutor: proteger los intereses del pupilo, tanto personales como patrimoniales. Luego entonces, Se puede decir que el papel del tutor es el proteger a la persona del incapaz, procurando siempre su rehabilitación y su bienestar; y administrar el patrimonio del mismo de manera que rinda al máximo de sus beneficios siempre en provecho del pupilo.

Para una mayor referencia, en el Derecho Mexicano, Rafael De Pina en su libro titulado Derecho Civil Mexicano, Tomo I, ha definido a la tutela de la siguiente manera: “La tutela es una institución supletoria de la patria potestad, mediante

la cual se provee a la representación, a la protección, a la asistencia, al complemento de los que no son suficientes para gobernar su persona y derechos por sí mismos, para regir, en fin, su actividad jurídica.”

Adicionalmente, cabe citar lo que el Código Civil para el Distrito Federal vigente establece en el artículo 449, respecto al objeto de la Tutela:

“Artículo 449.- El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos. La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la Ley.”

Ahora bien, a partir de la definición antes citada, la doctrina establece como sujetos a la tutela, a saber: a los menores no emancipados que no estén bajo patria potestad.

En este sentido, con respecto de los menores de edad, la tutela es una institución subsidiaria de la patria potestad pues sólo se provee de tutor al menor de edad que carece de ascendientes o que, teniéndolos no pueden cumplir con la patria potestad.

DÉCIMO QUINTO.- Que por otra parte, el propio Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 461 una clasificación de tutela, conforme a lo siguiente:

“Artículo 461.- La tutela es cautelar, testamentaria, legítima o dativa.”

En este sentido, se precisará brevemente los alcances de los tipos de tutela testamentaria, legítima o dativa, de acuerdo a las siguientes definiciones:

“Tutela testamentaria.- Es aquella que se confiere por testamento por las personas autorizadas por la Ley. Conforme a lo anterior, la debe desempeñar la persona designada por el último ascendiente de incapaz, designación que debe contenerse en el testamento; sin embargo, si quien está ejerciendo la patria potestad muere, aun cuando haya ascendientes de grado ulterior, si ha designado tutor en el testamento, éste se hará cargo del menor, es decir, el nombramiento de tutor testamentario excluye del ejercicio de la patria potestad a los ascendientes de ulteriores grados.”

“Tutela legítima.- Es la que tiene lugar cuando no existe tutor testamentario o cuando los padres pierden el ejercicio de la patria potestad, a cargo de personas señaladas directamente en la Ley. En este sentido, el artículo 482 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que Ha lugar a tutela legítima: Cuando no hay quien ejerza la patria potestad, o bien, cuando no haya tutor testamentario; y por su parte el artículo 483 establece que dicha tutela corresponderá: A los hermanos, prefiriéndose a los que lo sean por ambas líneas o, bien, por falta o incapacidad de los hermanos, a los demás colaterales dentro del cuarto grado inclusive.”

“Tutela dativa.- Es aquella que surge a falta de tutela testamentaria y de tutela legítima, y la que corresponde a los menores emancipados para casos

judiciales. Este tutor debe ser nombrado a petición de un Consejo Local de Tutelas, del Ministerio Público, del mismo menor, y aún de oficio por el juez.”

DÉCIMO SEXTO.- Que en atención al proyecto de iniciativa original propuesto, éste pretendía modificar el artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, a efecto de incluir dentro de los tipos de tutela antes señalados, la desplegada por Ministerio de Ley, determinando como la instancia facultada para ejercerla al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como prever una excepción para que no sea requerida la declaración de estado de minoridad y grado de capacidad de la persona cuando se trate de un caso de tutela por ministerio de Ley.

Ahora bien, para comprender con mayor claridad el alcance de la reforma propuesta, resulta necesario señalar lo que debe entenderse tutela “por Ministerio de Ley”.

Una definición doctrinaria sobre el concepto “por Ministerio de Ley”, es aquel donde, por expresa disposición legal, las consecuencias de un hecho jurídico se producen instantáneamente, y sin necesidad de declaración alguna de los interesados o de un órgano estatal de autoridad.

Ese sentido la propuesta de modificación a la iniciativa original es de orden conceptual con la finalidad de evitar confusiones siendo necesario establecer para el presente dictamen de la iniciativa con proyecto que reforma el Código Civil para el Distrito Federal la figura de “Tutela de los Menores en Situación de Desamparo”.

En este contexto, cabe mencionar que para fines jurídicos se considera situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección. La reforma al Código Civil para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de mayo de 2007, donde se establece en el Título Noveno, Capítulo I Bis de nominado “De La Tutela Cautelar” establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

Al respecto, la modificación del artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, la propuesta de esta dictaminadora de conformidad con lo expuesto con anterioridad, propone establecer y adicionar la “Tutela de los Menores en Situación de Desamparo”, como aquella que corresponderá ejercer al Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal para el caso de los menores de dieciocho años que se encuentren en situación de desamparo.

A mayor abundamiento, la “Tutela de los Menores en Situación de Desamparo” tendrá de manera provisional del discernimiento del cargo, tal y como ya lo refiere el artículo 493 del Código Civil para el Distrito Federal en relación con el artículo 492. Igualmente, el Artículo 501 del citado Código, en su penúltimo párrafo ya prevé un tipo de tutela que debe ser considerado de los Menores en

Situación de Desamparo a favor del Gobierno del Distrito Federal, misma que tampoco requiere el discernimiento del cargo:

Por lo anterior expuesto, la propuesta de adición al artículo 461 de dicho Código resulta procedente, porque no contravendría los dispositivos normativos vigentes, ya que conceptualiza una clasificación que el propio Código Civil ya prevé, aun cuando a la fecha no se encuentra definida de manera alguna, ya que como ha quedado señalado, sólo se precisa por expresa disposición legal.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Que en este orden de ideas, esta dictaminadora estima que la propuesta relativa a la modificación del artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, es acertada en función de que establece un tipo de tutela adicional a los tipos ya considerados, dejando en claro que dicha tutela “de los menores en situación de desamparo”, ya se encuentra contemplada en algunas hipótesis normativas, no obstante que no está conceptualizada. Luego entonces, hacer esta precisión permitirá tener más claro lo que el legislador ordinario quiso establecer en aquellos casos en los cuales el propio Código Civil establece el otorgar la tutela a favor del Gobierno del Distrito Federal, siendo ésta de manera provisional mientras se determina la situación jurídica del menor.

DÉCIMO OCTAVO.- Que por otra parte, en el caso del artículo 462, se modifica la propuesta iniciativa original, ya que la redacción plasmada en el proyecto de reformas tiende a ser confusa en la que se pretendía establecer a la tutela “por ministerio de ley, como aquella que se otorga a favor del gobierno del Distrito Federal, sólo para los casos de los niños que se encuentran en desamparo, dejando de lado aquella que ya esta prevista en los artículos 493 del Código Civil para el Distrito Federal.

En este tenor, esta dictaminadora no considera necesario reformar el artículo 462, respecto a modificar el párrafo primero con el objeto de establecer la excepción de la “Tutela de los Menores en Situación de Desamparo” como aquella donde el propio Código lo establezca para ciertos casos, dejando a salvo la declaración que en su caso se hiciera para los demás tipos de tutela, tal y como lo dispone el artículo 902 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Adicionalmente, se estaría eliminando la propuesta de adición de un tercer párrafo.

DÉCIMO NOVENO.- Por lo que toca a la propuesta relativa a la adición de un Capítulo VI BIS al Título Noveno del Código Civil para el Distrito Federal, fue necesario valorar y retomar las consideraciones plasmadas con anterioridad, además de observar las realidades en que se encuentra actualmente, nuestra sociedad en el Distrito Federal, por lo cual esta dictaminadora decide desechar esta propuesta.

VIGÉSIMO.- Que atendiendo al considerando anterior, esta dictaminadora pone a consideración la propuesta de modificar el capítulo V del Título Noveno, denominado “Tutela de los Menores Abandonados y de los Acogidos por alguna Persona, o Depositados en Establecimientos de Asistencia”, quedando

como: “De la Tutela de los Menores en Situación de Desamparo” la cual ya ha quedado definida en cuanto a sus alcances, ésta modificación tiende a contemplar de manera integral los supuestos en los que procede la tutela de los menores en situación de desamparo, el ámbito de competencia de un Ministerio Público Especializado, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y de la creación de un Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario para los fines perseguidos con esta figura jurídica.

En efecto, la modificación sustancial al proyecto original, pretende determinar la tutela de los menores en situación de desamparo, no sólo para el caso de los menores en situación de calle, sino para los expósitos, abandonados y maltratados. Luego entonces, esta dictaminadora considera prudente modificar el título del Capítulo V del Título Noveno del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

“TÍTULO NOVENO DE LA TUTELA CAPÍTULO V DE LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO”

En ese sentido, se considera necesaria a la adición de cuatro nuevos artículos que establecen el marco jurídico que normen los fines perseguidos en este capítulo.

Asimismo se hace necesario la reforma a los artículos 492, 493 y 494 para los supuestos en los que procede la tutela de los menores en situación de desamparo.

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que en este sentido, el artículo 492 del Código Civil vigente en el Distrito Federal establece lo siguiente:

“Artículo 492.- La ley coloca a los expósitos y abandonados bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Se considera expósito al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinar su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado”.

El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor; si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la administración de los mismos. En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Conforme al anterior dispositivo legal, es necesario aclarar que si bien es cierto que en el Código Civil ya se establece un tipo de tutela para expósitos y abandonados, en el caso específico de los menores en situación de desamparo no necesariamente se encuentran en el supuesto señalado.

Al respecto, convendría comentar que los conceptos de expósitos y abandonados ha sido sustituidos por la institución del desamparo, cambio que ha dado lugar a una considerable agilización de los procedimientos de protección del menor al permitir la asunción automática, por parte de la entidad pública competente para el cuidado y atención de aquél en el status social del

menor, como consecuencia de las transformaciones sociales y culturales operadas en nuestra sociedad. En ese sentido, la propuesta de reacción es la siguiente:

Artículo 492.- La ley coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autoriza que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores.

Se entiende por expósito, al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado.

Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la administración de los mismos. En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público Especializado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien después de realizar las diligencias necesarias, en su caso, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Ahora bien, por lo que toca a lo dispuesto por los artículos 493 y 494 del Código Civil para el Distrito Federal, resulta necesario atender a lo ya manifestado en el sentido de que no se puede circunscribir a la tutela de los menores en situación de desamparo, que recoge la posibilidad de que la entidad pública pueda acordar en interés del menor su acogimiento provisional en casas de asistencia privada u organizaciones civiles. En ese sentido se hace necesario dar el mismo trato a los menores que hayan sido objeto de maltrato y como consecuencia se tenga la guarda del menor, en tanto no se produzca una resolución judicial firme. La propuesta de esta dictaminadora es la siguiente:

“Artículo 493. Los responsables de las casas de asistencia privada u organizaciones civiles previamente autorizadas, donde se reciban menores en situación de desamparo, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes. Tratándose de violencia familiar, sólo tendrán los cuidados y atención de los menores en los mismos términos del párrafo anterior, hasta en tanto se defina la situación legal de éstos. Artículo 494.- Derogado”

VIGÉSIMO TERCERO.- Que de acuerdo al considerando Décimo y por lo anteriormente expuesto se ha revisado cada uno de los casos en particular expuestos y que con toda certeza se pudieran aparecer en la vida diaria es por eso que se han contemplado las adiciones que a continuación se detallan en los

considerandos siguientes, quedando el articulado clasificado en incisos con letras mayúsculas, de tal forma que se identifiquen los distintos de casos y de esta forma se tenga una mejor aplicabilidad de la ley y funcionalidad de la misma, es por eso que el propio articulado que en seguida se describe, aparecen desde la autoridad responsable de llevar a cabo el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo hasta la forma de sus integración y facultades que deberá sujetar:

VIGÉSIMO CUARTO.- Que esta dictaminadora propone en el artículo 494-A que la autoridad responsable será el Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones, así como los menores que no se encuentren contemplados en descritas en el artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, sólo para el caso de la Tutela de los Menores en Situación de Desamparo, conforme a lo siguiente:

“Artículo 494-A.- El Gobierno del Distrito Federal, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, ejercerá la tutela de los menores en situación de desamparo que no hayan sido acogidos por instituciones de asistencia social, en cuyo caso tendrá las obligaciones, facultades y restricciones establecidas en este Código.”

VIGÉSIMO QUINTO.- Que el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia del Distrito Federal se apoyará en un Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario, mismo que estará integrado de manera plural de conformidad con los Lineamientos de Operación y Seguimiento para el cuidado y atención del menor que emitirá el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

“Artículo 494-B.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para efecto de lo dispuesto en el artículo anterior contará con un Comité Técnico interinstitucional e interdisciplinario como órgano de apoyo cuyo objeto será vigilar y garantizar el estricto respeto a los derechos fundamentales de las niñas y los niños con base en el interés superior del menor, adoptando las medidas necesarias de protección para su cuidado y atención.”

VIGÉSIMO SEXTO.- Que la propuesta del artículo 494-C se sustenta en lo dispuesto en los artículos 492, 493 y en la propuesta del artículo 494-C del Código Civil para el Distrito Federal, en donde el Sistema Integral para la Familia del Distrito Federal, será la autoridad responsable de adoptar las medidas necesarias de protección para el cuidado y atención de los menores con el apoyo del Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario.

Esta propuesta de artículo contempla el proceder de la autoridad responsable tanto su obligación con los menores, así como las facultades frente a la autoridad judicial, ya que este artículo establece que el Sistema para el Desarrollo Integral para la familia del Distrito Federal tiene la obligación de dar aviso a un Ministerio Público, para este caso en particular debe ser

especializados, asimismo se establece la facultad de promover ante un Juez de lo Familiar, el procedimiento judicial correspondiente.

En ese sentido, la propuesta para el artículo 494-C es la siguiente:

“Artículo 494-C.- Cuando el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal tenga conocimiento de que un menor se encuentra en situación de desamparo, practicará la diligencia de acogimiento respectiva con la participación del Comité Técnico interinstitucional e interdisciplinario, dando aviso en el acto al Ministerio Público Especializado, quien después de realizar las diligencias necesarias, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención de dicha institución.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, adoptará todas las medidas necesarias para la atención, protección y tratamiento para el ejercicio pleno de sus derechos de acuerdo a las necesidades específicas y edad del menor, procurando siempre y en todo momento el sano desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, dando prioridad a los menores con problemas de adicción a estupefacientes, sustancias psicotrópicas y alcoholismo.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, realizará las acciones de prevención y protección a menores para incorporarlos al núcleo familiar, hogares sustitutos o en espacios residenciales adecuados para su formación e instrucción, y garantizará en todo momento su situación jurídica conforme a lo previsto en este Código.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tendrá legitimación para, en su caso, promover ante el Juez de lo Familiar las acciones correspondientes a resolver la situación definitiva del menor, dentro del término de 10 días contados a partir de aquel en el que el Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario emitirá el dictamen técnico correspondiente, ateniendo a las circunstancias de cada caso en el plazo que señale el reglamento.

La asunción de la tutela atribuida al Gobierno del Distrito Federal, en términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, lleva consigo la suspensión provisional de la patria potestad y la tutela ordinarias; no obstante serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él.”

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Que atendiendo al considerando anterior, se establece en el artículo 494-D que El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, teniendo la obligación la institución mencionada la responsabilidad íntegra de garantizar los derechos del menor tal como lo dispone la Convención de los Derechos de los Niños, conforme a lo siguiente:

“Artículo 494-D.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, integrará a los menores que permanezcan bajo su cuidado y atención, en los espacios residenciales de instituciones u organizaciones civiles, previamente autorizados que se destinen para tal efecto con el fin de garantizar

sus derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento en áreas especializadas que aseguren su desarrollo integral, de conformidad con el reglamento. Se buscará siempre el interés superior del niño y se procurará cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia.”

VIGÉSIMO OCTAVO.- Que la propuesta del artículo 494- Establece el caso cuando un familiar del menor tenga oposición de los actos ejecutados por El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, se garantice el derecho de audiencia establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente: “Artículo 494-E.- En el caso de que exista oposición de parte legítima después de efectuados los actos comprendidos en este capítulo, se reservará el derecho al opositor para que lo haga valer en la vía y forma que corresponda ante el Juez de lo Familiar.”

VIGÉSIMO NOVENO.- Se derogan los artículos 500, 501 y 502 del Código Civil en razón de que los menores a los que hace referencia ambos artículos se encuentran contemplados por el concepto de menores en situación de desamparo establecido en la propuesta de reforma del artículo 492, por lo que la designación del tutor se refiere en el CAPÍTULO V relativo a la Tutela de los menores en situación de desamparo, es decir, el artículo 500 se refiere a los menores que no estén sujetos a la patria potestad, ni a la tutela testamentaria o legítima, cuyo objeto es el cuidado de la persona del menor, lo cual queda observado en la propuesta de reforma de todo el capítulo V de la presente iniciativa.

Lo mismo sucede en el caso del artículo 502 ya que dicho artículo se refiere a los casos de los menores expósitos o abandonados que se contemplan el concepto de menores en situación de desamparo establecido en la iniciativa de reforma del artículo 492.

Artículo 500.- Derogado

Artículo 501.- Derogado

Artículo 502.- Derogado

TRIGÉSIMO.- Que respecto a lo señalado en el artículo 494-C propuesto, cabe destacar que se prevé la suspensión de la patria potestad y para ello, la propuesta pretende hacer una adecuación de concordancia con el artículo 447 del Código Civil para el Distrito Federal, mismo que establece las causales por medio de las cuales se suspende la patria potestad, y de conformidad con lo establecido en el artículo 902 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En este tenor, la propuesta adiciona una fracción VII a dicho artículo 447, para estipular como causal de suspensión de la patria potestad los casos a que se refiere el Capítulo V del Título Noveno propuesto en la multicitada iniciativa de ley, conforme a lo siguiente:

“Artículo 447.- La patria potestad se suspende:

I. a VI...; VII. En los casos y mientras dure la tutela de los menores en situación de desamparo de acuerdo a lo dispuesto en el presente Código y del artículo del 902 Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”

TRIGÉSIMO PRIMERO.- Que en lo que toca a las modificaciones relativas al artículo 902 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, esta dictaminadora determinó no modificar este artículo en concordancia con el contenido para el caso de lo propuesto en el artículo 494-C, primer párrafo.

En ese sentido, esta dictaminadora propone se reforme el artículo 939 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en función de que, cuando el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tenga conocimiento de que un menor se encuentra en situación de desamparo, practicará la diligencia de acogimiento respectiva con la participación del Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario, dando aviso en el acto al Ministerio Público Especializado, quien después de realizar las diligencias necesarias, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y protección de dicha Institución, tal y como lo dispone actualmente el artículo 939, referido respecto del depósito de menores abandonados. Por lo que, para hacer armónica la propuesta de reforma se limita el artículo solo a los casos de menores o incapacitados que se hallen sujetos a la patria potestad o a la tutela y que fueren maltratados por sus padres o tutores, o reciban de éstos ejemplos perniciosos, el depósito se decretará a juicio del Juez, conforme a lo siguiente:

Artículo 939.- Podrá decretarse el depósito: de menores o incapacitados que se hallen sujetos a la patria potestad o a la tutela y que fueren maltratados por sus padres o tutores, o reciban de éstos ejemplos perniciosos, a juicio del Juez, o sean obligados por ellos a cometer actos reprobados por las leyes.

...

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- Que la Convención de los Derechos del Niño, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de enero de 1991, se recordó que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Naciones Unidas proclamaron que la infancia, desde su procreación, tiene derecho a cuidados y asistencia especiales necesarios para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, y que debía estar plenamente preparada para una vida independiente en sociedad y ser educada en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas. En esta tesitura, la propuesta con proyecto de decreto también alcanza disposiciones de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, con el objeto de reconocer a los menores en situación de desamparo la libertad de integrarse a instituciones, organizaciones y hogares provisionales, y el derecho de recibir los beneficios de la adopción. Para ello, se propone reformar el artículo 5, inciso B, fracción V, de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal, haciendo una adición que prevea estos derechos en función de los instrumentos internacionales y en concordancia con la figura de tutela que se pretende incorporar a la legislación civil, conforme a lo siguiente:

“Artículo 5.- ...

A) ...

B) ...

I. a IV. ...

V. A integrarse libremente a instituciones u organizaciones civiles, a un hogar provisional, y en su caso, obtener los beneficios de la adopción.

I. a VIII ...

C. a E. ...”

TRIGÉSIMO TERCERO.- En conclusión, se reitera que pesar de que en la actualidad las niñas y los niños del Distrito Federal ya cuentan con un marco normativo enfocado a tutelar sus derechos y fomentar su desarrollo integral con base en los principios de dignidad, equidad, solidaridad e interés superior del menor, en algunos grupos sociales, el ejercicio pleno de estas garantías dependen de varios factores como la superación de las circunstancias sociales, económicas y culturales que generan las condiciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad de sus miembros; la asignación eficiente de recursos humanos y materiales, así como el perfeccionamiento de los instrumentos gubernamentales utilizados para enfrentar esta problemática. Finalmente, esta propuesta tiende a generar acciones por parte del Gobierno del Distrito Federal, para los menores que se encuentran en situación de desamparo; y garantizar el ejercicio de sus derechos; como son: vivienda, educación, alimentación, salud, y proveerles de lo necesario para su pleno desarrollo y que ellos logren una reintegración a la sociedad en condiciones de equidad y con las mejores herramientas para mejorar sus condiciones de vida.

Es el Gobierno de esta Ciudad a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, hará efectivo el ejercicio pleno de sus derechos, contribuyendo a que todos los miembros de la sociedad y en especial esta población, se desarrolle en un marco de justicia y equidad social. Por lo anteriormente expuesto y fundado y, en términos del artículo 32, 33, y 87, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a lo expuesto y argumentado en la propia INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 902, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, como dictaminadoras consideran que es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO.- Es de aprobarse DICTAMEN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; SE REFORMA EL ARTÍCULO 939, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 5, INCISO B), FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL DISTRITO FEDERAL, con las modificaciones debidamente motivadas, fundadas y argumentadas en el apartado de considerandos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona una fracción VII al artículo 447 del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue: Artículo 447.- La patria potestad se suspende:

I. a VI...;

VII. En los casos y mientras dure la tutela de los menores en situación de desamparo de acuerdo a lo dispuesto en el presente Código y del artículo del 902 Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona la frase “de los menores en situación de desamparo” al artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 461.- La tutela es cautelar, testamentaria, legítima, dativa y de los menores en situación de desamparo.

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma el CAPÍTULO V DEL TÍTULO NOVENO del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

TÍTULO NOVENO

DE LA TUTELA

CAPÍTULO V

DE LA TUTELA DE LOS MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO

ARTÍCULO CUARTO.- Se reforma el artículo 492 del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 492.- La ley coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores.

Se entiende por expósito, al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado.

Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

El acogimiento tiene por objeto la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el juez decidirá sobre la Administración de los mismos.

En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público Especializado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien después de realizar las diligencias necesarias, en su caso, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

ARTÍCULO QUINTO.- Se reforma el artículo 493 del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 493.- Los responsables de las casas de asistencia privada u organizaciones civiles previamente autorizadas, donde se reciban menores en situación de desamparo, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes.

Tratándose de violencia familiar, sólo tendrán los cuidados y atención de los menores en los mismos términos del párrafo anterior, hasta en tanto se defina la situación legal de éstos.”

ARTÍCULO SEXTO.- Se deroga el artículo 494 del Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 494.- Derogado

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Se adicionan los artículos 494-A al 494-D al CAPÍTULO V del TÍTULO NOVENO del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 494-A.- El Gobierno del Distrito Federal, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, ejercerá la tutela de los menores en situación de desamparo que no hayan sido acogidos por instituciones de asistencia social, en cuyo caso tendrá las obligaciones, facultades y restricciones establecidas en este Código.

Artículo 494-B.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para efecto de lo dispuesto en el artículo anterior contará con un Comité Técnico interinstitucional e interdisciplinario como órgano de apoyo cuyo objeto será vigilar y garantizar el estricto respeto a los derechos fundamentales de las niñas y los niños con base en el interés superior del menor, adoptando las medidas necesarias de protección para su cuidado y atención.

Artículo 494-C.- Cuando el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal tenga conocimiento de que un menor se encuentra en situación de desamparo, practicará la diligencia de acogimiento respectiva con la participación del Comité Técnico interinstitucional e interdisciplinario, dando aviso en el acto al Ministerio Público Especializado, quien después de realizar las diligencias necesarias, lo pondrá de inmediato bajo el cuidado y atención de dicha institución.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, adoptará todas las medidas necesarias para la atención, protección y

tratamiento para el ejercicio pleno de sus derechos de acuerdo a las necesidades específicas y edad del menor, procurando siempre y en todo momento el sano desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, dando prioridad a los menores con problemas de adicción a estupefacientes, sustancias psicotrópicas y alcoholismo.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, realizará las acciones de prevención y protección a menores para incorporarlos al núcleo familiar, hogares sustitutos o en espacios residenciales adecuados para su formación e instrucción, y garantizará en todo momento su situación jurídica conforme a lo previsto en este Código.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tendrá legitimación para, en su caso, promover ante el Juez de lo Familiar las acciones correspondientes a resolver la situación definitiva del menor, dentro del término de 10 días contados a partir de aquel en el que el Comité Técnico Interinstitucional e Interdisciplinario emitirá el dictamen técnico correspondiente, ateniendo a las circunstancias de cada caso en el plazo que señale el reglamento.

La asunción de la tutela atribuida al Gobierno del Distrito Federal, en términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, lleva consigo la suspensión provisional de la patria potestad y la tutela ordinarias; no obstante serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él.

Artículo 494-D.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, integrará a los menores que permanezcan bajo su cuidado y atención, en los espacios residenciales de instituciones u organizaciones civiles, previamente autorizados que se destinen para tal efecto con el fin de garantizar sus derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento en áreas especializadas que aseguren su desarrollo integral, de conformidad con el reglamento.

Se buscará siempre el interés superior del menor y se procurará cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia.

Artículo 494-E.- En el caso de que exista oposición de parte legítima después de efectuados los actos comprendidos en este capítulo, se reservará el derecho al opositor para que lo haga valer en la vía y forma que corresponda ante el Juez de lo Familiar.

ARTÍCULO OCTAVO.- Se deroga el artículo 500, 501 Y 502 del Capítulo VI “De la Tutela Dativa” del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 500.- Derogado

Artículo 501.- Derogado

Artículo 502.- Derogado

ARTÍCULO NOVENO.- Se reforma el primer párrafo del artículo 939 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 939.- Podrá decretarse el depósito: de menores o incapacitados que se hallen sujetos a la patria potestad o a la tutela y que fueren maltratados por sus padres o tutores, o reciban de éstos ejemplos perniciosos, a juicio del Juez, o sean obligados por ellos a cometer actos reprobados por las leyes.

...

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Se reforma el artículo 5, inciso B), fracción V, de la Ley de los Derechos de las niñas y niños del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 5.- ...

A) ...

B) ...

I. a IV. ...

V. A integrarse libremente a instituciones u organizaciones civiles, a un hogar provisional, y en su caso, obtener los beneficios de la adopción.

I. a VIII ...

C. a E. ...

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su observancia y aplicación.

Artículo Segundo.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo Tercero.- El Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia emitirá los Lineamientos de Operación y Seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo, dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación del decreto.

Artículo Cuarto.- El Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia emitirá dentro de los 120 días siguientes a la fecha de publicación del presente decreto, el Reglamento a que se refiere el artículo 494-D.

Artículo Quinto.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal considerará una partida presupuestal de recursos financieros suficientes para asegurar la atención, cuidado y protección de los menores en situación de desamparo en el ejercicio presupuestal de 2008 y años subsecuentes.