



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ACATLÁN”**

**“CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN
RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:
FRIDA RIVERO HERNÁNDEZ**

ASESORA: MTRA. IRENE DÍAZ REYES.

Naucalpan de Juárez, Estado de México, Abril de 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

Por haberme enseñado el valor del aprendizaje, por haber creado un universo sin prejuicios y una universalidad de ideas, por haberme mostrado lo que significa la libertad de pensamiento, por ser mi alma mater.

Por mi raza hablará el espíritu.

A la Mtra. Irene Díaz Reyes,

Por su paciencia, dedicación y comprensión del manifiesto que he vertido en esta tesis.

A mis profesores,

Por enseñarme el amor al estudio, por su ejemplo de profesionalismo y ética.

A mi madre,

Por ser la persona que me ha enseñado a aspirar siempre lo más alto y a mis sueños no renunciar, gracias por tus palabras de aliento, por tus silencios elocuentes, que me calman dulcemente; por tu mirada sabia y profunda, porque siempre estás ahí, tendiéndome tu cálido abrazo; por ser modelo en mi vida, pues amas la verdad, la justicia y rectitud en demasía.

A mi padre,

Por ser la persona que ha instruido mi vida, ha forjado mi carácter, me ha mostrado el valor de esta carrera, me ha enseñado que existen seres oprimidos y que existen ideales por los cuales luchar, me ha demostrado lo que es la justicia, la lealtad y la tolerancia, siempre firme a su convicción, por mantener en alto sus

ideales, sin perder la calma o razón; por enseñarme nobles valores como el amor, la rectitud, la compasión, la verdad y el perdón.

A mi hermana,

Mi eterna compañera de reflexiones, de dudas, de emociones; mi cómplice y mi mejor amiga, gracias hermana por todos los momentos de soledad en que he contado con tu experiencia y por esos consejos de aliento, gracias por todo esto y más aún aquello que no se puede vertir en una hoja de papel, pero de una cosa segura debes estar, que en tus ojos veo la alegría de nuestros padres y en tu sonrisa la silueta de nuestros valores.

A Hector,

Mi mejor amigo, mi acompañante en la travesía y crecimiento de esta profesión; mi compañero de frustraciones, reflexiones y encrucijadas de los valores que implica esta labor, gracias por tenderme tu mano eternamente, por haber contribuido a la realización de esta tesis y mostrarme lo grande que puedo ser.

INDICE.

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

CAPÍTULO PRIMERO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO.

| | |
|--|-----------|
| 1.1 Antecedentes históricos en el Derecho Internacional Público, relacionado con la asistencia social | 2 |
| 1.2 Antecedentes Históricos | 6 |
| 1.3 La asistencia social | 18 |
| 1.3.1 Concepto | 18 |
| 1.3.2 Importancia | 19 |
| 1.4 Bases Jurídicas para la Asistencia Social | 20 |
| 1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 20 |
| 1.4.2 Ley General de Salud | 20 |
| 1.4.3 Ley de Asistencia social | 21 |
| 1.4.4 Constitución Política del estado | 21 |
| 1.4.5 Ley Estatal de Salud | 22 |
| 1.4.6 Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia social | 22 |
| 1.4.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado | 23 |
| 1.4.8 Ley Orgánica Municipal | 23 |
| 1.5 El Sistema Nacional de Asistencia Social | 23 |
| 1.5.1 Nivel nacional | 25 |
| 1.5.2 Nivel estatal | 26 |
| 1.5.3 Nivel municipal | 27 |

CAPÍTULO SEGUNDO.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

| | |
|--|-----------|
| 2.1 Antecedentes históricos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia | 29 |
| 2.1.1 Programa gota de leche | 29 |
| 2.1.2 Asociación Nacional de Protección a la Infancia | 29 |
| 2.1.3 Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) | 29 |
| 2.1.4 Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) | 30 |
| 2.1.5 Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia | 30 |
| 2.1.6 Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia | 30 |

| | |
|---|----|
| 2.2 Marco Jurídico del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia | 30 |
| 2.2.1 Naturaleza jurídica | 30 |
| 2.2.2 Bases jurídicas | 32 |
| 2.2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 32 |
| 2.2.2.2 Ley General de Salud | 33 |
| 2.2.2.3 Ley de Asistencia Social | 33 |
| 2.2.2.4 Comentarios sobre la Iniciativa de la Ley de Asistencia Social | 33 |
| 2.2.3 Objetivos Generales del DIF | 42 |
| 2.2.3.1 Objetivos Institucionales | 42 |
| 2.2.3.2 Objetivos Rectores | 42 |
| 2.2.4 Funciones del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia | 43 |
| 2.2.5 Desarrollo Integral de la Familia Estatal | 45 |
| 2.2.5.1 Sustento Jurídico de los SEDIF | 47 |
| 2.2.6 Bases Jurídicas para la Asistencia Social Municipal | 49 |
| 2.3 La descentralización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Sistemas Estatales y Municipales | 53 |
| 2.3.1 Bases Políticas de la Descentralización | 53 |
| 2.3.2 La descentralización en materia de salud | 54 |
| 2.3.3 Desarrollo funcional del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia | 56 |
| 2.4 Los Programas Institucionales | 57 |
| 2.4.1 Programas básicos del DIF | 57 |

CAPÍTULO TERCERO.

OBLIGACIÓN ASISTENCIAL DEL ESTADO FRENTE A LAS PERSONAS SUBVENCIONES DEL ESTADO.

| | |
|--|----|
| 3.1 Obligaciones de la Administración frente a las personas, una obligación asistencial | 58 |
| 3.2 Ley General de Desarrollo Social | 61 |
| 3.2.1 De la Planeación y la Programación | 63 |
| 3.2.2 Del Financiamiento y el Gasto | 64 |
| 3.2.3 De la Definición y Medición de la Pobreza | 66 |
| 3.2.4 El Sistema Nacional De Desarrollo Social | 66 |
| 3.2.5 Participación Social | 67 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 3.3 | L a Ley de Asistencia Social | 68 |
| 3.3.1 | S ujetos de la Asistencia Social | 69 |
| 3.3.2 | S ervicios de la Asistencia Social | 70 |
| 3.3.3 | C oncurrencia de la Asistencia Social | 73 |
| 3.3.4 | S istema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada | 73 |
| 3.3.5 | S istema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia | 74 |
| 3.3.6 | D e la Coordinación, Concertación y Participación Ciudadana | 79 |
| 3.4 | E l Estado como impulsor de Asociaciones Civiles | 92 |
| 3.4.1 | A tributos Jurídicos | 93 |
| 3.4.2 | C onstitución | 93 |
| 3.4.3 | O rganización | 93 |
| 3.4.4 | O peración | 94 |
| 3.4.5 | D isolución de la Asociación Civil | 95 |
| 3.4.6 | D onatarias | 95 |
| 3.5 | C oncepto de subvención | 96 |
| 3.6 | S ubvenciones a Instituciones Privadas de albergues o casas de expósitos en que incurre el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia actualmente | 97 |
| 3.7 | C onvenios Administrativos | 97 |
| 3.8 | C onvenio de Concertación | 98 |
| 3.9 | F ormato de convenio de Concertación | 99 |
| 3.10 | L a ambigüedad de los Convenios | 110 |

CAPÍTULO CUARTO.

LA TUTELA, FIGURA JURÍDICA QUE ACOGE A MENORES EN SITUACIÓN DE ABANDONO Y EXPÓSITOS.

| | | |
|------------|---|-----|
| 4.1 | P atria potestad | 111 |
| 4.2 | D e los efectos de la patria potestad respecto de los bienes del hijo | 113 |
| 4.3 | D e la pérdida, suspensión, limitación y terminación de la patria potestad | 115 |
| 4.4 | P rotección del niño cuando falta la patria potestad | 118 |
| 4.4.1 | L a tutela, concepto y generalidades | 118 |
| 4.4.2 | C aracteres de la tutela | 120 |
| 4.5 | A pertura de la tutela | 120 |
| 4.5.1 | C esación de la patria potestad | 121 |
| 4.6 | E l tutor | 123 |
| 4.6.1 | T utela testamentaria | 124 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| 4.6.2 | T utela legítima | 126 |
| 4.6.3 | C asos especiales de necesidad | 127 |
| 4.6.4 | T utela Dativa | 130 |
| 4.6.5 | I mpedimentos de la tutela | 130 |
| 4.6.6 | S eparación del cargo | 131 |
| 4.6.7 | E xcusas de la tutela | 132 |
| 4.6.8 | D e la garantía que deben presentar los tutores para asegurar su manejo | 133 |
| 4.6.9 | D esempeño de la tutela | 135 |
| 4.6.10 | D e las cuentas de la tutela | 141 |
| 4.6.11 | D e la entrega de los bienes | 142 |
| 4.6.12 | D el curador | 144 |
| 4.6.13 | D e los Consejos Locales de Tutela y de los Jueces pupilares | 146 |

CAPÍTULO QUINTO.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

| | | |
|----------------|--|-----|
| 5.1 | P lanteamiento del problema | 148 |
| 5.1.1 | L a presidenta del DIF, una figura social | 148 |
| 5.1.2 | L a imprecisión y la vaguedad de los convenios de concertación | 150 |
| 5.1.2.1 | D escripción del convenio de concertación | 150 |
| 5.1.2.2 | O bservaciones de los convenios de concertación | 156 |
| 5.1.3 | L a omisión de las reglas específicas de la tutela | 157 |
| 5.1.4 | L a custodia temporal ante la intransmisión de la tutela legítima | 162 |
| 5.1.5 | C enso nacional, inexistente | 162 |
| 5.1.6 | L os dogmas de las asociaciones civiles | 172 |
| 5.1.6.1 | P rincipio de Laicidad | 173 |
| 5.1.7 | I ndagatorias ministeriales de los menores rescatados | 176 |
| 5.1.8 | L a no intervención del DIF en investigaciones ministeriales | 185 |
| 5.1.9 | L a descomposición, retroceso de la obligación del estado en materia de asistencia social, ideas privatizadoras encaminadas a la eliminación de la seguridad social y la desaparición del estado proteccionista | 186 |
| 5.2 | S oluciones de la Problemática planteada | 186 |

| | |
|---|-----|
| 5.2.1 Creación de un organismo responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia como un órgano de vigilancia independiente | 186 |
| 5.2.2 Transparencia en los convenios de concertación | 190 |
| 5.2.3 Creación de un censo nacional de menores abandonados y expósitos ante su inexistencia | 192 |
| 5.2.4 La oficiosidad del C. Juez de lo Familiar en cuanto a menores expósitos y abandonados | 193 |
| 5.2.4.1 Investigación familiar | 193 |
| 5.2.4.2 La suplencia de la deficiencia de la queja como eje rector | 194 |
| 5.2.5 El interés superior del menor | 194 |

| | |
|---------------------|----------|
| CONCLUSIONES | A |
| BIBLIOGRAFÍA | K |

INTRODUCCIÓN.

Basándome en la ineficiencia del sistema y las lagunas existentes en las leyes que rigen la asistencia social, así como la timidez de atención ante un problema latente en el país, decidí realizar un proyecto de tesis, que plasmara dichas cuestiones sociales, que han dejado en desamparo, a las víctimas más pequeñas e indefensas de esta corrupción y negligencia institucional.

En México, el sistema de protección a la infancia, carece de los mecanismos para prevenir la trata de menores, así mismo, por tratarse de expósitos o abandonados, las demandas que existen hacia dichos albergues, es cuestionable o bien nula, puesto que nadie se encarga de velar por el bienestar de los menores en custodia. Dichas instituciones, son responsables de los infantes, pero que es lo que pasa, cuando éstas, en lugar de asumir dicha responsabilidad, delegan sus funciones a asociaciones privadas, que además, de fondo y por costumbre, son instituciones religiosas, lo cual, plantea la controversia hacia el principio de laicidad y de la división del estado frente a la iglesia, lo que se traduce en una transgresión a la Carta Magna.

Lo más inquietante, es la carencia de un organismo recto y eficaz, que posea fuerza coercitiva o bien, dedicada exclusivamente al cuidado de la infancia. La historia de la desaparición de niños bajo custodia en casas hogar privadas que reciben subvención del estado, que supuestamente la supervisa, es atroz, ya que exhibe con detalle la inoperancia de dicha estructura, desprovista de mecanismos, para controlar esos albergues en que confió la vida de los menores.

La opacidad y la discrecionalidad con que se maneja este sistema, es alarmante, pues no tan sólo carece de un registro nacional de albergues privados con que trabaja cotidianamente, sino que tampoco, tiene un censo de los niños dados en custodia. Dichas cuestiones, no sólo tienden a considerar una reforma profunda, sino que es urgente reestructurar la asistencia social en esta materia, ya que no existen entes supervisores de dichas instituciones y tampoco leyes que castiguen las omisiones en que incurrir.

Es notable la contradicción de las normas, las cuales, no expresan con suficiente claridad su contenido, no existe comprensión en cuanto al seguimiento una vez que los menores son entregados a instituciones privadas, en que calidad se entregan o bien, quien ostenta la calidad de su tutor legal, quienes protegen los derechos de estos menores y tienen el compromiso de hacerlos valer.

Así mismo, entre tanto desorden e impunidad, parece imposible determinar el número de menores que en realidad han desaparecido. Diversos autores, han relacionado dichas desapariciones, con redes de tráfico de menores, pues es innegable, dicha determinación, ya que diversas indagatorias ministeriales, han

recaído en unidades especializadas en investigación de tráfico de menores, lo cual hace presumir, la existencia de tales delitos.

Los objetivos en que recaerá mi investigación, se enfocan principalmente, en la creación de normas específicas y claras, que versen únicamente en esta materia, que resguarden los derechos de los menores que se encuentran en albergues privados y a su vez, la realización de una compilación nacional de los albergues privados con que se trabaja y un censo de los niños dados en custodia, las facultades y obligaciones de dichos albergues; y de su matriz, es decir, el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia, la creación de un órgano de vigilancia, que verifique y resguarde que los menores se encuentren protegidos; y a su vez, que dichas organizaciones privadas, no se encuentren coludidas de ninguna manera con asociaciones religiosas; así mismo, versará sobre la responsabilidad, en que incurrirían los servidores públicos, en caso de infringir los derechos de estos menores. Esto se expresará con mayor claridad, en el último apartado de este trabajo de investigación.

La metodología en que he basado mi investigación y proyecto de tesis, es el método deductivo, puesto que irá de lo general a lo particular, partiré de datos generales aceptados como válidos, para deducir por medio del razonamiento lógico, varias suposiciones, es decir, parte de verdades previamente establecidas como principios generales, para luego aplicarlo a casos concretos e individuales y tratar de comprobar así su validez.

El primer apartado de esta tesis, desmembrará a la asistencia social, comenzando por sus antecedentes históricos en el ámbito del Derecho Internacional Público, posteriormente, en sus antecedentes históricos nacionales; para concluir, con lo que hoy, es la asistencia social en México mediante la concepción de dicho término, la importancia de esta función y sus bases jurídicas.

El segundo capítulo de este proyecto de tesis, hablará específicamente sobre el organismo rector de la asistencia social en el país, es decir, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la familia (SNDIF), comenzando por sus antecedentes históricos, su marco jurídico, el principio de descentralización de este ente jurídico y sus objetivos rectores.

El tercer título de este proyecto de investigación, comienza aseverando la obligación asistencial del estado frente a personas en estado de vulnerabilidad, la actitud del propio estado como impulsor de la creación de asociaciones civiles, las subvenciones que otorga el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia a instituciones privadas mediante convenios administrativos y específicamente mediante convenios de concertación.

La cuarta sección de esta tesis, estipula a la tutela como la figura jurídica que acoge a menores expósitos y abandonados, así como su concepto, generalidades y caracteres de esta figura legal.

Para concluir, el quinto capítulo de este proyecto de tesis, plantea la contravención legal y opacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en relación a menores expósitos y abandonados, así como el planteamiento del problema alrededor de toda esta tesis, y las soluciones en ella planteada.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

CAPÍTULO PRIMERO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO.

“La asistencia social seguirá siendo un imperativo; incluso si continúa siendo segregada y estigmatizada. Los desafíos que plantea el futuro inmediato, para disminuir y aliviar las dimensiones e intensidad de la pobreza, hacen imprescindible revalorar el desinterés que hemos contemplado a la asistencia; aceptando, que en su indefinición, su carácter marginal y su insuficiencia expresan el consentimiento y la tolerancia de la sociedad hacia formas inaceptables de desigualdad y discriminación, resumidos en el desinterés por los pobres”¹. Siempre, será mejor propugnar por la justicia social, instrumentada por medio de políticas públicas planificadas por el estado. De manera contraria, los organismos privados, en términos generales, actúan de manera independiente e incoordinada y cada uno persigue fines distintos, lo cual, redundando en una desorganización sin una coordinación general, lo que no acontece cuando el estado, otorga por medio de políticas públicas, la asistencia a sus ciudadanos institucionalmente instrumentada.

En México, no se han desarrollado auténticas políticas públicas en materia asistencial; en todo caso, ha habido una serie de acciones y proyectos desprovistos de un eje integrador y una definición precisa. Pero la nota principal, ha sido la falta de una delimitación de la esfera de competencia del ámbito gubernamental en materia de asistencia social². No existe, en el plano constitucional (con excepción del artículo 4º. constitucional), una protección explícita hacia este tipo de derechos, completamente reconocidos en el Derecho Internacional Público y en muchas legislaciones nacionales, los cuales, se expondrán con posterioridad.

Si bien, es cierto que existen instituciones que otorgan programas de asistencia social, como el seguro social y sus correlativos estatales o regionales, pero también es cierto, que atienden a sectores especializados, como sus asegurados y no atienden en términos generales a la población que requiere servicios de asistencia social, luego entonces, instituciones como el DIF, se convierten de cierta manera, en instrumentos anárquicos, que por preferencia o por políticas parciales, atienden selectivamente y muchas veces a sectores privilegiados.

¹ GUADARRAMA, O. Gloria; “Entre la caridad y el Derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social”; Ed. El Colegio Mexiquense A.C., Consejo Estatal de Población; México, 2001; Página 12

² MARTÍNEZ, Eugenio; “Caminos opciones para una política social”; Editorial Colegio de Bachilleres; Estado de México, 2002; Página 28.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El recorrido histórico que examina este capítulo, muestra esta indefinición y lo más grave, es que en nuestros días, permanezcan vigentes dichas concepciones varadas en el pasado, donde la tarea asistencial del estado es en exceso limitado.

Se consideraba, que la miseria habría de desaparecer; en la medida que el desarrollo se consumara, pues éste, traería aparejado una ampliación de la seguridad social y, en consecuencia, la asistencia no sería necesaria. Así, la ayuda estatal, se daría dentro de las posibilidades económicas del gobierno. Además, la ayuda asistencial sería eventual y la prevención debía acabarse, porque de otro modo, se contribuiría a perpetuar el desnivel económico de las clases sociales. Este argumento, con todo y sus diferentes matices, ha sido sustentado por actores e instituciones políticas de signo diverso.

En conclusión, se trata de explorar, a través del Derecho Internacional Público por una parte y de los antecedentes históricos nacionales, que van desde la época de la colonia, el México independiente, las Leyes de Reforma y durante lo que fue el siglo XX hasta nuestros días, como se han concebido y operado las acciones de asistencia social en el estado mexicano.

1.1 Antecedentes históricos en el Derecho Internacional Público, relacionado con la asistencia social.

El derecho de asistencia sanitaria está reconocido a través de una cuádruple vía en las principales declaraciones internacionales de derechos humanos.

De una manera implícita a través del reconocimiento del genérico derecho a la vida.

- *Declaración universal de derechos humanos*: "todo individuo tiene derecho a la vida".
- *Declaración americana de derechos humanos*: "todo ser humano tiene derecho a la vida".
- *El pacto de derechos civiles y políticos*: "el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente".
- *La convención americana de los derechos humanos*: "toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho está protegido por la ley y,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

en general, a partir y desde el momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente".

- *El convenio europeo de derechos humanos*: "el derecho de toda persona a la vida está protegido por ley".
- *Declaración de los derechos y libertades fundamentales*: "todo individuo tiene derecho a la vida".
- *Carta africana de los derechos del hombre y de los pueblos*: "la vida humana es inviolable. Todo ser humano tiene derecho al respeto de la vida y la integridad física y moral de su persona. Nadie puede ser privado arbitrariamente de este derecho. Todo pueblo tiene derecho a la existencia."

De una manera también implícita a través del reconocimiento del derecho a la integridad psicofísica y moral:

- *La convención americana sobre derechos humanos*: derecho a la Integridad personal.
- *Carta africana de los derechos del hombre y de los pueblos*: "la vida es inviolable. Todo ser humano tiene derecho al respeto de la integridad física y moral de su persona. Nadie puede ser privado arbitrariamente de este derecho".
- *Declaración de las naciones unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, proclamada por la Asamblea General el 20 de Noviembre de 1963: "toda persona, sin distinción por motivo de raza, de color o de origen étnico tiene derecho a la protección del estado contra todo acto de violencia o atentado contra su integridad personal cometido por funcionarios públicos, o por cualquier individuo, grupo o institución".
- *La convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965*: "los estados partes se comprometen a garantizar el derecho de toda persona. El derecho a la protección del estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución".

De una manera implícita a través del reconocimiento del genérico derecho a la salud:

- *La declaración universal de derechos humanos*: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

la salud y el bienestar".

- *Declaración americana de derechos humanos y deberes del hombre*: "toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales".
- *Carta social europea*: "toda persona tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar". Asimismo, establece que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las partes contratantes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para entre otros fines:
 - a) Eliminar en lo posible, las causas de una salud deficiente.
 - b) Establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimular el sentido de la responsabilidad individual en lo concerniente a la misma.
- *El pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales*: "los estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, ya a una mejora continua de las condiciones de existencia".
- *La declaración de los derechos y libertades fundamentales*, aprobada por el Parlamento Europeo Resolución 16 de Mayo de 1989:
 - a) Toda persona tiene derecho a beneficiarse de todas las medidas que les permitan gozar del mejor estado de salud posible.
 - b) Toda persona que no disponga de recursos suficientes tiene derecho a la ayuda social y medica.
- *La carta africana de los derechos del hombre y de los pueblos*, de 1981, reconoce el derecho a la salud física y mental.

A través del reconocimiento explícito del derecho a la asistencia sanitaria:

- *La declaración universal de derechos humanos*: "toda persona tiene derecho a la asistencia médica".
- *La declaración americana de derechos humanos y deberes del hombre*: "toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

sanitarias y sociales, relativas a la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

- *La carta social europea*: "a fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y medica, las partes contratantes se comprometen a:
 - a) A cuidar que toda persona que no disponga de recursos suficientes, ni esté en condiciones de procurárselos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente de la prestaciones procedentes de un régimen de seguridad social, puede obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que necesite su estado.
 - b) A cuidar que las personas que se beneficien de una tal asistencia, no sufran por ello una disminución de sus derechos políticos y sociales.
 - c) A prever que todo el mundo pueda obtener, de servicios competentes públicos o privados, cuantos consejos y ayuda personal necesiten para prevenir, poner término o aliviar su situación personal o familiar".

- *La declaración de los derechos y libertades fundamentales*, aprobada por el Parlamento Europeo por resolución de 16 de mayo de 1989: "toda persona que no disponga de recursos suficientes tiene derecho a la ayuda social y medica".

- *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965: "los estados partes se comprometen a garantizar el derecho a la salud pública, a la asistencia médica".

- *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*: "entre las medidas que deberán adoptar los estados partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figuraran las necesarias para la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

- *La declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*, proclamada por la Asamblea General de la ONU de 11 de diciembre de 1969: "el progreso y el desarrollo en lo social debe encaminarse al logro de los más altos niveles de salud y la prestación de servicios de protección sanitarias para toda la población de ser posible en forma gratuita".

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

1.2 Antecedentes Históricos.

En un repaso por la historia, desde los antecedentes precolombinos hasta la promulgación de la Constitución de 1917, se puede apreciar la idea de la caridad, luego de la beneficencia y la filantropía van evolucionando, madurando e institucionalizándose, hasta lo que hoy, es conocido como asistencia social, entendida esta, como la responsabilidad del estado mexicano que va mas allá de lo social y llega a lo ético³.

La mendicidad no se conoció en el México precortesiano, pues los individuos que se veían acusados por la extrema escasez o por la penuria general, tales como la pérdida de sus cosechas o las guerras, aligeraban su situación, emigrando del lugar donde acaecía la estrechez, o se vendían como servidores o esclavos a los señores. Sin embargo, la caridad pública, que ya era conocida, se movía para auxiliar a los necesitados, en diversas formas.

Esta caridad obedecía en el México antiguo a un sentido moral y religioso, como en Europa actuaba por el imperio religioso del cristianismo y solo la colonia conoció la asistencia.

En el México precortesiano, era frecuente que junto a los templos, hubiera colegios en que se educaba y nutria a los niños huérfanos, hasta que se hallaban aptos para las artes, y también había trojes, destinadas a guardar granos en las cosechas abundantes, de donde se sacaba lo necesario para el consumo del año, repartiéndose el sobrante, entre las personas de escasos recursos, así casados como solteros y enfermos. Había además, hospitales en Tenochtitlán, Texcoco, Tlaxcala y Cholula; asilos para ancianos nobles y guerreros inválidos.

Las sociedades indígenas, mantenían para los desvalidos una asistencia integral, que atendía completamente sus necesidades básicas.

El desmantelamiento que opero sobre la organización comunitaria de los pueblos mesoamericanos durante la conquista, y después, lo que quedo de ella, se convirtió en una estructura fundamental para su supervivencia, que necesariamente, debió someterse al nuevo orden colonial.

Fue entonces, que operó la cooperación social voluntaria, la solidaridad, la defensa de las costumbres, tradiciones y valores; elementos fundamentales que dotaron

³ SOTOMAYOR SANCHEZ, Cesar; *"La asistencia social en México en los últimos 25 años del siglo XX"*; Revista Escuela Libre de Derecho de Puebla S.C. No. 2, Compendio del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; México pg. 188.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

de capacidad de cohesión, la cual, dependía no solo la suerte de la persona sino de la comunidad entera.

En la colonia, ante la ausencia de un estado titular, la ayuda hacia los indígenas enfermos, viudas, huérfanos, necesitados y desprotegidos de la Nueva España comenzó a ejercerse como un asunto de misericordia española, realizada por los particulares pudientes y las asociaciones religiosas o bien, la caridad cristiana. Predominaba la opción preferencial por los pobres, la ayuda al prójimo, los actos de bondad, la solidaridad grupal y los principios mutualistas.

Tal asistencia, consistía en curar a los enfermos, ciegos y ancianos desvalidos, a quienes, se daba consuelo espiritual también, para que sobrellevaran cristianamente sus desgracias, sin desesperación alguna, socorriéndolos además, la caridad pública en lo indispensable para que pudieran cubrir sus necesidades más apremiantes e imperiosas.

Entre los oidores que formaron la segunda audiencia de la Nueva España, vino en el año de 1530, Don Vasco de Quiroga, ilustre letrado, que había sido escogido por el Rey Carlos V para viajar a México a auxiliar a los indios explotados por los encomenderos, y a corregir los abusos que había cometido la primera audiencia. Don Vasco, tan pronto como se puso en contacto con los indígenas mexicanos, conoció sus necesidades y trato de remediarlas; apenas un año después de haber llegando a la colonia, formuló un proyecto para resolver los problemas de los aborígenes, que comunico a Madrid en carta fechada en 1531.

A continuación citaré bajo el texto original la carta que con prelación se menciona atribuida a Vasco de Quiroga:

TambiA©n escribimos sobre ciertas poblaciones nuevas de indios que conviene mucho hacerse, que estA©n apartados de las viejas, en baldAos que no aprovechan a las viejas y de que, trabajando, se podrA;n muy bien sustentar estas nuevas poblaciones que digo, rompiendo y cultivando los dichos baldAos. Y A©sta es sin duda una gran cosa y muy Añil y necesaria, porque de ello se siguen los provechos siguientes:

Uno, que lo baldAo y estA©ril aprovecharA; y darA; su fruto y se cultivarA; y no estarA; perdido.

Lo otro, que estas nuevas poblaciones se han de hacer de los indios que desde muchachos se crAan y doctrinan, con gran diligencia y trabajo de los frailes que estA;n en estas partes, en la disciplina cristiana, en los monasterios; de los cuales hay mucho nAmero de ellos. Y en llegando a la edad nAñil, los frailes los casan por les quitar otras ocasiones y pecados; y los unos por el peligro que hay de los volver entre las idolatrAas de sus padres, y de ellos, en que parece que estA;n ya confirmados por tan luengo tiempo, y los otros por ser pobres y huA©rfanos y no tener donde les enviar ni que les dar, ni manera alguna para su sustentaciA³n.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Y habiendo ya, como hay, de ellos muchos casados, vense los frailes en mucha perplejidad y congoja. Y todos nos vemos en ella, porque los frailes nos piden el remedio y no sabemos ni hay otro que les dar, sino el de estos pueblos nuevos, donde trabajando y rompiendo la tierra, de su trabajo se mantengan. Y están ordenados en toda buena orden de policía, y con santas y buenas y católicas ordenanzas; donde hay a y se haga una casa de frailes, pequeña y de poca costa, para dos o tres o cuatro frailes, que no alcen la mano de ellos hasta que por tiempo hagan hábito en la virtud y se convierta en naturaleza.

Y será tanto el número, que en poco tiempo se podrán juntar en estas nuevas repúblicas que no se podrá fácilmente crear. Cada cual estará apoblado en los baldíos de los términos de su comarca, porque en cada se ha de edificar un pueblo de estos, y porque hay tantos que parece que son como las estrellas en el cielo y arenas en la mar; que no tienen cuento y no se podrá allí crear la multitud de estos indios naturales.

Y así su manera de vivir es un caos y confusión, que no hay quien entienda sus cosas ni maneras, ni pueden ser puestos en orden ni policía de buenos cristianos, ni estorbarles las borracheras e idolatrías ni otros malos ritos y costumbres que tienen, si no se tuviese manera de los reducir en orden y arte de pueblos muy concertados y ordenados, porque como viven tan derramados sin orden ni concierto de pueblos, sino cada uno donde tiene su pobre pegujalejo de maíz alrededor de sus casillas por los campos, donde sin ser vistos ni sentidos pueden idolatrar y se emborrachar y hacer lo que quisieren, como se ha visto y ve cada día por experiencia.

Y si los muchachos que se han criado y crean en los monasterios se hubiesen de volver a este vicio, confusión y peligro que dejaron, y a la mala y peligrosa conversión de sus padres, deudos y naturales, como sea cosa natural toda cosa volver se de fácil a su naturaleza, muy ligeramente se pervertirán, volviéndose a su natural. Y se perderse lo servido y trabajado por estos muy provechosos y no menos religiosos padres. Y mejor no haber sido cristianos que retroceder, y no pequeña culpa de negligencia de todos.

Y si esto Dios lo guaa, como espero que lo ha de guiar, por ser una tan gran cosa que no se puede por palabras, a mi ver, explicar, y vuestra señoría y los señores del Consejo de Indias lo favorecen de manera que haya efecto, pues esto de la buena conversión de estos naturales debe ser el principal intento y fin de lo que en las cosas de estas partes entienden, como esta gente no sepa tener resistencia en todo lo que se les manda y se quiera hacer de ellos y sean tan fáciles y actos natos para se poder imprimir en ellos, andando buena diligencia, la doctrina cristiana a lo cierto y verdadero, porque naturalmente tienen inata la humildad, obediencia y pobreza y menosprecio del mundo y desnudez, andando descalzos con el cabello largo sin cosa alguna en la cabeza, Amicti sindone super nudo (Mc. 14,51) a la manera que andaban los apóstoles y en fin sean como tabla rasa y cera muy blanda, yo no dudo sino que haciendo apartados así los dichos pueblos para estas plantas nuevas y nuevos casados, se podrá de aquestos tales, con el recaudo que dicho tengo, y que en ello se podrá tener.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Y yo me ofrezco con ayuda de Dios a poner plantar un género de cristianos a las derechas como todos debamos ser y Dios manda que seamos, y por ventura como los de la primitiva iglesia, pues poderoso es Dios tanto ahora como entonces para hacer y cumplir todo aquello que sea servido y fuere conforme a su voluntad guiándolo El, mayormente favoreciéndolo su Majestad y vuestra Señoría y esos señores, como tengo dicho, aprobándolo y enviándolo a mandar que así se hagay que hagan las iglesias y edificios los indios de las comarcas de donde se han de hacer, y que den los baldos para ello, o se les tomen, pues todo es para ellos mismos y para sus hijos y descendientes y deudos y para pro y bien común de todos, donde se han de recojer los huérfanos y pobres de las tales comarcas y ser doctrinados y enseñados en las cosas de nuestra santa fe; que ser á una gran obra muy provechosa y satisfactoria para el descargo de las conciencias de los españoles que acá han pasado, que se cree que mataron y fueron causa de ser muertos en las guerras y minas los padres y madres de los tales huérfanos, y de haber quedado así pobres, que andan por los tianguesy calles a buscar de comer lo que dejan los puercos y los perros, cosa de gran piedad de ver. Y estos huérfanos y pobres son tantos, que no es cosa de poder creer si no se ve.

Como la tierra sea tan larga, tiene mucha necesidad de muchos más obreros religiosos de los que acá hay al presente, y que sean aprovechados en vida y doctrina, y de la bondad y estrechez, si posible fuese, de los que acá residen, que en verdad, a mi ver, aunque son pocos, son siervos de Dios y hacen gran fruto, especialmente los franciscanos en esta ciudad y su comarca doquiera que están, porque se dan mucho a ello y trabajan más en la doctrina de los muchachos hijos de los naturales, que parece ser la vía más acertada para la conversión de ellos, y lo que parece que ha de prevalecer y que más manera y camino lleva para ello; porque tienen gran número de estos muchachos en sus casas y monasterios, tan bien doctrinados y enseñados que muchos de ellos demás de saber lo que a buenos cristianos conviene, saben leer y escribir en su lengua y en la nuestra y en latín, y cantan canto llano y de órgano, saben apuntar libros de ello, harto bien, y otros predicán, cosa cierto mucho para ver y para dar gracias a nuestro Señor.

Pero con todo, conviene, para aqueste fruto que sea mostrado sobre la faz de esta tierra, que no menos es de dar gracias a nuestro Señor, de ver su templanza y bondad y calidad porque por falta de graneros no perezca, se dé orden y favor como se hagan estos pueblos nuevos que dicho tengo, donde se recoja este fruto, y si este aparejo de pueblos donde se recoja es Dios servido que se haga, así se será, si yo no me engaño, el más hermoso y más fértil agosto que hoy haya en el mundo.

Carta de Don Vasco de Quiroga al Consejo de Indias, 14 de agosto de 1531.

**Texto Original*

A Don Vasco, le interesaron, más que la población indígena de las grandes ciudades, las que permanecían en el campo y en las minas, y preferentemente, la que había huido a las montañas y los bosques, para escapar al yugo español, y que se encontraba en condiciones precarias de vida. Comprendió, que debía iniciar la organización de los naturales por esos grupos que más sufrían, por lo que

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

su acción, tuvo carácter de asistencia social, muy diferente de la antigua caridad española. Y pensó que deberían ser alojados los naturales en pueblos, que llamo hospitales, regidos por especificas orientaciones, las que concreto, según parece, inspirado en la famosa obra "Utopía" de Tomas Moro⁴.

Por desgracia, la magnífica simiente que constituyeron estos hospitales, no llegó a fructificar en forma definitiva, ni mucho menos, a imprimir el carácter general de la asistencia en el país; durante los siglos posteriores, ésta recibió la influencia exagerada de ideas religiosas que dominaban en aquella época y llego a ser una forma de caridad, o más bien de limosna, hecha por las asociaciones religiosas y por los particulares, no por obligación humana, ni siquiera por amor al prójimo, como lo pregonó don Vasco de Quiroga, sino por amor a dios, y frecuentemente, con las miras de hacerse las personas caritativas, notorias y amables en esta vida y para sentirse merecedoras de recompensas en la otra.

Con el tiempo, la acción de la caridad, también perdió profundidad y extensión, al reducirse a atender a las necesidades más apremiantes de algunos pobres, a limitarse casi exclusivamente a tratar a grupos de enfermos y sostener algunos ciegos, ancianos e impedidos y al intentar, cubrir las urgencias inmediatas de un corto número de huérfanos.

La caridad colonial, durante los tres siglos de la dominación española, fundó en lo que hoy es el Distrito Federal, 16 pequeños hospitales, 2 asilos y un monte de piedad y en el resto del territorio nacional, 74 hospitales de cupo reducido.

Pero a pesar de todo, la idea de Don Vasco de Quiroga, nueva en el mundo; de ejercer el auxilio a favor de los necesitados, como una función social de educación, preparación y capacidad para hacer que por sí solos solieran de su indigencia y pudieran seguir sosteniéndose, quedo como una ddiva de México al mundo. Más tarde, hizo nacer la verdadera asistencia social, ejercida por el mundo moderno ampliamente.

Después, durante el México Independiente, fueron las instituciones civiles y religiosas, quienes asumieron la responsabilidad de procurar la beneficencia social y las acciones filantrópicas, aunque de manera desarticulada. La beneficencia, se destino básicamente a la atención a la salud y en menor grado, a la educación y alimentación de la población pobre y marginada.

La traslación de la caridad a la filantropía, estuvo a cargo de la iglesia y los grupos de particulares. El papel del estado, era débil, debido a las penurias de la hacienda pública.

⁴ MORO, Tomás, "Utopía", Editorial Porrúa, 15ª edición, México 2003, Páginas 1-160.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Posteriormente, con las Leyes de Reforma, se da un cambio sustancial a las acciones asistenciales, pasando del altruismo a un concepto más integral de beneficencia pública. En este periodo, se institucionaliza la beneficencia pública como una acción de gobierno. Se institucionalizan las actividades y proyectos de ayuda a los pobres e indigentes, surgiendo el concepto de beneficencia en y por el estado. Se brinda atención a la salud, a menos grado a la educación y alimentación. Prevalecen labores desde las instituciones de gobierno, marcadas por las ideas filantrópicas y caritativas.

El termino de beneficencia, no solo abarca acciones de atención a la salud o el socorro y la limosna a pobres e indigentes, sino también a la educación, la previsión sanitaria y otras actividades. Se consideraba como “objetivo”, a la población económicamente débil, incapaz de satisfacer sus necesidades primordiales.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se decreta la primera Ley de Beneficencia Privada, independiente de las asociaciones religiosas, pero vigiladas por el poder público. Se propicia un alejamiento del estado y nuevo posicionamiento de la iglesia católica y algunos grupos privados. No obstante, se decreta que la beneficencia, pase a formar parte de la salubridad general, la preocupación por el alivio y apoyo a las personas desprotegidas, demanda el concurso activo de la ciudadanía, el gobierno, los instrumentos jurídicos y administrativos del estado.

Se empieza a conceptuar y a poner en práctica el sistema de asistencia social pública y privada. Se consagran dos principios fundamentales:

- a) El derecho de los habitantes de la República, cuando son débiles sociales-económicos, a que el estado les preste ayuda médica.
- b) El deber que la sociedad tiene de contribuir conforme a sus posibilidades a la anterior erogación.

Los sujetos de la asistencia eran los indigentes, huérfanos, enfermos mentales, menores que incurren en alguna falta a la ley y mujeres en trabajo de parto.

En los albores del siglo, tras la promulgación de la Constitución de 1917, durante el periodo de Álvaro Obregón (1920-1924), surge la Sociedad Protectora del Niño, en 1921 se lleva a cabo el primer congreso nacional del niño, en el que se observa, la necesidad de crear centros de higiene y atención. La Secretaria de Educación Pública, da inicio al reparto de desayunos escolares. Son objeto de atención los niños pobres y menesterosos.

En el siguiente gobierno, perteneciente a Plutarco Elías Calles (1924-1928), se realizan escasas obras de asistencia social, sin embargo, se abre un dormitorio para niños y se conforma la primera red de comedores infantiles de México.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Posteriormente, con Emilio Portes Gil (1928-1930), se crea un comité nacional de protección a la infancia para amparar al niño física, social y moralmente; así mismo, se crea la Asociación Nacional de Protección a la infancia (1929), con delegaciones en todo el país; diez hogares infantiles para que las mujeres de escasos recursos pudieran salir a trabajar y centros para mujeres en estado de gravedad. Se crea la Asociación Gota de Leche, para obsequiar alimento a los niños humildes, auspiciados con el presupuesto del gobierno y donativos de particulares, casas de salud para combatir la alta mortalidad infantil y la beneficencia pretende convertirse en una actividad asistencial, organizada y dirigida por el gobierno, tendiente a satisfacer las necesidades del indigente, pequeños desvalidos, madres embarazadas y discapacitados.

Con Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), se continúa con el Programa Gota de Leche y se incrementan las casas hogar para niños, se agrega un sistema dominical exclusivo para niños indígenas y se transforma la casa de salud del periodista en maternidad pública. Los niños, siguen siendo la atención principal de los programas asistenciales, como también lo fueron el periodo de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), adoptando modelos de puericultura, relativos al cuidado del niño, su alimentación e higiene.

Pero quizá, el esfuerzo más profundo e integrador de todo este periodo de gobiernos, emanados de la revolución, tiene lugar durante el régimen de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). Para entonces, la beneficencia, desde la óptica de la justicia y la igualdad social, se convierte en asistencia social. Es decir, el auxilio de los pobres, no solo era una buena acción, sino una obligación estatal, se trataba de una responsabilidad social. De esta manera, se produce lo que serán las bases jurídicas y reglamentarias de la asistencia social en México, así como su orientación y sus beneficiarios. Se crea la Secretaria de Asistencia Pública, se construyen y condicionan hospicios, hospitales, asilos, dormitorios, comedores públicos, escuela para ciegos y sordomudos, se ponen en marcha los programas de atención medica a madres y menores de 7 años; y el apoyo a viudas zapatistas; se crea la asociación del niño indígena y el comité de ayuda a los niños españoles. Como era de esperar, las acciones asistenciales, se dirigieron a los sectores sociales y económicos débiles, ciudadanos que carecían de medios de vida, gente sin trabajo, enferma y en la miseria.

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), la asistencia social adquirió una orientación clientelar. Se realizaron campañas de alfabetización, legalización de matrimonios y educación vial a escolares, se institucionalizó el 10 de mayo y a las madres humildes les pagaban las boletas de empeño de hasta 25 pesos para liberar sus máquinas de coser. La nota principal, era el paternalismo gubernamental hacia los pobres. En 1943, se crea la Secretaria de Asistencia Pública y, dentro de ésta, el departamento de salubridad dirigido a los grupos más

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

desprotegidos, objeto de atención de estas acciones gubernamentales como lo son los niños, mujeres, ancianos y discapacitados.

Durante el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), da inicio a la "seguridad social", el método moderno y universal para garantizar el bienestar de las mayorías, el cual, era superior a la asistencia social. Se reconoce a la familia como célula básica de la sociedad. Se crea el Instituto de Bienestar de la Infancia, la Oficina Nacional del Niño y la Asociación Pro-Nutrición Infantil. Se distribuyen desayunos a nivel nacional de 20 centavos y a su vez, se reciben donativos de particulares. Se instrumentan programas, como los llamados: subsidios familiares, los hogares sustitutos y la educación para padres. Este periodo, da inicio al proceso de privatización de la asistencia social, perdiendo la importancia y el interés que tuvo. Se convierte en una protección paternalista para los sectores económicamente débiles, esto es, la niñez desvalida, mujeres embarazadas y en etapa postnatal, madres que viven en condiciones precarias.

Con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se habla de justicia social. Se habrá de proporcionar sustento básico a unos cuantos de entre los pobres, así como a atender su salud cuando están enfermos. Estos esfuerzos no se dirigen a la prevención ni a la integración del individuo al trabajo. Sin embargo, se establecen comedores familiares y cocinas económicas; se instituye la junta para el mejoramiento de la alimentación, vuelven a abrir las escuelas amigas de la obrera, guarderías, tiendas populares y centros de bienestar. En este tenor, se organiza el congreso nacional de protección a la infancia, que propone un instituto para proteger a los menores de edad.

Segunda mitad del Siglo XX.

Adolfo López Mateos (1958-1964), institucionaliza la asistencia social, con presupuesto propio. Impulsó al reformismo social. Se crea el ISSSTE, retoma y afianza la Asociación de Protección a la Infancia. Se funda en 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), el cual, tiene por objetivo proteger a la niñez en forma integral (salud física y mental), reparte desayunos nutritivos y balanceados pero, organizados de manera institucional en todo el sistema educativo público nacional; realiza la convención de desayunos escolares de la República, se replican institutos, centros regionales en el país, plantas de elaboración de desayunos y rehidratación de leche; con el Instituto Nacional Indigenista se organizan guarderías para niños indígenas; clínicas de atención a la salud, dando servicio de orientación nutricional; servicio a mujeres embarazadas en centros materno infantil; desarrolla el programa para la integración de menores vagabundos; el Instituto de Rehabilitación para niños impedidos por la Polio. Así mismo, México es admitido en la Sociedad Mundial de Protección a la Infancia; firma el manifiesto contra el hambre, que se establece como un esfuerzo

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

destinado a cambiar la situación de los niños sin recursos, desvalidos, niños, ancianos, mujeres y familias de escasos recursos.

En el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), el INPI amplía su atención en alimentación, capacita y educa a los padres para lograr la integración familiar. En 1968, se crea la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), con el objetivo de velar por los niños huérfanos, abandonados o enfermos (asistencia a menores en condiciones de riesgo). Se construye el hospital de pediatría y casa cuna tallan, para la custodia de niños sin familia de hasta 4 años, y la casa hogar para niñas de 4 a 15 años. Se disminuye sensiblemente el presupuesto de la asistencia social.

Bajo el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se marcan objetivos a la asistencia social, no se habla solo de remediar los males, sino combatir las causas de las carencias; se habla de la política social, como un instrumento de desarrollo social, pasando de acciones aisladas, a una visión global de la asistencia social. No era posible atender a niños sin atender a la familia, cuyo pilar es la mujer; entonces se reforman las instituciones de asistencia social, en agencias de promoción del bienestar; se reestructura en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), incluyendo un área administrativa denominada como la procuraduría de defensa del menor y la familia; el IMPI y la política social cubren un vacío institucional; la asistencia social, se convertía también en responsabilidad de sus receptores, quienes, debían prepararse para ayudarse a sí mismos, no ser pasivos y esperar todo del gobierno. No se trataba de paternalismo, se decía, sino de apoyo, no era caridad sino servicio; trabajaron 23 programas para llevarlos principalmente a zonas rurales, como lo eran el programa de la capacitación campesina para la orientación familiar y para la salud, parteras empíricas, desarrollo de la comunidad, paternidad responsable (por primera vez en México se da atención a la alta tasa de crecimiento demográfico); los desayunos se incrementan y logran un alcance a zonas marginadas, como el Valle del Mezquital. Se establece la red de servicio social voluntario, pues, fue el vínculo de comunicación e intercambio entre diversas dependencias y niveles de gobierno, así como entre empresas y organismos descentralizados con organizaciones privadas. Atención a niños, mujeres embarazadas y lactantes y comunidades rurales.

Durante el periodo de José López Portillo y Pacheco (1976-1982), la Secretaria de Salubridad y Asistencia, hizo saber, que por instrucciones del presidente se plantearía la asistencia social, con base a una clasificación sobre las clases de marginación aglutinadas en dos tipos:

- a.- La del campo o rural.
- b.- La urbana, localizada en los cinturones de miseria de las grandes urbes.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El primer tipo, sería atendido por el programa para zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), el programa integral de desarrollo rural (PIDER), y por la comisión para la Integración en áreas sociales marginadas (CIDER), coordinación de la montaña de Guerro, Oaxaca y de la Truchas; el segundo, por medio del plan de la asistencia a la salud a las clases marginadas, en las grandes urbes del país. Se aseguraba el cambio de la asistencia social, ya que se pretendía nuevamente terminar con los rezagos sociales y dar a los grupos marginados los mínimos de bienestar (alimentación, salud, vivienda y educación), sin embargo, continuaban incrementándose los niveles de desnutrición en el país, la mortalidad infantil y la atención de la salud era escasa; se fusionan las dos instituciones encargadas de la asistencia social pública, con la innovación de coordinar también a la asistencia social privada; en 1977, se fusionan tanto el IMPI e IMAN y nace el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que debía promover el bienestar social, fomentar la nutrición y prestar servicios asistenciales, atendiendo a niños y la familia; el sistema nacional de la promoción social voluntaria, da origen al patronato nacional de promotores voluntarios, a fin de institucionalizar la labor social encabezada por la primera dama; se crea, el fondo nacional para actividades sociales (FONAPAS), cuyo objetivo, es promover la cultura en niños y adultos, creando casas de cultura en diversas partes del país; se organiza el primer festival cervantino; en 1978, se crea el sector salud y seguridad social con un Sistema Nacional de Salud (SNS), a los que se integraron, los organismos de la asistencia social, los niños, adultos, familia y comunidad, son el objeto de atención de los programas oficiales.

Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se publica la Ley General de Salud, en la cual, se establecen las facultades de la federación en materia de salud. Como parte del sector, adquieren fuerza de ley, los derechos ciudadanos, en cuanto a los servicios de asistencia social. La política social, se ocupa de los grupos marginados, a quienes llama vulnerables (casi el 55% de la población), se pretendía continuar proporcionando los mínimos de bienestar social. Se reduce el presupuesto a las instituciones de salud (IMSS, ISSSTE, SSA) y le incrementan al DIF, como órgano especializado, que encabeza la asistencia social. En 1986, es aprobada la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual, aglutina al DIF, Centros de Integración Juvenil y al Instituto de Senectud. Para mejorar las actividades de asistencia social, el Plan Nacional de Desarrollo, establece algunos puntos de partida. Es la primera vez, que la cuestión de la asistencia social, se inserta en un plan de dimensiones nacionales, como una tarea propia del estado. Da inicio el proceso de réplicas del DIF, con el establecimiento de los DIF estatales y municipales, cuyo objeto, era ampliar la cobertura, además, se constituye una junta de gobierno como autoridad; se pone en marcha el plan de rehabilitación de discapacitados y educación especial, además de programas de asistencia alimentaria, médicos, educativos, acciones para menores maltratados, fármaco-dependientes, invidentes, planificación familiar, asistencia jurídica y

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

familiar. Este tipo de asistencia, fue destinada a niños, ancianos, niños minusválidos, comunidades y familias de escasos recursos.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la asistencia social se inserta ya en el plano nacional, con una institución, que parte del sector salud. Se produce una reestructuración de los programas anteriores, para iniciar nuevos, algunos de los cuales, son compromisos adquiridos en la cumbre mundial a favor de la infancia de 1992 y otros, derivados de la experiencia adquirida. Para entonces, se contempla ya la necesidad de incluir el trabajo de las comunidades organizadas, en la toma de decisiones y la priorización de problemáticas; se crean programas como desarrollo integral del adolescente, escuela para padres, casas de cuidado diario, la salud comienza en casa, salud reproductiva, SOLIDARIDAD, PRONASOL, PROCAMPO y PROGRESA. En 1994, las comunidades indígenas del estado de Chiapas, demandan atención a los desposeídos y justicia a los indígenas; comienzan a incrementarse la creación de organizaciones civiles, para la atención de la asistencia social. Aplicación preferente a niños, ancianos, niños minusválidos, comunidades de escasos recursos y familias pobres.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la política social, estuvo marcada por falta de recursos, no interesaban las acciones sociales; los programas de asistencia social fueron dirigidos a la zona en el estado de Chiapas y a aquellas en riesgo de levantarse; comenzó a darse el desabasto en medicamentos y atención médica, debido a los rectores presupuestales en el ámbito de la seguridad social. El sector de la asistencia social, se redujo al mínimo, para mantener solo el aspecto alimentario, ante la imposibilidad de desaparecerlo por cuestiones históricas, como simbólicas, comienzan a desaparecer instituciones de asistencia social. Ante la indiferencia presidencial de la asistencia social, se hunde del plano gubernamental, generando graves problemas en la dirección del quehacer asistencial nacional. En Febrero de 1995, se pone en marcha el programa de alimentación y nutrición familiar (PANF), el cual, al año y medio de anunciado, desaparece debido a la falta de recursos; desaparece el patronato nacional de promotores voluntarios; es desmantelada la planta de integración de raciones alimenticias e hidratación del DIF Nacional; se realiza un reestructuración de este organismo, generando la creación del DIF para el Distrito Federal y en el Senado de la República, se presenta una iniciativa de Ley de Asistencia Social, misma que no prospera. Atención a menores de 5 años, escolares de 6 a 14 años, adolescentes, ancianos, mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia, familias que reciben hasta dos salarios mínimos, así como, algunas de las localidades ubicadas en las 250 micro regiones del país.

En el periodo de Vicente Fox Quesada, es aprobada la nueva Ley de Asistencia Social hacia el año 2004.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hace referencia alguna, en ninguno de sus preceptos al concepto de salud pública; sin embargo, no debemos perder de vista que, el artículo 4º constitucional, sirve de sustento a la Ley General de Salud (Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984), por ello, se le conoce como la ley reglamentaria de la referida norma constitucional, la que establece en su artículo 24, que los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

- A) De atención médica;
- B) De salud pública, y
- C) De asistencia social.

Es así, como dicha compilación, se encarga de la regularización del derecho a la salud, define las bases para el acceso a los servicios de salud y establece la concurrencia entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y como consecuencia, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

De lo anterior, se infiere que la Constitución, consagra el derecho a la protección de la salud, mismo que se regula mediante la Ley General de Salud, en la cual, se acredita a la asistencia social como un servicio de salud y se refiere, a un organismo público descentralizado, que tiene por objetivos, entre otros, la promoción de la asistencia social y prestación de servicios en este campo. De esta manera, al artículo 4º constitucional, y sus derivaciones en la Ley General de Salud, constituyen el fundamento jurídico de la asistencia social en nuestro país.

La asistencia pública en México, se reglamenta en el derecho administrativo, como función propia del Ejecutivo, ejercida a través de la Secretaría de Salud y después, por varios organismos gubernamentales y descentralizados.

En la actualidad, la administración asistencial, se ejerce a través de tres importantes entidades, dos Secretarías de Estado, la de Salud y la de Desarrollo Social y un organismo descentralizado, el Sistema Nacional DIF; además de las funciones sociales desempeñadas por otras tantas dependencias, entre ellas, las procuradurías sociales. A nivel estatal, en términos generales, ocurre el mismo sistema de administración, y aún, la misma estructura con Sistema Estatales DIF, así como Sistemas Municipales.

Al considerar, que la asistencia social, se ejerce tanto desde el sector público como del privado, la reglamentación se dispersa en distintas leyes y códigos. Circunstancia natural, si se toma en cuenta que el derecho social, tiene como característica la expansión, ejerciendo su influencia tanto en el derecho público, como en el privado, en su aspecto sustantivo y adjetivo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La raíz legal de la asistencia, está en la norma constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), pero para el estudio de esta tesis, solo se mencionará la protección a la salud encuadrada en el artículo 4°.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Salud, la asistencia social, es materia de salubridad en general (Artículo 3° fracción XVIII). El Sistema Nacional de Salud, tiene entre sus objetivos: colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social (artículo 6° fracción III) y dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad (fracción IV).

El Sistema Nacional de Asistencia Social, se desempeña en los términos de la Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Septiembre de 2004. Esta ley, se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social, contiene la Ley General de Salud, para el cumplimiento de la misma, garantizando la concurrencia y colaboración de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado (Artículo 1°), pues *sus disposiciones son de orden público e interés general, de observancia en toda la República y tienen por objeto, asentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que, fomente y coordine la presentación de servicios de asistencia social, pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia (Artículo 2°).*

Las disposiciones transcritas, determinan la rectoría de la asistencia social, como competencia federal, entendida aquella como: *"Conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social, que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva". (Artículo 3°)*

Esta ley, destaca en su numeral 27, las funciones de promoción de asistencia social a un organismo federal, que además, debe interrelacionar las acciones correspondientes que lleven a cabo las instituciones públicas. (Artículo 172 de la Ley General de Salud)

El organismo titular, con carácter de descentralizado, es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se proyecta a cada uno de los estados de la federación, en las tareas de promoción de la asistencia social en su territorio, tornado como base para sus legislaciones, el modelo de la ley nacional. Por su parte, las leyes estatales, por lo general, garantizan la concurrencia y colaboración de los gobiernos federales, estatales y municipales, instituyendo su propio Sistema Estatal DIF.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

1.3 La asistencia social.

1.3.1 Concepto.

Se entiende por asistencia social como *"el conjunto de acciones, tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas, que pueden impedir al hombre, su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación"*⁵.

En base a esta concepto, las instituciones de esta naturaleza, deberán atender la problemática, que en materia de bienestar social, afronta la población, preferentemente, la que guarda una situación económica, social y cultural desfavorable; así como la que enfrenta problemas físicos, es decir, la población que sufre severas marginaciones que le impiden integrarse a la vida productiva, social y política del estado, así como a la familia y a la comunidad.

Por lo tanto, la asistencia social representa una responsabilidad, que deberá afrontar el gobierno federal, estatal y municipal, para fortalecer el núcleo familiar, como el principal soporte de la sociedad.

1.3.2 Importancia.

Una iniciativa relevante en el marco de la política de descentralización, ha sido, llevar la asistencia social a los diversos niveles de gobierno, a partir de la creación del Sistema Nacional de Asistencia Social, que prevé, el establecimiento de un Sistema Nacional, Estatal y Municipal del Desarrollo Integral de la Familia, mejor conocidos como DIF nacional, estatal y municipal.

La descentralización de la asistencia social en sus diversos niveles, busca, entre otros, propósitos como mayor coordinación y equilibrio en el desarrollo de las acciones asistenciales a nivel nacional, fortalecer la organización y la operación de estos y llevar los servicios asistenciales a todo el territorio.

⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL; *"La asistencia social Municipal*, Editorial INAP, 1ª edición, 2ª reimpresión, México, Octubre de 1992, pg. 4.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Por ello, descentralizar la asistencia social a las comunidades más apartadas y lograr de este modo, una mayor cobertura en el logro de los objetivos que proponen los programas asistenciales, implica de parte de las autoridades, un compromiso que reclama voluntad y tenacidad política.

1.4 Bases Jurídicas para la Asistencia Social.

Existe un conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de asistencia social a nivel nacional, estatal y municipal, en las cuales, se define aquello que les corresponde hacer a cada nivel de gobierno en esta materia, así como el papel que puede desempeñar la participación ciudadana.

Dentro de estas disposiciones, podemos mencionar en orden jerárquico las siguientes:

1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el máximo ordenamiento jurídico que norma el desenvolvimiento político, económico y social del país.

En el apartado de garantías individuales, específicamente en el artículo 4º, se consagra la protección legal para la organización y desarrollo de la familia. Asimismo, se establece el derecho a la salud, señalándose la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. En el artículo 115, fracción X, se establece la facultad de los municipios para concertar convenios con el estado, para desarrollar funciones específicas, ejecutar, operar obras y prestar servicios públicos dentro de los que se pueden circunscribir los de asistencia social.

1.4.2 Ley General de Salud.

Reglamenta el derecho a la protección de la salud, dentro de la cual, se ubica a la asistencia social de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

salubridad general. Su aplicación es extensiva a toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Entre sus apartados, la citada ley, contempla los aspectos referentes a la asistencia social, la cual, se concibe *"como el conjunto de acciones encaminadas a la protección física, mental y social de personas necesitadas, desprotegidas o en desventaja, para lograr su desarrollo integral, una vida plena y productiva"*⁶.

1.4.3 Ley de Asistencia Social.

Establece las bases y procedimientos para la operación de una acción nacional de asistencia social, mediante la concurrencia y colaboración de la federación, las entidades federativas, los sectores social y privado. Determina los servicios que serán prestados por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, de acuerdo con sus atribuciones y por las instituciones privadas que proporcionen también esos servicios.

De acuerdo con esta ley, los servicios de salud en materia de asistencia social, que presten la federación, los estados, municipios y los sectores social y privado integran el Sistema Nacional de Salud; aquellos que se presten en los estados por los gobiernos locales y sus correspondientes sectores social y privado, formaran parte de los sistemas estatales de salud.

La mencionada ley, establece como el órgano responsable de proporcionar los servicios de asistencia social al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia, el cual, es un ente público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objeto, el promover la asistencia social, la prestación de servicios asistenciales, la coordinación e interrelación sistemática de las acciones que en esta materia realizan las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones, que establezcan las disposiciones legales aplicables.

⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL; *"La asistencia social Municipal"*, Editorial **INAP**, 1ª edición, 2ª reimpresión, México, Octubre de 1992, pg. 10

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

1.4.4 Constitución Política del Estado.

En la mayoría de las constituciones estatales, no se establecen disposiciones específicas en materia de asistencia social; sin embargo, éstas quedan incluidas implícitamente al sujetar sus normas a las de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado sobre las garantías individuales que comprende el derecho a todos los mexicanos a la salud.

1.4.5 Ley Estatal de Salud.

Reglamenta el derecho a la protección de la salud, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establece las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud, proporcionados por el estado y la concurrencia de éste y sus municipios en materia de salud pública.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen aplicación en todo el territorio estatal. Así mismo, se establecen los servicios de salubridad general, que corresponden a los estados, entre los que se encuentran los servicios asistenciales.

Las autoridades sanitarias en los estados, son los gobiernos estatales y los ayuntamientos en la esfera de su jurisdicción.

1.4.6 Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia social.

Al igual que la ley a nivel nacional, ésta tiene por objeto, fijar las bases para la promoción y prestación sistemática de los servicios de asistencia social en la entidad.

En ella, se precisa su alcance, se establece el grado de participación del gobierno del estado en el desarrollo y ejercicio de las acciones de asistencia social, así como la colaboración de los sectores social y privado en la prestación de los servicios.

Así mismo, se especifica que el organismo responsable de la asistencia social, es el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

determinando su estructura y funcionamiento, así como sus propósitos, objetivos y facultades.

También, se menciona que a nivel local, corresponde a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia llevar a cabo lo propio.

1.4.7 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Esta ley, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del estado.

Del contenido de esta ley, cabe resaltar, en este caso particular, al aspecto que refiere el establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del Ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal.

Dentro de estas dependencias, existe o pudiera existir una que establezca y conduzca la política estatal en materia de asistencia social, con base en las políticas del Sistema Nacional de Asistencia Social, para que opere y coordine, los programas asistenciales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los organismos e instituciones privadas que realicen acciones de salud en el estado, de conformidad con la legislación aplicable y los acuerdos de coordinación que se celebren.

1.4.8 Ley Orgánica Municipal.

Define las funciones del gobierno municipal y la actuación de su población, en asuntos que afectan a la comunidad.

Entre las responsabilidades de los ayuntamientos, se deberá incorporar a la asistencia social, como una de sus atribuciones y obligaciones, constituyendo a un servicio público a su cargo.

1.5 El Sistema Nacional de Asistencia Social.

Representa un conjunto de instituciones, elementos y acciones diseñadas para proporcionar los servicios de salud, en materia de asistencia social a la población,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

que se encuentra en situaciones de marginación y desamparo, cuyas acciones, se realizan a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Este sistema se integra por tres niveles de actuación, que son el nacional, el estatal y el municipal, los cuales desarrollan actividades específicas de asistencia social, en sus respectivos ámbitos de competencia y se relacionan recíprocamente para coadyuvar al logro del bienestar social de la comunidad.

Con la integración del sistema, se pretende alcanzar un modelo único e integral de asistencia social, que permita prestar este servicio, en condiciones de igualdad en el ámbito nacional.

Este modelo, se encuentra constituido por cinco aspectos generales que intervienen en el campo de la asistencia social, estos son: el jurídico, el institucional, el programático, el normativo y finalmente, el operativo:

Jurídico.- *Proporciona la base legal que sustenta su actuación dentro del ámbito del derecho; así mismo, establece y regula la asistencia social.*

Institucional.- *Tiene por objeto, apoyar el fortalecimiento de los sistemas municipales, para que en ese nivel básico de gobierno, se alcance una mayor cobertura, así como una mejor prestación de los servicios asistenciales a nivel nacional.*

Pragmático.- *Considera la creación de los sistemas estatales de asistencia social y el establecimiento de un subcomité especial dentro del seno del comité de planeación para el desarrollo del estado libre y soberano (COPLADE), el cual, tiene como tarea fundamental, la de elaborar el programa estatal de asistencia social, con el concurso de todas las dependencias del sector público, social y privado.*

Normativo.- *Delimita y define las tareas que se llevan a cabo en la instituciones sociales y privadas; para ello, existen las normas técnicas, que han de sujetarse prestadores de estos servicios.*

Operativo.- *Se refiere a la realización ordenada y programada de las actividades y tareas de la asistencia social.*

Entre los servicios básicos de asistencia social, que presta el sistema, en sus diversos niveles destacan:

- La previsión de invalidez y rehabilitación de inválidos.
- La orientación nutricional a personas de escasos recursos y población marginada.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- La realización de acciones de apoyo educativo para la integración social y capacitación para el trabajo.
- La promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.
- El fomento de acciones de paternidad responsable, que proteja los derechos de los menores.
- La operación de instituciones de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos.
- La promoción del desarrollo y la integración familiar.
- El establecimiento de un sistema de información básica en materia de asistencia social.

1.5.1 Nivel nacional.

Representa el primer escalón del sistema, al cual, le corresponde la instrumentación y ejecución del programa nacional de asistencia social, establecer las normas políticas que deberán observar los sistemas DIF estatales y municipales, la prestación de los servicios asistenciales y la concertación, promoción e inducción de acciones que en la materia, realicen las instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional.

Como primer nivel del sistema, el DIF nacional, promueve el establecimiento de organismos similares en las distintas entidades y municipios, a los cuales, presta apoyos, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social. Con ellos celebra convenios para:

- Establecer programas conjuntos.
- Promover la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en la aportación de recursos financieros.
- Distribuir acciones entre los tres niveles de gobierno.

El DIF nacional, define y establece los programas institucionales que orientan las acciones del Sistema Nacional de Asistencia Social, siendo éstos los siguientes:

- Integración social y familiar.
- Asistencia social a desamparados.
- Asistencia educacional.
- Rehabilitación.
- Asistencia social alimentaria.
- Promoción del desarrollo comunitario.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Asistencia jurídica.
- Desarrollo cívico, artístico y cultural.
- Formación y desarrollo de recursos.

Es importante, señalar que los programas estatales y municipales de asistencia social, deberán responder a la problemática específica que enfrentan en sus localidades, así como la disponibilidad de sus recursos, procurando adecuar sus acciones a las normas y políticas señaladas por el DIF nacional. De esta manera, se garantiza una congruencia en la operación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

1.5.2 Nivel estatal.

Este segundo nivel, está a cargo del DIF estatal; el cual, tiene bajo su responsabilidad, la presentación y coordinación de los servicios de asistencia social en la entidad.

Le corresponde, así mismo, establecer los lineamientos, normas y objetivos que orientan las acciones en este nivel de gobierno.

Para ello, en el convenio único de desarrollo (CUD), como instrumento de coordinación de acciones y transferencia de recursos, entre el estado y la federación, se contempla la prestación de los servicios de asistencia social en los estados de la República de manera coordinada, a través del establecimiento del sistema estatal de asistencia social.

El sistema se conforma de dos elementos fundamentales:

- El subcomité especial de asistencia social.
- El programa estatal de asistencia social.

El subcomité, se integra por las dependencias federales y estatales que proporcionen estos servicios y tiene a su cargo, la elaboración del programa estatal de asistencia social. La responsabilidad de la coordinación de las tareas asistenciales la tiene el DIF estatal.

El programa estatal de asistencia social, define las inversiones que los gobiernos federal, estatal y municipal destinan a los programas asistenciales; así mismo, establece los lineamientos, normas y objetivos que orienten las acciones en el territorio del estado, incluyendo las de los sectores social y privado.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

En este contexto, el sistema estatal se relaciona con el nacional, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación e intercambio de información, sobre las acciones e inversiones realizadas, los servicios prestados y demás aspectos en la materia; así, también se relaciona con el municipal, proporcionándole asesoría para la planeación, organización y programación de sus actividades, procurando de esta manera, su congruencia con las normas y lineamientos establecidos por los sistemas estatal y nacional.

Los siguientes son los objetivos del sistema estatal:

- Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar.
- Prestar servicios de asistencia jurídica a menores y familias.
- Apoyar, fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva a los menores y ancianos.
- Formar promotores voluntarios.
- Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza.
- Establecer coordinación con otras instituciones afines, cuyo objeto, sea la obtención del bienestar social.
- Procurar permanentemente la adecuación de los objetivos y programas del sistema estatal con lo que lleva a cabo el DIF nacional.

1.5.3 Nivel municipal.

Este es el tercer escalón del sistema y recae en el DIF municipal, el cual, está encargado de procurar la prestación de los servicios asistenciales a los grupos sociales desamparados, promoviendo así, el desarrollo integral de la familia y la comunidad municipal.

Este sistema tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Operar los programas de asistencia social en el ámbito municipal.
- Proporcionar servicios asistenciales a menores y ancianos desamparados así como a personas de escasos recursos.
- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez.
- Incorporar a minusválidos a la vida productiva.
- Detectar a personas minusválidas, ya sea física o mentalmente, que requieran servicios de rehabilitación.
- Prestar asesoría jurídica a la población, preferentemente a los ancianos, menores y minusválidos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Apoyar al mejoramiento de la dieta familiar.
- Coordinar todas las tareas que en materia de asistencia social, realicen otras instituciones en el municipio.
- Fomentar la utilización adecuada del tiempo libre de la familia.
- Procurar permanentemente la adecuación de los objetivos y programas del sistema municipal con los que lleve a cabo el DIF estatal.

Los programas de asistencia social que realice el DIF municipal, deberán adecuarse a las necesidades de la población y estar basados en los programas y lineamientos generales, establecidos por los sistemas estatal y nacional.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

CAPÍTULO SEGUNDO. SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

2.1 Antecedentes históricos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), es el organismo público, encargado de instrumentar, aplicar y dar dimensión a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social.

2.1.1 Programa gota de leche.

Puede considerarse, que el SNDIF, tiene como antecedente más remoto, al programa *gota de leche*, institución del sector social, creada en 1929 por mujeres mexicanas, preocupadas por la alimentación de las niñas y niños de la periferia de la Ciudad de México; con el fin, de ofrecer leche y desayunos escolares a los niños desamparados de la capital del país, y que más tarde, daría lugar a la Asociación Nacional de la Protección a la Infancia.

2.1.2 Asociación Nacional de Protección a la Infancia.

A partir del programa *gota de leche*, se formó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, un organismo gubernamental, encargado de ampliar los programas de alimentación y atención a niños huérfanos y abandonados, que comenzó a recibir apoyo de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

2.1.3 Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).

El 31 de enero de 1961, tomando como fundamento los desayunos escolares, se crea, por decreto presidencial, el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que generó, una actitud social de gran simpatía y apoyo hacia la niñez.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.1.4 Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

El 15 de julio de 1968, es creada, también por decreto presidencial, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), que se orientaba a la atención de niñas y niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

2.1.5 Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

Más tarde, en los años setenta, se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

2.1.6 Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.

Es así, como en 1977, se crea por decreto presidencial, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

2.2 Marco jurídico del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.

2.2.1 Naturaleza jurídica.

El DIF Nacional, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto el 13 de enero de 1977 y que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social, de la interrelación sistemática de las acciones rectoras, así como coordinador del sistema integrado por los órganos estatales y municipales de la asistencia social.

A continuación se transcribe el decreto en que emergió el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Decreto por el que se crea un Organismo Publico Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Nacional Para El Desarrollo Integral De La Familia

CONSIDERANDO

Que la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, son organismos públicos descentralizados, que han fomentado el bienestar social en el país, coadyuvando a la satisfacción de ingentes necesidades de la población:

Que dada la afinidad en los objetivos de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, se ha estimado conveniente que sus funciones se realicen sin duplicaciones ni interferencias, a través de una sola administración, lo que permitirá además una mejor utilización de los recursos y mayores beneficios para la colectividad; he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

ARTICULO 1º: Se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con domicilio en la Ciudad de México.

ARTICULO 2º: Los objetivos del Sistema serán:

I. Promover en el país el bienestar Social;

.....

III. Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes.

.....

V. Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica;

.....

VII. Establecer y operar de manera complementaria hospitales, unidades de investigación, docencia y centros relacionados con el bienestar social.

VIII. Fomentar y, en su caso, proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono.

.....

ARTICULO 4º: Las autoridades del sistema son: a) el Patronato; b) la Presidencia del Patronato, y c) la Dirección General.

ARTICULO 5º: El Patronato será la máxima autoridad del sistema y se integrará con un Presidente designado por el Ejecutivo Federal y con los vocales que serán los titulares de la Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Reforma Agraria, Educación Pública, y Salubridad y Asistencia; el director general de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el director del Instituto Nacional de Nutrición y dos representantes de instituciones privadas dedicadas a la asistencia; además, por el director

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

general del Banco de México, que será el Tesorero, y por el director general del sistema que será el Secretario Ejecutivo y concurrirá a las sesiones con voz, pero sin voto.

ARTICULO 12º: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia procurará en todo momento mediante recomendaciones a las autoridades a las autoridades competentes de las entidades federativas, la instauración de instituciones que presten servicios análogos, similares y compatibles en relación a los que proporciona el propio sistema⁷.

2.2.2 Bases jurídicas.

Existe un conjunto de disposiciones jurídicas, que norman y conducen las acciones de asistencia social, a nivel nacional, estatal y municipal; en las cuales, se define aquello que les corresponde hacer a cada orden de gobierno en esta materia, así como el papel que debe desempeñar en la participación social. Estas disposiciones, son en orden de importancia las siguientes:

2.2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el máximo ordenamiento jurídico que norma la vida política, económica y social del país. En el apartado de garantías individuales, en el artículo 4º, se consigna la protección legal para la organización y desarrollo de la familia. Así mismo, se establece el derecho a la salud, señalándose la concurrencia del orden federal y el de las entidades federativas, en materia de salubridad general.

El artículo 73, fracción XVI, reconoce que el estado, a través del Congreso de la Unión, tiene facultades para dictar leyes en materia de salubridad general; misma que queda reglamentada, posteriormente en la Ley de Asistencia Social.

El artículo 115, fracción III, establece la facultad de los municipios para celebrar convenios con el estado, para desarrollar funciones específicas, ejecutar y operar obras, así como para prestar servicios públicos, entre los que se pueden inscribir, los relativos a la asistencia social.

⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de Enero de 1977.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.2.2.2 Ley General de Salud.

Reglamenta el derecho a la protección de la salud, dentro de la cual, se ubica la asistencia social, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre gobiernos en materia de salubridad general.

2.2.2.3 Ley de Asistencia Social.

Establece las bases y procedimientos para la operación de un Sistema Nacional de Asistencia Social, mediante la concurrencia y colaboración del gobierno federal y los estatales, así como de los sectores social y privado (los cuales, integran el Sistema Nacional de Asistencia Social).

Los servicios que se presten en los estados, por los gobiernos locales y sus correspondientes sectores social y privado, formarán parte, de los sistemas estatales de salud.

Esta ley establece, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como órgano responsable de proporcionar los servicios de asistencia social, siendo su objetivo, promover la asistencia social, la prestación de servicios asistenciales, la coordinación e interrelación sistemática de las acciones, que en esta materia, llevan a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

2.2.2.4 Comentarios sobre la iniciativa de la Ley de Asistencia Social.

Legislar en materia de asistencia social, significa dar respuesta formal a problemas sociales.

Representa encauzar las inquietudes, acciones y esfuerzo de la sociedad para atender necesidades, superar el bienestar de los individuos y grupos. En este sentido, la asistencia social, constituye

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

una expresión de solidaridad. Este fue el objetivo de la iniciativa de Ley de Asistencia Social, presentada ante la H. Cámara de Senadores.

La asistencia social, se ha institucionalizado. Así de simple, forma de dar o ayudar, comprende toda acción dirigida a propiciar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos vulnerables, los que están en riesgo o en condiciones de desventaja. La finalidad, es atender emergencias, fortalecer las capacidades y procurar, cuando sea el caso, la reintegración de los sujetos al seno familiar, laboral y social, así como incorporar a los grupos al desarrollo social.

La solución a las carencias o deficiencias materiales, corresponde en primer término y como obligación política, al estado, quien es responsable del bienestar social. La política social, contiene tanto medidas preventivas, como acciones correspondientes a las oportunidades educativas, la oferta de empleo, los beneficios tributarios y, en general, toda otra circunstancia relacionada con los niveles y sistemas de distribución de la riqueza. Igualmente, funcionan los programas de protección social.

La administración de la asistencia social, opera de diversas maneras, con influencia de factores histórico-culturales, de los cuales, depende la prevalencia de la asistencia laica o religiosa, así como la formación de principios inspiradores, como los de universalidad y gratuidad.

La función administradora de la prestación de servicios asistenciales, no es privativa ni exclusiva del estado, sin embargo, debería serlo. La autoridad política, está obligada a reconocer el interés de la propia sociedad, por contribuir al alivio de la penuria humana. Debe, por lo tanto, buscar las causas generadoras de las necesidades y marginaciones, correlacionarlas y analizar circunstancias y condiciones. Formalizar, e incluso fomentar la solidaridad entre los individuos, cuyo origen, en principio, radica en la filantropía propiamente dicha. Actitudes cada vez con mayor participación, de la llamada *sociedad civil*, tanto por su organización, como por su influencia y campos de acción. Paralelo a ello, tiene responsabilidad, para vigilar el funcionamiento de los servicios asistenciales, sus resultados, el comportamiento de los dadores y de los receptores, participación y respuesta.

Por otra parte, es relevante el *animus donandi* del aportador particular y el estado verídico de necesidad del beneficiario o

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

receptor para reconocer y garantizar sus derechos. El primero, debe contar con la certeza del destino de su patrimonio, canalizado a las obras por él dispuestas, aun post-mortem, y recibir el apoyo de las autoridades al avalar sus servicios.

La importancia de la acción asistencial, tanto de las instancias públicas, como de las instituciones particulares, requiere precisiones. En primer lugar, que es la asistencia social. Después, quienes la brindan, quienes la reciben, como se ejecutan las acciones, quienes las realizan física o materialmente, en donde se prodigan y cuáles son los principios inspiradores y reguladores.

El proyecto de ley resultante, recogió las conclusiones de los foros y se redactó conforme a las reflexiones, producto de prolongadas reuniones de análisis y discusión entre representantes de instituciones públicas y privadas relacionadas con el estudio y la administración de asistencia social, entre ellas, la Comisión de Asistencia Social de la H. Cámara de Senadores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Departamento del Distrito Federal, las secretarías de Salud y de Hacienda y Crédito Público, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro Mexicano para la Filantropía y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

La legislación mexicana, contempla normas sobre asistencia social pública y privada. Respecto de la primera, existe una cierta uniformidad, a partir de la celebración de convenios únicos, entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los gobiernos de las entidades federativas, con la promulgación de las respectivas leyes y con la creación de los sistemas estatales DIF. Los principios inspiradores, los programas, los sistemas de evaluación de prioridades, encauzados bajo este sistema, revelan un auténtico esfuerzo unificador de criterios.

En el campo de la asistencia social privada, ha ocurrido algo distinto. Al no existir una ley nacional, en virtud de la competencia local sobre la materia, cada estado, resuelve sus necesidades conforme a normas diversas. Algunas de esas leyes, son obsoletas, de gran antigüedad y, en otros casos, no existen disposiciones específicas. No obstante que los Códigos Civiles contemplan la creación y ciertos requisitos para el funcionamiento de fundaciones e instituciones civiles, sin ánimo de lucro, no lo hacen sobre su *modus operandi* ni el *animus donandi* de las mismas.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Algunos estados, previeron o suplieron tal deficiencia, con la integración de normas en su legislación de asistencia social pública, pero es evidente, la carencia de criterios unificadores y en realidad, presenta un cuadro incongruente y desigual. La desigualdad normativa, no es un caso extraño o grave en una Federación, sin embargo, resultara confuso, el caso en que acciones calificadas como asistenciales para un estado de la República, no lo sean en idénticas condiciones, para otro estado.

La iniciativa consta de 68 artículos, integrados en 9 capítulos, además de tres disposiciones transitorias.

El primer capítulo, referente a las disposiciones generales, determina el ámbito de validez y la fundamentación constitucional de la ley, además de definir la asistencia social; el segundo enumera en forma enunciativa, a los sujetos de la asistencia, tanto a los prestadores como a los receptores; el tercero a los servicios asistenciales, y el cuarto, se refiere a la coordinación entre la Federación, los estados y el Distrito Federal en materia asistencial.

El capítulo quinto, crea y establece las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. El capítulo sexto, define al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con una doble función, la que ha venido desarrollando hasta ahora y la de organismo coordinador de las relaciones entre los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social.

El capítulo séptimo, hace referencia a las instituciones privadas de asistencia social. El directorio nacional de las instituciones, se prevé en el capítulo octavo. Y el noveno, a su vez, estipula la inspección y vigilancia a las instituciones de asistencia. La iniciativa, culmina con tres disposiciones transitorias.

En relación con el título de esta iniciativa, debe mencionarse, que durante toda la discusión del anteproyecto, en la Comisión de Asistencia Social del Senado de la República, se manejo la denominación de Ley General de Asistencia Social; sin embargo, poco tiempo antes de presentarse como iniciativa al senado, se cambio por la denominación actual, esto es, se suprimió el calificativo de general.

En primer término, era claro que el vocablo "general" no hacía referencia a la generalidad lisa y llana que caracteriza a cualquier ley, sino más bien, al contenido de la misma, ya que se trataba de un

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

ordenamiento jurídico, en el cual, se pretendía que la Federación, a través del Congreso de la Unión, estableciera las bases para que las entidades federativas, en el ámbito respectivo de sus competencias, las tomaran en consideración al momento de legislar; puede decirse, que se trata de una materia que nuestro sistema constitucional reconoce y denomina como concurrente.

Ahora bien, si al suprimir el calificativo de "general", se hubiera pretendido cambiar su contenido, entonces, nos encontraríamos simplemente ante una ley de naturaleza federal y no general (la ley "general", en cambio, siempre es federal), que no podría establecer bases en una materia, que solo corresponde a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, y que, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i, reconoce, tratándose de las competencias del Departamento del Distrito Federal, a menos que, con la ley federal, se quisiera establecer una coordinación de actividades entre ambos niveles de gobierno, como efectivamente prevaleció en la iniciativa.

Con el calificativo de "general", en el anteproyecto de ley, se mantenía la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de asistencia social, correspondiéndole a aquella, la adopción de bases generales que sirvieran para un posterior desarrollo legislativo más armónico y como criterio de uniformidad. Esto, en principio, era coherente a la naturaleza de la competencia en materia de salud, ya que se introdujo la asistencia social, en el campo de la salud. Considerándose un servicio básico de esta. Sin embargo, en la misma Ley General de Salud, se le considera, una materia exclusiva de las entidades federativas, por lo que se rompió la concurrencia.

Fue así, entonces, que en lugar de hacer referencia a la concurrencia, se hizo a la "coordinación". El criterio utilizado para incluir este cambio, obedeció principalmente a la idea de que, como no se hacía propiamente una distribución de competencias, era más correcto, considerar las que existen; es decir, las de las entidades federativas, no cambiarían, pero sí, serían objeto de una coordinación por parte de la Federación.

Con estas perspectivas, fue que se trabajó en el anteproyecto, comprendiendo siempre a la asistencia social, en la materia de salud, según lo establecido en los artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucional. La iniciativa, se fundamentó en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, al interpretar que junto con la Ley General

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

de Salud, pueden expedirse otras, como la presente iniciativa, ya que la referencia a "la ley", en el artículo 4o. de la Constitución, tiene un sentido genérico y no único.

Con base en la participación coordinada de la Federación, con las entidades federativas en materia de asistencia social, se delinea el objeto de la iniciativa, el cual, consiste en sentar las bases para la promoción de un sistema nacional, que coordine la asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia (artículo 2).

Para llevar a efecto la mencionada coordinación, la iniciativa establece una enumeración no limitativa de facultades, que se le otorgan a la Federación (artículo 14), con total respeto a las competencias de las entidades federativas, incluso, a otorgarse la posibilidad de transferir alguna de aquellas en favor de estas últimas. Ese respeto, se hace patente en el artículo 17, al indicarse que las atribuciones de los estados en materia de asistencia social, se regirán de conformidad con las disposiciones que establezca su legislación local. Sobresalen de entre estas facultades, la formulación y conducción de una política nacional, la coordinación del servicio nacional de información; la vigilancia en el ámbito de competencia de la iniciativa y el otorgamiento de estímulos y prerrogativas de ámbito federal, para fomentar el desarrollo de servicios asistenciales, en el marco de las prioridades nacionales.

En el artículo 19 de la iniciativa, se dispone que la coordinación, de las actividades asistenciales, se llevara a efecto mediante acuerdos de coordinación, los que pueden celebrarse entre la Federación y las entidades federativas, o bien, entre estas últimas. Con objeto de asegurar esta colaboración, en el mismo precepto, se indican las bases mínimas de estos instrumentos.

Para determinar el objetivo de la iniciativa, fue imprescindible, por la dinámica social, actualizar la definición de la asistencia social, en relación, con la Ley General de Salud. El contenido del artículo tercero, asume los posibles órdenes de la condición de necesidad: intelectual, físico, mental, educativo, económico, social, biológico y moral. En atención a estos, contempla tres perspectivas asistenciales: la preventiva, la sustitutiva y la complementaria o de superación, por medio de acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La definición de asistencia social, cubre la posible circunstancia de modificación de características de grupos actuales de débiles, o los perfiles propios de las condiciones y el estado de necesidad. Para su funcionalidad, contribuye con la enunciación de sujetos beneficiarios. Con la amplitud conceptual, se concurre a atenuar la insatisfacción de necesidades o a satisfacerlas plenamente, en relación con el desarrollo integral del individuo.

Por lo que respecta a los sujetos receptores de la asistencia social, se considero cuales deben ser las características generales que determinan que un sujeto pueda encontrarse en estado de necesitar ayuda asistencial. La característica común determinada, fue la de estar imposibilitados para atender su subsistencia, recuperación o superación o que se encuentren en situación de desamparo y no cuenten con la posibilidad de hacer frente a sus circunstancias. En atención a diversas peticiones formuladas, en las reuniones de los grupos que analizaron el anteproyecto, la iniciativa, estableció además de la característica común, una enumeración de los posibles sujetos de la asistencia social (artículo 4). De especial interés, se consideran a los menores, las mujeres y ancianos en circunstancias especiales.

Se establecen en un ordenamiento de este tipo, ciertos derechos a los sujetos receptores de la asistencia. Su especial situación de vulnerabilidad, no implica la falta de reconocimiento a ellos; derecho a recibir los servicios que presten las instituciones de asistencia, sin ningún tipo de discriminación, y derecho a una total confidencialidad respecto a sus condiciones particulares (artículo 10). Correlativamente a los derechos, se establece como obligación para los sujetos receptores la de participar, en la medida de sus posibilidades, en su capacitación, rehabilitación e integración (artículo 11).

En la iniciativa, se reconoce que la prestación de los servicios asistenciales, corresponde en forma prioritaria al estado, pero sin que la actividad estatal, menoscabe la libertad de las personas jurídicas de carácter privado, para participar en la prestación de esos servicios (artículo 6). Los servicios considerados como asistenciales, cubren una amplia gama de actividades, desde asesoría y protección jurídica, orientación psicológica, alimentaria, prevención y atención al desamparo y a la invalidez, por citar algunos de los servicios enumerados (artículo 12).

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Como objetivo central de la iniciativa, se crean las bases para la construcción de un sistema nacional de asistencia de integración múltiple, cuyo objetivo, es acoger tanto a las instituciones públicas como a las privadas y a todas las dependencias federales y estatales, así como a los órganos desconcentrados que realicen actividades relacionadas con la asistencia. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, SNDIF, denominado en la iniciativa como el organismo, será el responsable de coordinar las relaciones entre los integrantes del Sistema (artículo 28).

De esta manera, se concede al DIF, una doble función; por un lado, continuar con la organización y las atribuciones conferidas por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social anterior y, por el otro, las específicas en materia de asistencia. Destaca la coordinación de acciones para orientar el destino de los recursos que, en materia de asistencia social, realicen las dependencias del gobierno federal, la elaboración del programa de asistencia social, la elaboración del directorio y del servicio nacional de asistencia social y la certificación a las instituciones de asistencia social. Directamente el organismo, atenderá, asesorará y orientará a los individuos o grupos que soliciten tratar asuntos relacionados con la asistencia social. En el mismo texto, se regula la constitución y funcionamiento del DIF.

El Consejo Nacional de Asistencia, será parte medular del sistema, cuyo propósito es crear la concertación de los sectores público y privado y su finalidad, la promoción y apoyo de acciones asistenciales.

En la iniciativa, se definen a las instituciones asistenciales, diferenciando su carácter público o privado, en función de su constitución y operación por organismos gubernamentales, federales, estatales o municipales, en el primer caso, o por personas morales del sector privado, en el segundo (artículos 7 y 8). Las instituciones que operen legalmente, tendrán la posibilidad de beneficiarse de los recursos públicos destinados a la asistencia social, recibir apoyo y colaboración técnica y administrativa de las autoridades, recibir los donativos de personas físicas o jurídicas (artículo 56), y obtener beneficios fiscales.

La iniciativa crea el directorio nacional de instituciones de asistencia, cuyo objeto, no es otro, que el de dar publicidad a todos los sectores de la población de los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional. La inscripción en el mismo, será requisito no para

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

que las instituciones asistenciales operen, sino, para que obtengan la certificación antes mencionada de que realizan funciones asistenciales.

El directorio, se conforma con las inscripciones de todas las instituciones que prestan asistencia social. Anualmente, se publicara un compendio de información básica sobre las instituciones asistenciales registradas, su capacidad, cobertura de atención y servicios que ofrezca.

Es evidente, que en la descripción de esta norma, se establecen estereotipos que regulan la asistencia social en el país, pero a su vez, es deplorable su funcionamiento, pues a pesar de existir una norma que regula dichas actividades, es inverosímil su buen funcionamiento.

No existe aún, la coordinación que supuestamente debería, como con anterioridad se expresó al intentar desmembrar, la ya aprobada Ley de Asistencia Social. Mucho menos, existe un buen funcionamiento y vigilancia de estos organismos públicos, sobre los privados. Nadie se ve involucrado y si es así, es por beneficios que el estado otorga, pues esta actividad, jamás ha dejado de ser una especie de caridad religiosa, pues todo organismo que se instituye como asociación civil, para actividades de asistencia social, es en el fondo, una institución de ámbito religioso.

El directorio nacional de instituciones de asistencia social, en teoría, se crea con el objeto de dar publicidad a los apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional, pero sería poco elocuente, pues esto, en realidad no se percibe como tal, ya que existen instituciones que se manejan de manera irregular y sin la capacitación adecuada, para realizar dichas actividades ya que, al tratarse de instituciones religiosas, no constan con la educación correspondiente, para sobrellevar las necesidades de sus feligreses, para otorgarles una salud integral.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.2.3 Objetivos generales del DIF.

2.2.3.1 Objetivos institucionales.

- Fortalecer el carácter normativo del SNDIF, a través del desarrollo de políticas públicas de asistencia social.
- Prestar servicios de asistencia social.
- Generar como política de estado la asistencia social y familiar.
- Apoyar y fomentar el desarrollo integral de la familia y la comunidad.
- Formar recursos humanos para la asistencia social.
- Realizar estudios e investigaciones para desarrollar modelos de atención de asistencia social.
- Generar un proceso de desarrollo organizacional permanente.
- Fomentar la cooperación internacional en materia de asistencia social⁸.

2.2.3.2 Objetivos rectores.

- Fortalecer el Sistema Nacional de Asistencia Social.
- Ampliar el acceso y la cobertura de la asistencia social en el orden nacional.
- Fortalecer la participación y cooperación social, así como promover una cultura de subsidiaridad, corresponsabilidad, equidad y solidaridad; respondiendo a las necesidades de cada comunidad.
- Promover acciones de fortalecimiento de las capacidades de la población vulnerable o en riesgo, a fin de incorporarlos al desarrollo humano pleno.
- Difundir e intercambiar programas de asistencia social al ámbito internacional.
- Mejorar la calidad de los servicios de la asistencia social⁹.

⁸ Programa Institucional de Asistencia Social 2001-2006 (versión preliminar), página 15.

⁹ Programa Institucional de Asistencia Social 2001-2006 (versión preliminar), página 16.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.2.4 Funciones del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia.

- a) Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley de Asistencia Social;
- b) Elaborar un programa nacional de asistencia social, conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo;
- c) Con fundamento en lo establecido en los artículos 1º, 4º, 7º y 8º de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, el organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa Ley;
- d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;
- e) Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares;
- f) Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las normas oficiales mexicanas en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas;
- g) Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- h) Proponer a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y a los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social, que presten los sectores públicos, sociales y privados;
- i) Promover la elaboración de normas oficiales mexicanas en materia de asistencia social, a través de un comité técnico de asistencia social;
- j) Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social, que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- k) Elaborar y actualizar el directorio nacional de las instituciones públicas y privadas de asistencia social;
- l) Organizar el servicio nacional de información sobre la asistencia social;
- m) Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre Asistencia Social;
- n) Difundir a través del sistema la información sobre el acceso al financiamiento nacional e internacional para actividades de asistencia social;
- o) Realizar y apoyar estudios e investigaciones en materia de asistencia social;
- p) Promover la información, capacitación y profesionalización del personal encargado de la prestación de los servicios de asistencia social;
- q) Operar establecimientos de asistencia social y llevar a cabo acciones en materia de prevención;
- r) Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales;
- s) Operar en el marco de sus atribuciones programas de rehabilitación y educación especial;
- t) Prestar apoyo, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social, a las distintas entidades federativas, al Distrito Federal y a los municipios;
- u) Asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base en los criterios que sean fijados por la Junta de Gobierno;
- v) Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la representación del gobierno federal para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social ante organismos internacionales y multilaterales;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- w) Coordinar los esfuerzos públicos y privados, para la integración social de los sujetos de la asistencia, y la elaboración y seguimiento de los programas respectivos;
- x) Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social;
- y) Promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social y;
- z) Establecer prioridades en materia de asistencia social.

El Sistema Nacional DIF, coordina y promueve entre los sistemas estatales DIF, actividades y programas tendientes a garantizar la protección, el desarrollo integral y la igualdad de oportunidades para los niños, niñas, adolescentes y familias vulnerables, a través de la generación e implantación de políticas públicas y modelos de intervención regionales y locales de carácter preventivo y de atención, que permitan superar condiciones de desventaja y competencia social, ello acorde a los postulados de humanismo, equidad y cambio, así como al criterio de inclusión, planteados por la presente administración.

Es importante señalar, que los programas estatales y municipales de asistencia social, deben responder a la problemática específica que enfrentan en sus localidades, así como a la disponibilidad de sus recursos, procurando adecuar sus acciones a las normas y políticas señaladas por el DIF Nacional. De esta manera, se garantiza una congruencia en la operación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

2.2.5 Desarrollo Integral de la Familia Estatal.

En el capítulo dedicado a la historia de la asistencia social, se mencionó, que durante el periodo 1994-1997, la asistencia social, estuvo sujeta a una redefinición de sus objetivos, culminando con el proceso de descentralización administrativa, lo cual, implicó nuevas relaciones entre los estados, municipios y el gobierno federal.

A partir de ese momento, los Sistemas Estatales DIF, pasan a ser organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio; tienen como objetivos, la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones en la materia, que lleven a cabo las

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

instituciones públicas y privadas, así como la realización de las demás acciones, que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Por ser parte de los gobiernos estatales, adicionalmente puede crear sus propios programas para complementar los programas federales de asistencia social, o en su defecto, crear nuevos para estar en concordia con nuevos fenómenos de la población vulnerable.

Así mismo, les compete establecer lineamientos, normas y objetivos que orientan las acciones en este orden de gobierno. De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, les corresponde asignar a los municipios, los recursos del fondo de aportaciones múltiples, destinados a acciones asistenciales.

En la prestación de servicios y en la realización de acciones, cada organismo, actuará en coordinación con las dependencias y entidades del gobierno del estado y de los municipios.

Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, en materia de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, cada gobierno del estado, con la participación del organismo correspondiente, celebrará convenios o acuerdos, dentro del marco del convenio único de desarrollo, para la coordinación de acciones a nivel estatal o municipal, con las entidades y dependencias de la administración pública federal, en los términos de la Ley General de Salud. De igual manera, lo realizará con los sectores social y privado, con el objeto de coordinar su participación en el desarrollo de programas de asistencia social, que coadyuven a la realización de los objetivos que estipula cada Ley de Asistencia Social en los estados¹⁰.

Los gobiernos, a través de los DIF estatales, promoverán ante los gobiernos municipales, el establecimiento de mecanismos idóneos, que permitan una interrelación sistemática, a fin de conocer las demandas de servicios básicos de salud, en materia de asistencia social, para los grupos sociales vulnerables, y coordinar su oportuna intervención.

Cada DIF estatal, se coordina con el Sistema Nacional DIF, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación e intercambio de información sobre las acciones e inversiones realizadas, los servicios prestados y demás aspectos en la materia.

¹⁰ Datos tomados de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social de Colima, 1996, Página 18

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Con cada DIF municipal también se coordina y apoya, proporcionándoles asesoría para la planeación, organización y programación de sus actividades, procurando de esta manera, su congruencia con las normas y lineamientos establecidos por los sistemas estatales y el nacional.

Cada Sistema Estatal, fundamenta sus acciones en su Ley Estatal de Asistencia Social, y de acuerdo a las necesidades y características particulares que atañen a la población sujeta de intervención de cada estado. Sin embargo, los proyectos que formulen los DIF estatales, deben basarse, en los cuatro programas generales rectores de la asistencia social. Así, es como de acuerdo al tipo y porcentaje de población objetivo, será el tipo de programas que se le de mayor importancia e impulse.

Cada sistema estatal, elabora y diseña sus programas de trabajo, con base en los cuatro programas generales rectores y de acuerdo a la problemática específica de cada entidad. Los sistemas estatales, deben tener una coordinación estrecha con los sistemas municipales, con el fin de apoyarlos en la realización de los programas municipales y/o obtención de los recursos necesarios para tal fin.

2.2.5.1 Sustento jurídico de los SEDIF.

- *Constitución Política del Estado.*

En la mayoría de las constituciones estatales no se establecen disposiciones específicas en materia de asistencia social; sin embargo, estas quedan implícitas al sujetar sus normas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado sobre las garantías individuales.

- *Ley Estatal de Salud.*

Reglamenta el derecho a la protección de la salud, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establece las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud, proporcionados por el estado y la concurrencia de este y sus municipios en materia de salud pública.

En esta ley se establecen los servicios de salubridad general que corresponden a los estados, entre los que se encuentran los servicios asistenciales.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- *Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.*

Esta tiene por objeto, fijar las bases para la promoción y prestación sistemática de los servicios de asistencia social en la entidad.

En ella se precisa su alcance, se establece el grado de participación del gobierno del estado en el desarrollo y ejercicio de las acciones de asistencia social, así como la colaboración de los sectores social y privado en la prestación de los servicios. También, especifica que en la entidad, el organismo responsable de la asistencia social es el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, determinando su estructura y funcionamiento, así como sus propósitos y facultades.

A nivel local, corresponde a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia desarrollar lo relativo a su ámbito de competencia.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.*

Tiene por objeto, regular la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada y paraestatal del estado. Del contenido de esta ley, cabe resaltar, en este caso particular, el aspecto que se refiere al establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal.

Dentro de estas dependencias, existe o pudiera existir una que establezca y conduzca la política estatal en materia de asistencia social, con base en las políticas del Sistema Nacional de Asistencia Social, para que opere y coordine los programas asistenciales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los organismos e instituciones privadas que realicen acciones de salud en el estado, de conformidad con la legislación aplicable y los acuerdos de coordinación que se celebren.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.2.6 Bases jurídicas para la asistencia social municipal.

Es el conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de asistencia social de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Éstas definen las atribuciones que les corresponden a cada uno en esta materia, así como el papel que deben desempeñar cada uno de ellos¹¹.

Estas disposiciones son en orden de importancia, las siguientes:

Orden federal.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Es el máximo ordenamiento jurídico que norma la vida política, económica y social del país.

En el artículo 4º, referente a las garantías individuales, se consigna la protección legal para la organización y desarrollo de la familia.

Así mismo, se establece el derecho a la salud.

El artículo 73, fracción XVI, reconoce que el estado, a través del Congreso de la Unión, tiene facultades para dictar leyes en materia de salubridad general, misma que queda reglamentada posteriormente en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

El artículo 115, fracción III, establece la facultad de los municipios para celebrar convenios con el estado, para desarrollar funciones específicas, ejecutar y operar obras, así como para prestar servicios públicos, entre los que se pueden inscribir los relativos a la asistencia social. Inscribiéndose los relativos a la asistencia social.

- *Ley General de Salud.*

De conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamenta el derecho a la protección de la salud, dentro de la cual se ubica la asistencia social. Establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre gobiernos en materia de salubridad general.

¹¹ **Las Bases Jurídicas para la Asistencia Social**, tema desarrollado a partir de las *Guías Técnicas de Capacitación Municipal*. CEDEMUN, INAP y SG. México, 1998. pp. 440-443.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- *Ley Sobre El Sistema Nacional De Asistencia Social.*

Esta ley, se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud y establece, el nivel de responsabilidad y de colaboración entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado.

Establece al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como órgano responsable de proporcionar los servicios de asistencia social y tiene como objetivos, la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Orden estatal.

- *Constituciones Políticas de los Estados.*

Reconocen la personalidad jurídica de los municipios y facultan a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establecen las legislaturas de los estados, Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. De igual manera, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: licencias y permisos para construcciones, desarrollo urbano, etcétera, y aquí, pueden incluir todas las disposiciones referentes a la asistencia social.

Se debe mencionar, que aunque la mayor parte de las constituciones estatales, no especifican disposiciones en materia de asistencia social, estas quedan implícitas al sujetar sus normas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado sobre las garantías individuales.

- *Leyes Estatales de Salud.*

Reglamentan el derecho a la protección de la salud, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establecen las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud, proporcionados por cada estado y la concurrencia de éste y sus municipios en materia de salud pública.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

En estas leyes, se establecen los servicios de salubridad general que corresponden a los estados, entre los que se encuentran los servicios asistenciales.

- *Leyes Estatales sobre Asistencia Social.*

Estas tienen por objeto, fijar las bases para la promoción y prestación de los servicios de asistencia social en las entidades.

En ellas, se precisa su alcance, se establece el grado de participación del gobierno del estado en el desarrollo y ejercicio de las acciones de asistencia social, así como la colaboración de los sectores social y privado en la prestación de los servicios.

También, se especifica que en la entidad, el organismo responsable de la asistencia social, es el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (o una figura similar), determinando su estructura y funcionamiento, así como sus propósitos y facultades.

Se menciona que, a nivel local, corresponde a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, desarrollar lo relativo a su ámbito de competencia.

Es importante señalar, que no todos los estados cuentan con esta ley, lo cual, debilita el apoyo y avances de las acciones asistenciales en las entidades.

- *Leyes Orgánicas de la Administración Pública.*

Tienen por objeto, regular la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada y paraestatal de cada estado

En el caso particular de estas leyes, cabe destacar, el aspecto que se refiere al establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del Ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal.

Dentro de estas dependencias, existe en algunos casos, otra que establezca y conduzca la política estatal en materia de asistencia social, con base en las políticas del Sistema Nacional de Asistencia Social, que opera y coordina los programas asistenciales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los organismos e instituciones privadas que realizan acciones de salud en el estado, de

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

conformidad con la legislación aplicable y los acuerdos de coordinación que se hayan celebrado.

Orden municipal.

- *Leyes Orgánicas Municipales.*

Definen las funciones del gobierno municipal y la actuación de su población en asuntos que afectan a la comunidad. Estas disposiciones, deben ser emitidas por los Congresos Estatales, de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia.

Entre las responsabilidades de los ayuntamientos (en caso de no existir), se sugiere incorporar a la asistencia social, como una de las atribuciones y obligaciones, constituyendo un servicio público a su cargo.

- *Código Municipal O Bando Municipal O Bando De Policía y Buen Gobierno.*

Conjunto de normas que regulan, de manera específica, de acuerdo a las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales, el funcionamiento del gobierno municipal. Deben contener las disposiciones necesarias, para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes del municipio, por ello, establecen aspectos fundamentales como la división política, derechos y obligaciones de los ciudadanos; y debe agregar a la asistencia social, como uno de los capítulos de mayor importancia de la política social, para promover la superación de las condiciones de vulnerabilidad.

Por tanto, en el "municipio se logra con mayor efectividad la descentralización del poder, por constituir grupos de población más reducidos que las entidades federativas, y en donde generalmente, los hombres se conocen y eligen para dirigir al municipio, a aquellos que han tratado personalmente o, cuando menos, que les son conocidos en forma cercana. Del municipio, depende la prestación de los servicios cotidianos que afecta, en forma directa, la existencia misma de las personas"¹².

¹² Ponencia presentada por el Dr. Jorge Carpizo, Rector de la UNAM, en el "Coloquio sobre la Reforma Municipal en México", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mayo, 1985. p. 21

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

2.3 La descentralización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Sistemas Estatales y Municipales.

2.3.1 Bases políticas de la descentralización.

La descentralización de la vida nacional, la orientación de gobierno, convertida en mandato democrático, que busca fortalecer la nación, al darle fuerza a los estados y municipios, comprende un vasto proceso de revisión de competencias del sistema federal.

La descentralización, es un imperativo para nuestra consolidación, como una sociedad equilibrada y planamente desarrollada estatal integral, con el propósito de que la totalidad de las entidades federativas, cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

El acceso a una sociedad igualitaria, implica buscar condiciones de vida adecuadas para todos los mexicanos y para todos los estados de la federación. La República Mexicana, es producto de la voluntad política de los estados de formar una federación. El Federalismo, es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros de iguales. Sin embargo, las precisas jurídicas, inherentes a los principios políticos, no se han traducido siempre en un crecimiento equilibrado que favorezca la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

Es imposible plantearse la democratización integral si en cada una de las regiones del territorio nacional, no se construyen las bases que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Cuando se persiguen metas igualitarias, la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, se vuelven procesos convergentes y complementarios, dado que el logro de una meta, permite avanzar a lo siguiente. Nuestro país, requiere combatir, simultáneamente, todas las concertaciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

Nuestra tradición federalista, hace posible que la descentralización no resulte en la pulverización de esfuerzos, ni en la dispersión en el uso de recursos limitados sino, por el contrario, en el aprovechamiento de cabal de

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las entidades federativas, para fortalecer el desarrollo equilibrado de la nación.

El federalismo, es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional. Su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado, de revisión de competencias entre federación, estados y municipios.

Dentro de este contexto, el Congreso de la Unión, aprobó las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que han operado un verdadero cambio en nuestra perspectiva histórica, logrando sentar las bases jurídicas, para otorgarle al municipio, una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permita desarrollar mejor sus actividades sociales, económicas, políticas y culturales.

La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece a la nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país, el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo.

En tal virtud, la descentralización no significa la fractura de los niveles de gobierno, ni a la renuncia de la articulación nacional o estatal; constituye una exigencia revolucionaria, de fortalecimiento nacional, que asegura una gestión más eficaz de los servicios públicos. Por ello, el gobierno de la República, se ha comprometido formal y reiteradamente a dar impulso renovado a la descentralización de la vida nacional, que no es en forma una mera moda administrativa, es una demanda nacional.

2.3.2 La descentralización en materia de salud.

La salud, es uno de los campos de la actividad pública, en que se ha desarrollado un amplio esfuerzo de descentralización; en este sentido, el Programa Nacional de Salud, señala que:

"Por descentralización de la vida nacional, se entiende una estrategia político-económica, tendiente a democratizar la vida social, agilizar los procesos económicos y a lograr una mayor eficiencia en la presentación de

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

*los servicios públicos. Sus ámbitos son de distinta índole; territorial, económico, administrativo y financiero, distinguiéndose además, diversos grados de descentralización como son: la delegación, la desconcentración y la descentralización propiamente dicha*¹³.

Dichas modalidades en materia de servicios de salud, deben enmarcarse en un proceso continuo de acciones, que permita avanzar gradualmente desde un sistema centralizado hasta otro descentralizado, a través de etapas intermedias de delegación de facultad y desconcentración.

La delegación de facultades, es un acto jurídico-administrativo discrecional, que permite a un funcionario, transferir a sus subalternos la responsabilidad del ejercicio de funciones que le han sido encomendadas, sin perder por ello, la posibilidad de su ejercicio directo y de asumir las facultades de decisión correspondientes. Con la delegación, se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales, agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles de la organización y acercar la resolución de trámites y la prestación de servicios al lugar donde se generan las demandas.

La desconcentración, es un acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia, transferir facultades a una unidad administrativa subordinada, para darle cierta autonomía técnica y operativa de carácter funcional o territorial. Con la desconcentración, no se pierde la relación jerárquica y funcional respecto a los órganos centrales, pero estos ejercen exclusivamente actividades de normatividad, planeación, control y evaluación; aunque se reserven el derecho a revisar las resoluciones adoptadas por los órganos desconcentrados, con el objeto de modificarlas o incluso anularlas.

La descentralización, en sentido estricto, es un acto jurídico político por el cual, la Federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público, con autonomía técnica y orgánica, reservándose, lo que la doctrina denomina *control de tutela* y, consecuentemente, rompiendo su línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. La descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos:

- *Funcional*. Cuando se trasfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Federal y;

¹³ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA; "La Administración Municipal el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia"; Editorial INAP y SNDIF, 1ª Edición, México 1987, página 76.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- *Territorial.* Cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal.

Bajo este esquema conceptual y de estrategia, se ha venido dando el proceso descentralizador de los servicios de salud, constituyéndose al efecto, los sistemas estatales de salud, que sujetos a una normatividad general y a un programa de carácter integral, permiten incrementar beneficios y beneficiarios.

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

Por decreto del Ejecutivo Federal de diciembre de 1982, el SNDIF, se integro como organismo descentralizado al sector coordinado por la Secretaria de Salud, encomendándosele la realización de los programas de asistencia social del gobierno de la República, para lo cual, se adecuaron sus objetivos y se pusieron a su disposición los bienes muebles e inmuebles y los recursos de dicha Secretaria, venia destinando a servicios de asistencia social y de rehabilitación de carácter no hospitalario.

De ese modo, el SNDIF, encauza sus esfuerzos en beneficio de la población marginada y de las personas incapacitadas o en desventaja social y cultural, para contribuir a su desarrollo individual y colectivo, con actividades que fortalecen la organización familiar, el desarrollo de una a comunidad, la educación para la integración social, el sano crecimiento físico y mental de la niñez y que protegen los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos.

El empleo del término *sistema*, en la denominación de este organismo público, no es casual, obedece precisamente a que se ocupe de un conjunto de elementos distintos, aunque semejantes entre sí, con una finalidad común y con bases homogéneas de operación.

Los elementos que lo integran son: *el gobierno federal*, a través de su propio Sistema Nacional, *los gobiernos de las entidades federativas*, por conducto de los correspondientes sistemas estatales y, recientemente, los *ayuntamientos* a través de los sistemas municipales.

Asimismo, para el desarrollo de las actividades asistenciales, participan con su apoyo, diversas organizaciones, sociales y privadas.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Con este tipo de estructura descentralizada, desde su origen, se ha buscado lograr la mejor participación posible, tanto de los tres niveles de gobierno, como de la sociedad misma, en el auxilio de personas y grupos marginados, conforme a los señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del programa nacional de salud.

2.4 Los programas institucionales.

2.4.1 Programas básicos del DIF.

El objetivo primordial del DIF, es promover el desarrollo y el bienestar social de la familia y las comunidades, por medio de su apertura programática, que permite con sus nueve programas, organizar y racionalizar sus acciones, dirigidas en concreto a modificar las circunstancias adversas que se oponen al desarrollo integral de la familia y la comunidad.

A continuación se presentan los programas básicos de la Institución:

- > Integración Social y Familiar.
- > Ayuda a madres trabajadoras.
- > Asistencia social a desamparados.
- > Asistencia social a menores en estado de abandono y orfandad.
- > Atención a los ancianos.
- > Asistencia educacional.
- > Rehabilitación.
- > Asistencia social Alimentaria.
- > Promoción de Desarrollo Comunitario.
- > Asistencia Jurídica.
- > Desarrollo cívico, artístico y cultural.
- > Formación y desarrollo de recursos humanos e investigación.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

CAPÍTULO TERCERO.

OBLIGACIÓN ASISTENCIAL DEL ESTADO FRENTE A LAS PERSONAS SUBVENCIONES DEL ESTADO.

3.1 **O**bligaciones de la administración frente a las personas, una obligación asistencial.

Si todo miembro de la sociedad estuviera en el pleno goce de sus facultades físicas y morales, la asistencia pública o bien social, no tendría razón de ser; ni objeto a que consagrarse, pero por desgracia, sucede que hay seres cuyas fuerzas naturalmente débiles por alguna causa, no pueden trabajar, ni dar producto alguno. A favor de estos seres, existe la responsabilidad social o bien obligación asistencial.

Llámense *impedidos* a estos seres debilitados por razones diversas. El individuo, puede ser impedido, por falta de trabajo a que dedicarse, por razón de su edad muy corta, por causa de enfermedades o sufrimientos curables, por causa de edad muy avanzada o por enfermedades o sufrimientos incurables.

En casos como estos, el estado se encuentra directamente interesado por el buen resultado de todos los miembros que sean capaces, atañido peculiarmente por individuos que sean impedidos por su corta edad o bien aquellos con enfermedades curables. Es entonces, que como una responsabilidad directa del estado, debe proteger a la infancia, procurando su desarrollo físico, intelectual y moral; acudiendo a su subsistencia, evitando todo cuanto pudiera hacer del niño un hombre débil, enfermizo, incapaz de todo trabajo.

En estos casos, existe asistencia pública con relación al individuo o bien utilidad social, pero no existe la capacidad para poder atender a todo ser impedido, pues si bien, existen entidades de asistencia social, no existe la institución que pueda dar abasto a estas demandas, que crecen año con año, pues las circunstancias se agravan cada vez más.

La asistencia social, se ejerce verdaderamente cuando se provee a la subsistencia de los individuos impedidos, que por su edad o por la naturaleza de sus sufrimientos, no se puede esperar, que lleguen a ser de nuevo útiles a la sociedad.

Más aún, en estos seres impedidos el estado les debe como a todos los individuos que la forman, protección eficaz para la vida, y por tal razón, los medios de subsistencia que por sí mismos no pueden proporcionarse.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

¿Pero es deber de la administración pública socorrer tal genero de necesidades o es este el deber únicamente del individuo?

"La constitución de la sociedad, impone a ésta, la beneficencia como un deber; constituida para el bien de todos sus miembros; debe su apoyo más específicamente a aquellos que en su infortunio más lo necesitan; éste es el deber impuesto por una tutela natural y sagrada que nace de una adopción irrevocable, de un compromiso tácito y de una solidaridad universal"¹⁴.

Así mismo, *"este doble infortunio, constituye al hombre en un estado de minoría, a que corresponde una solicita tutela en el gobierno, cuyos paternales cuidados, le revisten con el carácter de segunda providencia para el desvalido"¹⁵.*

Hay deberes morales para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo, hay una asistencia social o bien pública, como una caridad privada, la cual, es delegada por el propio estado en cuanto a la falta de abasto de demandas crecientes. La administración, no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio; su obligación es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no solo porque interesa a la paz, al orden, a la salud y al bien público, sino porque el estado, tiene hacia la familia y la sociedad, un deber ético y riguroso de velar por su mantenimiento que libra en la conservación de sus miembros.

La asistencia, es el ejercicio de una condescendencia superior, inteligente y liberal, que enseña al entendimiento del hombre, los medios de lograr la mejora indefinida de la sociedad, la destrucción de la miseria, del vicio, del dolor en sus raíces y el exterminio del mal en sus causas.

Es ilusoria la necesidad de reglamentos administrativos para dirigir a la sociedad, por las sendas asistenciales, pues el poder de asociación, conllevará a un progreso. Este risueño porvenir, si no es una utopía, se nos presenta en horizonte muy lejano; por lo cual, ninguna administración debe de descansar confiando en la caridad privada.

La asistencia o bien la caridad social, es flexible, pues a pesar de sujetarse a un reglamento, no existen especificaciones y normas que reglamenten de manera individual, cada una de estas categorías de vulnerabilidad; tampoco concurren sanciones severas para los funcionarios dedicados a estos menesteres, pues esta parte de la sociedad, son los rezagos, la descomposición de la sociedad. Así mismo es costosa, pues se convierte en parte del servicio administrativo. Es descuidada, porque confunde a cada paso, la falsa con la verdadera pobreza,

¹⁴ CASTILLO VELASCO, José María del; "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano"; Tomo I; Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1ª Edición; México 1994; Página 369.

¹⁵ Op. Cit., Página 370.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

porque los funcionarios delegan sus funciones a instituciones privadas y por ende, no mantienen ningún control sobre éstas, y a su vez, estas instituciones no son idóneas pues sus empleados o mejor dicho sus feligreses, no se encuentran calificados, para realizar las actividades pertinentes para la mejora de los grupos de vulnerabilidad. Y por último, poco benévola y afectuosa, pues para ejercerla establece el gobierno una jerarquía, que se emplea, como el cumplimiento de un deber y no simpatiza con el necesitado.

A la caridad privada, toca velar por infortunios, ciertas desgracias ocultas, ciertos accidentes pasajeros, que huyen a la visión del legislador y al contenido de los reglamentos.

La justicia social, respeta en la vulnerabilidad su título a los servicios asistenciales, primeramente, porque existen derechos y deberes, mientras la conciencia reconozca principios eternos de moral universal superiores a todo derecho positivo.

El deber o responsabilidad de la administración, crece con el adelanto de los pueblos, porque el aumento de la riqueza pública, daría como consecuencia, medios cuantiosos para darle fiel cumplimiento. Cuando lo superfluo abunda, podemos proveer a los demás de lo necesario.

No basta asentar el principio del deber social, como base de las leyes de asistencia; es preciso calificar aquel deber y decidir la cuestión de doctrina, para señalar con exactitud, las reglas de la asistencia práctica y la mejor organización de un sistema de beneficios públicos.

Del infortunio nace el deber moral a la asistencia del gobierno, una obligación fundada en la equidad, proclamada por la naturaleza. Convertir el sentimiento de caridad, en un deber estricto, transformar el precepto de conciencia, en deuda del estado.

"La obligación asistencial, es una esperanza legítima de alivio, un título de protección respetable a los ojos del gobierno; no vemos en ella, la reclamación de una deuda, sino la demanda de un beneficio"¹⁶.

Ciertamente, un vago espíritu de equidad, señala sus reglas guardando por lo menos, algún grado de correspondencia. La asistencia social, debe apoyo a la infancia abandonada, amparo a la vejez desvalida y al enfermo pobre.

El infortunio, no es un fenómeno simple, absoluto, valorizable; hay dolor físico, penas verdaderas, males inimaginables y también amarguras nacidas de la

¹⁶ Óp. Cit. Página 375.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

opinión. La asistencia pública solo debe socorrer el infortunio así del cuerpo como del espíritu.

La asistencia pública, es una tutela del estado, centro y apoyo del patronato individual a favor del infortunio; y la realización del principio fundamental de la sociedad humana, que asegura al débil, la protección del fuerte. Precaver la miseria combatiéndola en su origen, instituir o reformar los establecimientos destinados a reprimirla, dictar leyes y reglamentos administrativos, que organicen el régimen de esta asistencia conforme al interés social.

3.2 Ley General de Desarrollo Social¹⁷.

En el título anterior, se implementó la obligación asistencial, como una responsabilidad directa del estado, pues tan es así, que existen leyes que norman el desarrollo social, como una responsabilidad imputable a la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en casos diversos al Legislativo. A continuación desarrollare el contenido de la Ley General de Desarrollo Social.

Esta ley, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Enero de 2004, como iniciativa del Ejecutivo, para su constitución. Esta compilación, está compuesta por ochenta y cinco artículos y seis artículos transitorios.

Dicha ordenanza, posee las cualidades de ser de orden público, pues responde a un interés general, colectivo, por oposición a las cuestiones de orden privado, en las que solo juega un interés particular, es de interés social, pues constriñe a cada uno de los integrantes del estado y es de observancia general, pues es aplicable a todo el territorio nacional.

Esta norma, inviste diversos puntos en que instituye su objeto, los cuales son expresados a continuación:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.
- Señalar los lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social.
- Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, las entidades federativas y el federal.

¹⁷ Ley General de Desarrollo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Determinar la competencia de los gobiernos en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con el sector privado.
- Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.
- Determinar las bases y *fomentar la participación privada en la materia*. Lo cual, es apegado a una realidad, el estado no puede dar abasto a las demandas crecientes, es por esto, que delegan absolutamente e incentivan a promover aún más el nulo control sobre la materia.
- Establecer mecanismos de *evaluación y seguimiento* de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social. Esto es parte del *deber ser*, pues la realidad, indica la inexistencia de responsabilidad del estado, una vez que delegan funciones para el desarrollo social.

Esta norma, establece la prohibición de cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los servicios, contenidos en sus programas tendientes al desarrollo social.

Los principios que se mencionaran más adelante son aquellos por medio de los cuales, se rige el desarrollo social:

- *Libertad*, la cual se entiende, como la capacidad de las personas de elegir los medios para su desarrollo personal, así como para participar en el desarrollo colectivo o no.
- *Justicia distributiva*, la cual, garantiza que toda persona recibirá de manera equitativa los beneficios del desarrollo, pero hay que establecer, que nuestro pueblo, necesita mucho más de lo que hoy en día, se considera como desarrollo, pues es esencial una reforma profunda de la asistencia en el país.
- *Solidaridad*, la cual, se concibe como la colaboración entre las personas integrantes del estado.
- *Integralidad*, lo cual es entendido, como la complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales.
- *Participación social*, derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en políticas y programas concernientes de la materia.
- *Respeto a la diversidad*, entendida como el reconocimiento, en términos de origen étnico, genero, edad, capacidades diferentes, condición social,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

condiciones de salud, religión, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación.

- *Transparencia de la información*, relativa al desarrollo social, pues se considera pública.

La aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así, como las que le competen al Poder Legislativo.

Toda persona, tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas asistenciales.

Los beneficiarios de los programas de desarrollo social, poseen los siguientes derechos y obligaciones:

| Derechos. | Obligaciones. |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad.- Acceder a la información necesaria de dichos programas.- Tener la reserva y privacidad de la información personal.- Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de la presente Ley.- Recibir los servicios y prestaciones de los programas, conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos. | <ul style="list-style-type: none">- Presentar su solicitud de inclusión en el padrón.- Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social.- Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente.- Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social. |

3.2.1 De la planeación y la programación.

En la planeación del desarrollo, se deberá incorporar la política nacional de desarrollo social.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La planeación del desarrollo social, incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales, el programas nacional de desarrollo social; y el plan nacional de desarrollo.

En el contenido de dicha ley, deberá de incorporarse a la política nacional de desarrollo social, ciertas vertientes, las cuales, entre otras son la *"superación de la pobreza, a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación"*, lo cual, en un plano verídico y no figuraciones, se encuentra en una descomposición social, pues el desempleo, es vertiginoso, la educación deficiente, la salud se encuentra al alcance de unos pocos y no se da abasto a las demandas existentes.

La elaboración del programa nacional de desarrollo social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos de la Ley de Planeación.

Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal, harán del conocimiento público, cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población.

Los municipios, serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación, que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados.

3.2.2 Del financiamiento y el gasto.

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, son prioritarios y de interés público, por lo cual, serán objeto de seguimiento y evaluación.

Existen programas que son prioritarios, los cuales, generalizan una vez más, la asistencia pública, pues engloban, todo lo concerniente a la obligación asistencial.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El presupuesto federal destinado al gasto social, no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto, se deberá incrementar, cuando menos en la misma proporción.

La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales, se hará con criterios de equidad y transparencia.

En el Presupuesto anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales, específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, son sujetos a los siguientes criterios:

- El gasto social, no será menor en términos reales, al asignado el año inmediato anterior.
- Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia, de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales.

Los recursos presupuestales federales, asignados a los programas de desarrollo social, podrán ser complementados, con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales.

El Ejecutivo Federal, podrá establecer y administrar un fondo de contingencia social, como respuesta, a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.

La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social, deberán identificarse con el escudo nacional e incluir la siguiente leyenda: *"este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social"*.

Se consideran zonas de atención prioritaria, las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población, registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

3.2.3 De la definición y medición de la pobreza.

Los lineamientos y criterios que se establezcan para la definición, identificación y medición de la pobreza, son de aplicación obligatoria, para las entidades y dependencias públicas, que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberán utilizar la información, que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos, que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Grado de cohesión social.

Estos estudios, deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años, para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual, deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

3.2.4 El Sistema Nacional De Desarrollo Social.

El Sistema Nacional, es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría de Desarrollo Social, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría de Desarrollo Social, diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.

La Secretaría de Desarrollo Social, coordinará la correspondencia entre el programa nacional de desarrollo social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

En el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con la Ley General de Desarrollo, las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios, emitirán normas, en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.

Los gobiernos de las entidades federativas, instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley General de Desarrollo; y de manera coordinada, con el gobierno federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados, se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales, deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del gobierno federal.

3.2.5 Participación social.

Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos, podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El gobierno federal, deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas, que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación.

Las organizaciones, podrán recibir fondos públicos, para operar programas sociales propios, a excepción de aquellas, en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.

Las organizaciones, deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Cabe mencionar que la Secretaria dependiente de esta ley, es como su nombre lo indica, la Secretaria de Desarrollo Social.

3.4 La Ley de Asistencia Social¹⁸.

A continuación, desarrollaré el contenido de la Ley Asistencia Social.

Esta ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Septiembre de 2004, como iniciativa del Ejecutivo, para su constitución. Esta compilación, se encuentra conformada, por sesenta y ocho artículos y tres artículos transitorios.

Esta ley, se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud.

Las disposiciones de esta ley (Ley de Asistencia Social), tienen por objeto, sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social, que fomente y coordine, la prestación de servicios de asistencia social pública y privada.

Se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones, tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social, que impidan el desarrollo integral del

¹⁸ Ley de Asistencia Social.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

3.3.1 Sujetos de la asistencia social.

Son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

I. Todos los menores (niños y adolescentes), en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

- a) Desnutrición.
- b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando este sea afectado por condiciones familiares adversas.
- c) Maltrato o abuso.
- d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos.
- e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación;
- f) Vivir en la calle.
- g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual.
- h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental.
- i) Infractores y víctimas del delito.
- j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza.
- k) Ser migrantes y repatriados.
- l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

Se entiende por niños, las personas hasta los 11 años, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 17 años; tal como lo establece el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

II. Las mujeres:

- a) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;
- b) En situación de maltrato o abandono; y
- c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.

III. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

IV. Migrantes;

V. Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;

VI. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;

VII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;

VIII. Víctimas de la comisión de delitos;

IX. Indigentes;

X. Alcohólicos y fármaco dependientes;

XI. Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales, y

La rectoría de la asistencia social, pública y privada corresponde al estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales, encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad, que provee a sus miembros, de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Los servicios de salud, en materia de asistencia social, que presten la Federación, los estados, los municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud.

Tanto la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tienen las siguientes atribuciones:

- Vigilar el estricto cumplimiento de la presente ley.
- Formular las normas oficiales mexicanas, que rijan la prestación de los servicios de salud, en materia de asistencia social.
- Certificar que los servicios que presten en la materia, las instituciones de los sectores público y privado, cumplan con lo estipulado en las normas oficiales mexicanas.
- Apoyar la coordinación entre las instituciones que presten servicios de asistencia social y las educativas; para formar y capacitar recursos humanos en la materia.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Promover la investigación científica y tecnológica que tienda a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios asistenciales, en materia de salubridad general.
- Formar personal profesional, en materias relacionadas con la prestación de servicios de asistencia social.
- Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social;
- Concertar acciones, con los sectores social y privado; mediante convenios y contratos, en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud, en materia de asistencia social.
- Realizar investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.
- integrar un directorio nacional de instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de menores.

Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a:

- Recibir servicios de calidad, por parte de personal profesional y calificado;
- La confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciban, y
- Recibir los servicios sin discriminación.

3.3.2 Servicios de la Asistencia Social.

Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:

I. Los señalados en el artículo 168 de la Ley General de Salud:

- a) La atención a personas, que por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.
- b) La atención en establecimientos especializados, a menores y adultos mayores, en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos.
- c) El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- d) La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores e inválidos sin recursos.
- e) La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.
- f) La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias, en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio.
- g) El apoyo a la educación y capacitación, para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.
- h) La prestación de servicios funerarios.

II. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar.

III. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social.

IV. El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez, a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

V. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales, competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez.

VI. La atención a niños, niñas y adolescentes, en riesgo de fármaco dependencia, fármaco dependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas.

VII. La cooperación con instituciones de procuración e impartición de justicia, en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social.

VIII. La orientación nutricional y la alimentación complementaria, a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas.

IX. Coadyuvar con las autoridades educativas, en la prestación de servicios de educación especial, con base en lo estipulado en el artículo 41 de la Ley General de Educación;

X. El apoyo a mujeres en periodos de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes en situación de vulnerabilidad.

XI. La prevención al desamparo o abandono y la protección a los sujetos

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

que lo padecen.

XII. La prevención de invalidez y la rehabilitación e integración a la vida productiva o activa de personas, con algún tipo de discapacidad.

XIII. La promoción de acciones y de la participación social, para el mejoramiento comunitario.

XIV. Los análogos y conexos a los anteriores, que tienda a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social, que impidan al individuo y familias, su desarrollo integral.

Los servicios enumerados, podrán ser prestados por cualquier institución pública o privada; las instituciones privadas, no podrán participar en los servicios que por disposición legal, correspondan de manera exclusiva a instituciones públicas federales, estatales o municipales.

3.3.3 Concurrencia de la asistencia social.

Las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, asumirán el ejercicio de las funciones, que en materia de asistencia social, les transfiera, la Federación a través de los convenios respectivos.

La Secretaría de Salud, a través del organismo (SNDIF), y en su caso, con la intervención de otras entidades, podrá celebrar acuerdos de coordinación, en materia de asistencia social, con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Las entidades federativas y los municipios, podrán suscribir entre sí, acuerdos de coordinación y colaboración en materia de asistencia social, para ejercer sus atribuciones, a través de las instancias que al efecto convengan.

3.3.4 Sistema Nacional de Asistencia Social, Pública y Privada.

Son integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Pública y Privada:

- La Secretaría de Salud.
- La Secretaría de Desarrollo Social.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- La Secretaría de Educación Pública.
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Los Sistemas Estatales y del D.F. para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Las Instituciones Privadas de asistencia social legalmente constituidas.
- Las Juntas de Asistencia Social.
- El Instituto Nacional de las personas adultas mayores.
- El Instituto Nacional Indigenista.
- El Instituto Mexicano de la Juventud.
- El Instituto Mexicano de las Mujeres.
- Los Centros de Integración Juvenil.
- El Consejo Nacional contra las adicciones.
- El Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- El Consejo Nacional para la Educación y la vida.
- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- La beneficencia pública.

El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tiene como objeto promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones a favor de las personas y familias.

3.3.5 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es el organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud.

El organismo, será el coordinador del sistema, y tendrá las siguientes funciones:

- Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social, conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos, del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la administración pública federal.
- Con fundamento en lo establecido en los artículos 1º, 4º, 7º, y 8º de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, el

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

organismo tendrá como responsabilidad, coadyuvar en el cumplimiento de esa ley.

- Prestar servicios de representación, asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados, y todas aquellas personas, que por distintas circunstancias, no puedan ejercer plenamente sus derechos.
- Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance, para la protección de los derechos familiares.
- Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las normas oficiales mexicanas en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas.
- Proponer a la secretaria de salud, en su carácter de administradora del patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social, que contribuyan al uso eficiente, de los bienes que lo componen.
- Proponer a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y a los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, programas de asistencia social, que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social, que presten los sectores público, social y privado.
- Promover la elaboración de normas oficiales mexicanas en materia de asistencia social, a través de un comité técnico de normalización nacional de asistencia social, que se regulará, con base en lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización.
- Supervisar, evaluar la actividad y los servicios de asistencia social, que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento.
- Elaborar y actualizar el directorio nacional de las instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Organizar el servicio nacional de información sobre la asistencia social.
- Organizar, promover y operar el centro de información y documentación sobre asistencia social.
- Difundir a través del sistema, la información sobre el acceso al financiamiento nacional e internacional, para actividades de asistencia social.
- Realizar y apoyar estudios e investigaciones en materia de asistencia social.
- Promover la formación, capacitación y profesionalización del personal, encargado de la prestación de los servicios de asistencia social.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Operar establecimientos de asistencia social y llevar a cabo acciones en materia de prevención.
- Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales;
- Operar en el marco de sus atribuciones, programas de rehabilitación y educación especial.
- Prestar apoyo, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social, a las distintas entidades federativas, al Distrito Federal y a los municipios.
- Promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social.
- Asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base a los criterios que sean fijados por la junta de gobierno.
- Coadyuvar con la Secretaria de Relaciones Exteriores, en la representación del gobierno federal, para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social, ante organismos internacionales y multilaterales.
- Coordinar los esfuerzos públicos y privados, para la integración social de los sujetos de la asistencia, la elaboración y seguimiento de los programas respectivos.
- Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Establecer prioridades en materia de asistencia social¹⁹.

El patrimonio del organismo, se integrará con:

- Los derechos y bienes muebles e inmuebles que actualmente son de su dominio.
- Los subsidios, subvenciones, aportaciones, bienes y demás ingresos que las dependencias y entidades de la administración pública que le otorguen.
- Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas o morales.
- Los rendimientos, recuperaciones, bienes, derechos y demás ingresos que le generen sus inversiones, bienes y operaciones.
- Las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que se le otorguen conforme a la ley.
- En general, los demás bienes, derechos e ingresos que obtenga por cualquier título.

¹⁹ Ley de Asistencia Social.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el organismo contara con los siguientes órganos superiores:

- a) Junta de gobierno, y
- b) Dirección general.

La vigilancia de la operación del organismo, quedará a cargo de un comisario.

La junta de gobierno, estará integrada por el Secretario de Salud, quien la presidirá; por los representantes que designen los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de la Procuraduría General de la República y de los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos para la Asistencia Pública, del Instituto Nacional Indigenista.

La junta de gobierno designará un secretario técnico.

La junta de gobierno tendrá las siguientes facultades:

- Representar al organismo, con las facultades que establezcan las leyes, para actos de dominio, de administración y para pleitos y cobranzas.
- Aprobar los planes de labores, presupuestos, informes de actividades y estados financieros anuales.
- Aprobar el estatuto orgánico, la organización general del organismo y los manuales de procedimientos y de servicios al público.
- Ratificar la designación y remoción a propuesta del director general del organismo, a los servidores públicos de nivel inmediato inferior.
- Conocer los informes, dictámenes y recomendaciones del comisario y del auditor externo.
- Aprobar la aceptación de herencias, legados, donaciones y demás liberalidades que le correspondan al organismo.
- Estudiar y aprobar los proyectos de inversión.
- Conocer y aprobar los acuerdos de coordinación, que hayan de celebrarse con dependencias y entidades públicas federales, estatales y del Distrito Federal.
- Determinar la integración de comités técnicos y grupos de trabajo temporales.
- Aprobar los programas, que en materia de asistencia social y pública, formule el organismo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El director general será ciudadano mexicano, mayor de treinta años de edad, con experiencia en materia administrativa y de asistencia social. El Presidente de la República, designará y removerá libremente al director general.

El director general tendrá las siguientes facultades:

- Administrar y representar legalmente al organismo.
- Ejecutar los acuerdos y disposiciones de la junta de gobierno.
- Presentar a la junta de gobierno, los informes y estados financieros trimestrales, acompañados de los comentarios, que al efecto, formulen el comisario y el auditor externo.
- Formular los programas de corto, mediano y largo plazo; los presupuestos y las políticas institucionales, establecer los procedimientos generales e informes de actividades y estados financieros anuales del organismo, presentándolos para su aprobación a la junta de gobierno.
- Proponer a la junta de gobierno, la designación y remoción de los servidores públicos de nivel inmediato inferior del organismo.
- Autorizar y expedir los nombramientos de personal y manejar las relaciones laborales, de acuerdo con las disposiciones legales.
- Planear, dirigir y controlar el funcionamiento del organismo con sujeción a las instrucciones de la junta de gobierno.
- Celebrar convenios, acuerdos, contratos y ejecutar los actos jurídicos, que sean indispensables para el cumplimiento de los objetivos del organismo.
- Actuar en representación del organismo, con facultades generales para actos de administración, de dominio, para pleitos y cobranzas, así como aquellos que requieran clausula especial conforme a las leyes.

El comisario será designado por la Secretaria de la Función Pública; deberá ser ciudadano mexicano y con experiencia profesional en la materia no menor de cinco años.

El Comisario tendrá las siguientes facultades:

- a) Vigilar que la administración de los recursos y el funcionamiento del organismo se haga de acuerdo con lo que dispongan esta ley y los programas y presupuestos aprobados;
- b) Practicar las auditorías de los estados financieros y las de carácter administrativo que se requieran;
- c) Recomendar a la junta de gobierno y al director general las medidas preventivas y correctivas que sean convenientes para el mejoramiento del organismo;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

d) Asistir a las sesiones de la junta de gobierno.

El organismo, contará además con un consejo ciudadano consultivo que emitirá opiniones y recomendaciones sobre sus políticas y programas nacionales, apoyará sus actividades y contribuirá a la obtención de recursos, que permitan el incremento de su patrimonio. El titular de la Secretaria de Salud y el director general del organismo, representarán a la junta de gobierno ante el consejo ciudadano consultivo, cuyos miembros no percibirán retribución, emolumento o compensación alguna, y se seleccionarán de entre los sectores público y privado, de acuerdo con el reglamento que la junta de gobierno emita.

La Secretaria de Salud y el organismo, promoverán que las dependencias y entidades, destinen los recursos necesarios, a los programas de asistencia social.

3.3.6 De la coordinación, concertación y participación ciudadana.

Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones, en el ámbito de la prestación de los servicios de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación, de la Ley General de Salud, y de este ordenamiento, el organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones, con los sectores público, social y privado; y en su caso, con las autoridades de las diferentes comunidades indígenas, de las entidades federativas.

Con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de asistencia social, en las entidades federativas y los municipios, el organismo, promoverá la celebración de convenios, entre los distintos niveles de gobierno, a fin de:

- Establecer programas conjuntos.
- Promover la conjunción de los niveles de gobierno en la aportación de recursos financieros.
- Distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa.
- Procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada.
- Consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El organismo, promoverá ante los gobiernos locales, el establecimiento de los mecanismos idóneos, que permitan una interrelación sistemática, a fin de conocer las demandas de servicios básicos, en materia de asistencia social.

El organismo, promoverá ante las autoridades estatales y municipales, la creación de organismos locales, para la realización de acciones en materia de prestación de servicios asistenciales, para el desarrollo integral de la familia.

El estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en toda la República, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza, presten dichos servicios.

El organismo, promoverá ante las autoridades correspondientes, el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los sectores social y privado, en la prestación de servicios de salud, en materia de asistencia social.

Las autoridades públicas, no podrán disponer de los bienes y recursos, que pertenezcan a las instituciones privadas de asistencia social.

Las instituciones privadas de asistencia social, serán consideradas de interés público y tendrán los siguientes derechos:

- Formar parte del directorio nacional de instituciones de asistencia social.
- Recibir de parte del organismo, la certificación de calidad de los servicios de asistencia social, que ofrecen a la población.
- Acceder a los recursos públicos, destinados a la asistencia social, en los términos y las modalidades, que fijen las autoridades correspondientes y conforme al programa nacional de asistencia social.
- Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en materia de asistencia social.
- Recibir el apoyo, la asesoría técnica y administrativa que las autoridades otorguen.
- Tener acceso al sistema nacional de información.
- Recibir donativos de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las leyes y ordenamientos respectivos.
- Acceder a los beneficios dirigidos a las organizaciones sociales, que se deriven de los convenios y Tratados Internacionales, y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas por esta ley.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Ser respetadas en el ejercicio de sus actividades, estructura y organización interna.

Las instituciones privadas de asistencia social, tendrán las siguientes obligaciones:

- Constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables.
- Inscribirse en el directorio nacional de instituciones de asistencia social.
- Cumplir con lo establecido en las normas oficiales mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice el organismo.
- Garantizar en todo momento, el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, familias o comunidades que reciban sus servicios de asistencia social.

El estado, promoverá la organización y participación de la comunidad, en la atención de aquellos casos de salud, que por sus características, requieran de acciones de asistencia social, basadas en el apoyo y solidaridad social o en los usos y costumbres indígenas, así como el concurso coordinado de las dependencias y entidades públicas, específicamente, en el caso de comunidades afectadas de marginación.

El organismo, promoverá la organización y participación de la comunidad, para que, con base en el apoyo y solidaridad social, o los usos y costumbres indígenas, coadyuve en la prestación de servicios asistenciales, para el desarrollo integral de la familia.

La participación de la comunidad a que se refiere el artículo anterior, tiene por objeto, fortalecer su estructura propiciando, la solidaridad ante las necesidades reales de la población.

A continuación, se transcribirá la norma oficial publicada en 17 de noviembre de 1999, relativa a la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos, para lo cual esta tesis o para efectos de ella se estará a lo relacionado con los menores expósitos y abandonados:

NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-167-SSA1-1997, PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL PARA MENORES Y ADULTOS MAYORES.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Salud.

NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-167-SSA1-1997, PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL PARA MENORES Y ADULTOS MAYORES.

JOSE IGNACIO CAMPILLO GARCIA, Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, con fundamento en los artículos 39 de

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13, Apartado A, 23, 24, fracción III, 27, fracción X, 34, 40, 45, 58, fracción III, 167, 168, 171 y 172 de la Ley General de Salud; 3, 4, fracciones I, V, y VI, 7, 10, 11, 12, fracciones II y VI, 13, 41 y 45 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; 3, fracción XI, 40 fracciones I y XII, 47, fracción I y 52 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 4, 7, 8, 56, 135, fracción VI, 137 y 138 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica y 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, me permito ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997. Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.

CONSIDERANDO

Que con fecha 4 de diciembre de 1998, en cumplimiento del acuerdo del Comité y de lo previsto en el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se publicó en el Diario Oficial de la Federación el proyecto de la presente Norma Oficial Mexicana, a efecto de que dentro de los siguientes sesenta días naturales posteriores a dicha publicación, los interesados presentaran sus comentarios a la Dirección General de Regulación de los Servicios de Salud.

Que las respuestas a los comentarios recibidos por el mencionado Comité, fueron publicadas previamente a la expedición de esta Norma en el Diario Oficial de la Federación, en los términos del artículo 47, fracción III, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Que en atención a las anteriores consideraciones, contando con la aprobación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, se expide la siguiente Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 14 de septiembre de 1999.- El Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, José Ignacio Campillo García.- Rúbrica.

PREFACIO

En la elaboración de esta Norma Oficial Mexicana participaron:

SECRETARIA DE SALUD.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

SECRETARIA DE EDUCACION PÚBLICA.

SECRETARIA DE GOBERNACION.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

INSTITUTO NACIONAL DE LA NUTRICION "SALVADOR ZUBIRAN".

INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA REHABILITACION DE NIÑOS CIEGOS Y DEBILES VISUALES.

HOSPITAL PARA ENFERMOS CRONICOS "GUSTAVO BAZ".

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA.
PETROLEOS MEXICANOS.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

INDICE

0. Introducción
1. Objetivo
2. Campo de Aplicación
3. Referencias
4. Definiciones y Abreviaturas
5. Generalidades
6. Atención Integral a Menores en Instituciones de Asistencia Social
7. Prestación de Servicios de Asistencia Social en Guarderías Infantiles
8. Prestación de Servicios de Asistencia Social en Casa Hogar y Albergues para Adultos Mayores
9. Registro e Información
10. Concordancia con Normas Internacionales y mexicanas
11. Bibliografía
12. Observancia de la Norma
13. Vigencia

0. Introducción

En nuestro país la Asistencia Social es una expresión de solidaridad humana que se manifiesta en la familia, en la sociedad y en el ámbito del Estado, cuyas acciones se han caracterizado por la operación de programas circunstanciales que limitan el desarrollo de la asistencia social, amén que el retardo en la solución a los problemas más urgentes y el surgimiento de nuevas necesidades incrementan los rezagos, principalmente en los sectores más pobres de la sociedad, en los grupos más vulnerables como son los menores y adultos mayores en condición de orfandad, abandono, rechazo social y maltrato físico y mental.

En respuesta a lo anterior, es necesario estimular y fortalecer las acciones de asistencia social que realizan los integrantes del Sistema Nacional de Salud de conformidad con lo que disponen las leyes respectivas, no sólo en el control y supervisión del uso de los recursos y aspectos administrativos, sino principalmente en la calidad de la atención, a fin de asegurar mayor coherencia entre instrumentos y objetivos, para alcanzar una operación integral más eficaz, una gestión más eficiente y la contribución hacia una sociedad más justa y democrática.

La presente Norma Oficial Mexicana establece mecanismos básicos que faciliten y alienten la instrumentación de acciones en favor de los menores y adultos mayores sujetos a asistencia social, tomando en cuenta la condición específica de cada entidad federativa.

1. Objetivo

Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer los procedimientos para uniformar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores.

2. Campo de aplicación

Esta Norma Oficial Mexicana es aplicable a todas las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el Sistema Nacional de Salud.

3. Referencias

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Para la correcta aplicación de esta Norma es necesario consultar las siguientes Normas Oficiales Mexicanas:

3.1 *NOM-001-SSA2-1993, Que establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud.*

3.2 *NOM-008-SSA2-1993, Para el Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente.*

4. Definiciones y abreviaturas

4.1 *Adulto mayor, a la persona de 60 años de edad o más.*

4.2 *Adulto mayor en estado de abandono, aquel que presenta cualquiera de las características siguientes: carencia de familia, rechazo familiar, maltrato físico o mental, carencia de recursos económicos.*

4.3 *Albergue para adultos mayores, al establecimiento donde se proporcionan temporalmente servicios de alojamiento a adultos mayores, en tanto son reubicados a otras instituciones o a su familia.*

4.4 *Albergue temporal, al establecimiento donde se atiende de manera temporal a menores víctimas de delitos que se encuentran en situación de conflicto, daño o peligro, de cero a doce años de edad, que pueden ser derivados a los Centros de Asistencia Social de los tres niveles de atención.*

4.5 *Casa cuna, al establecimiento que atiende a menores de ambos sexos entre los 0 y 6 años de edad u 8 años de acuerdo al caso específico.*

4.6 *Casa hogar, al establecimiento que atiende a menores de ambos sexos entre 6 y 18 años de edad, en casas mixtas o por sexo según se disponga en su Modelo de Atención y en casos especiales, se podrá prolongar la estancia hasta los 20 años de edad.*

4.7 *Casa hogar para adultos mayores, al establecimiento de asistencia social donde se proporciona a adultos mayores atención integral mediante servicios de alojamiento, alimentación, vestido, atención médica, trabajo social, actividades culturales, recreativas, ocupacionales y psicológicas.*

4.8 *Centro de atención especializada, al establecimiento que atiende a personas de ambos sexos, con daños emocionales graves o deficiencias físicas y mentales que les limitan temporalmente o les impiden la vida en comunidad de niños sanos.*

4.9 *Centro de día, al establecimiento público, social o privado que proporciona alternativas a los adultos mayores para la ocupación creativa y productiva del tiempo libre mediante actividades culturales, deportivas, recreativas y de estímulo, donde se promueve tanto la dignificación de esta etapa de la vida, como la promoción y auto cuidado de la salud.*

4.10 *Guardería, al establecimiento que durante la jornada laboral de los padres o tutores proporciona atención integral a niños desde los 43 días de nacido hasta los 6 años de edad.*

4.11 *Internado, al establecimiento que proporciona asistencia social temporal a menores en edad escolar de ambos sexos y con vínculos familiares.*

4.12 *Instalación hidráulica, a la dotación de agua para uso o consumo.*

4.13 *Lactante, al menor cuya edad fluctúa desde su nacimiento hasta un año seis meses de edad.*

4.14 *Maternal, al menor cuya edad fluctúa de 1 año 7 meses a 3 años 11 meses.*

4.15 *Menor en estado de abandono, al menor que presenta abandono de uno o ambos padres, carencia de familia o rechazo familiar.*

4.16 *Menor en estado de desventaja social, al menor que presenta una o varias de las características siguientes: maltrato físico, mental o sexual; ambiente familiar que pone en*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

riesgo e impide su desarrollo integral; desintegración familiar; pobreza extrema; enfermedad severa física, mental o emocional; enfermedad o incapacidad de los padres; padres privados de la libertad.

4.17 Menor en estado de orfandad parcial o total, al menor que carece de uno o ambos padres.

4.18 Menor sujeto de prestación de servicios de asistencia social en Instituciones, a la persona de 0 a 18 años de edad, cuya situación la coloca parcial o totalmente en estado de orfandad, abandono o desventaja social.

4.19 Preescolar, al menor cuya edad fluctúa de 4 años de edad a 5 años 11 meses.

Abreviaturas

4.20 cm Centímetros.

4.21 hrs. Horas.

4.22 m Metros.

4.23 m² Metros cuadrados.

4.24 T.V. Televisión.

4.25 W.C. Inodoro.

4.26 % Por ciento.

5. Generalidades

5.1 La prestación de servicios de asistencia social para la atención integral de menores y adultos mayores se llevará a cabo en:

a) Casa Cuna.

b) Casa Hogar para Menores.

c) Albergue Temporal para Menores.

d) Guardería Infantil.

e) Internado.

f) Centro de Atención Especializada.

g) Casa Hogar para Adultos Mayores.

h) Albergue Temporal para Adultos Mayores.

5.2 La prestación de los servicios de asistencia social comprenden:

5.2.1 Alojamiento temporal o permanente.

5.2.2 Alimentación.

5.2.3 Vestido, excepto guardería.

5.2.4 Fomento y cuidado de la salud.

5.2.5 Vigilancia del desarrollo educativo en el caso de menores.

5.2.6 Atención a menores con discapacidad.

5.2.7 Actividades educativas y recreativas.

5.2.8 Atención médica y psicológica.

5.2.9 Trabajo social.

5.2.10 Apoyo jurídico, excepto guarderías.

5.3 Para la prestación de los servicios a que se refiere esta Norma, los integrantes del Sistema Nacional de Salud deberán contar con:

5.3.1 Reglamento Interno, que tendrá como objetivo que en la unidad prevalezca un ambiente cordial, técnicamente eficiente y con las condiciones propicias para el desarrollo de las actividades que involucran la atención integral de los usuarios.

5.3.2 Manuales técnico administrativos.

5.3.3 Programa general de trabajo.

5.3.3.1 En casa cuna, casa hogar para menores, albergues temporales para menores e internados orientado a:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.3.3.1.1 *Desarrollar la personalidad del usuario para que conviva con respeto y dignidad dentro de su entorno social.*

5.3.3.1.2 *Promover el desarrollo de sus facultades cognoscitivas que le lleven a una integración social.*

5.3.3.1.3 *Fomentar la convivencia humana a fin de robustecer el aprecio a la integridad y la convicción del interés para formar parte de una sociedad con igualdad de derechos.*

5.3.3.1.4 *Otorgar atención al menor sustentada en principios científicos, éticos y sociales.*

5.3.3.1.5 *Realizar actividades de cuidado y fomento de la salud con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.*

5.3.3.1.6 *Realizar actividades educativas y recreativas dirigidas a desarrollar todas sus facultades como ser humano.*

5.3.3.1.7 *Asegurar el respeto a sus derechos y pertenencias.*

5.3.3.1.8 *Otorgar vigilancia, protección y seguridad.*

5.3.3.2 *En guarderías infantiles estará orientado a:*

5.3.3.2.1 *Elevar los niveles de salud y educación.*

5.3.3.2.2 *Ofrecer protección y favorecer el desarrollo del niño y la madre.*

5.3.3.2.3 *Incorporar menores con discapacidad no dependientes.*

5.3.3.3 *En establecimientos para la atención del adulto mayor estará orientado a:*

5.3.3.3.1 *Promover el bienestar presente y futuro de los adultos mayores.*

5.3.3.3.2 *Mejorar la prestación de servicios de asistencia social.*

5.3.3.3.3 *Estimular la interacción del adulto mayor.*

5.3.3.3.4 *Estimular la participación social.*

5.3.3.3.5 *Realizar acciones que promuevan la participación en actividades ocupacionales y recreativas.*

5.3.3.3.6 *Realizar acciones de referencia y contra-referencia para la resolución de urgencias médico quirúrgicas.*

5.3.3.3.7 *Fomentar el respeto a la persona, a sus derechos civiles y pertenencias.*

5.3.3.3.8 *Otorgar vigilancia, protección y seguridad.*

5.4 Recursos Humanos.

5.4.1 *En casa cuna, casa hogar para menores, albergues temporales para menores, internados, casa hogar para adultos mayores y albergues temporales para adultos mayores se debe incluir preferentemente el siguiente personal: médico, psicólogo, enfermera, trabajador social, intendente y vigilante las 24 hrs. del día.*

5.4.2 *En las guarderías se contará como mínimo con: educadora, enfermera, asistente educativa (o su equivalente en la institución que corresponda), puericultista, trabajador social y dietista (o su equivalente en la institución que corresponda).*

5.5 Características de los locales.

Para ofrecer servicios de asistencia social de calidad a los usuarios, se debe contar con infraestructura e instalaciones que les permitan llevar una vida digna y segura, que comprenden:

5.5.1 *Acceso principal por medio de explanada para dar seguridad y protección al público usuario.*

5.5.2 *Acceso al área de servicios generales distante del acceso principal.*

5.5.3 *Acabados lisos, de preferencia con materiales existentes en la región.*

5.5.3.1 *En pisos interiores, en áreas de alto flujo como vestíbulos y salas de espera, deben emplearse materiales resistentes, antiderrapantes y de fácil limpieza.*

5.5.3.2 *En pisos exteriores, se debe utilizar materiales resistentes naturales o artificiales.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.5.3.3 *En pisos donde se requiera agua como sanitarios, baños y vestidores, se deben utilizar materiales antiderrapantes.*

5.5.4 *Área física con dimensiones suficientes para albergar el área de gobierno que comprende dirección, recepción, vestíbulo, acceso y oficinas administrativas de acuerdo al tamaño del establecimiento y su estructura.*

5.5.4.1 *El área física para los usuarios se debe determinar en función de las actividades y equipamiento específico de cada local, clima y asoleamiento de la localidad para su correcta orientación.*

5.6 *Servicios Generales.*

Todo establecimiento debe dar cumplimiento a las disposiciones emitidas por el Programa Nacional de Protección Civil, en función a los riesgos a los que están principalmente expuestos (incendios, sismos, inundaciones, entre otros) y a la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA2-1993, Que establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud.

5.6.1 *Todo establecimiento debe contar con:*

5.6.1.1 *Área física para el personal, con dimensión suficiente, iluminada y ventilada; baños y vestidores separados por sexo; número de muebles de acuerdo al tamaño y reglamento de construcción vigente en la entidad; estantes para ropa, área de descanso, bodega general, área para artículos de aseo y depósito de basura.*

5.6.1.2 *Para los usuarios: debe existir W.C., lavabos y regaderas suficientes de acuerdo al número de usuarios, tomando en cuenta el reglamento de construcción vigente en la entidad.*

5.6.2 *Las instalaciones hidráulicas, eléctricas, contra incendios, de gas, intercomunicación y especiales deben proyectarse de acuerdo a los reglamentos vigentes de cada entidad.*

5.6.2.1 *La instalación hidráulica debe reunir las características físicas, químicas y bacteriológicas para consumo humano y ser suficiente tomando en cuenta los siguientes elementos:*

5.6.2.1.1 *Toma de agua con tubería apropiada según el consumo y equipo de medición de flujo.*

5.6.2.1.2 *Cisterna de almacenamiento de agua para 3 días de acuerdo al gasto promedio diario.*

5.6.2.1.3 *Equipo de bombeo a tinacos.*

5.6.2.1.4 *Red de agua caliente para baños en general, regulada directamente desde casa de máquinas.*

5.6.2.1.5 *Si la provisión es únicamente por tinacos, éstos deben contener dos veces el volumen de consumo diario.*

5.6.2.1.6 *Calentadores de agua.*

5.6.2.2 *Instalación eléctrica controlada por áreas a través de circuitos de alumbrado y contactos, con interruptores tipo magnético polarizado, luces de emergencia a base de batería eléctrica en lugares estratégicos y luces de emergencia en los cuartos.*

5.6.2.3 *Ventilación, el diseño arquitectónico, altura y tipo de construcción debe permitir una ventilación adecuada para mantener un eficiente intercambio de aire y una temperatura agradable; en caso extremo debe equiparse con acondicionadores de aire que aseguren una temperatura estable en verano e invierno.*

5.6.2.4 *Iluminación natural o de acuerdo al reglamento vigente en la entidad.*

5.6.3 *Seguridad, se deben considerar los siguientes factores:*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.6.3.1 *Diseño arquitectónico para desalojo del inmueble en caso de siniestro.*

5.6.3.2 *Prevención contra incendios de acuerdo al Reglamento de Seguridad y Siniestros vigente en la entidad federativa o localidad.*

5.6.3.3 *Se debe contar con la capacidad necesaria de agua almacenada para el uso en caso de siniestros, atendiendo a lo que establezca el reglamento de bomberos.*

5.6.3.4 *Detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos, accesible para el personal indicado.*

5.6.3.5 *Colocación de extintores en lugares estratégicos.*

5.6.3.6 *Sistema de alarma de emergencia sonoro, que se pueda activar mediante interruptor, botón o timbre estratégicamente colocado y accesible al personal.*

5.6.3.7 *Disponer de un sistema de iluminación de emergencia en las áreas de tránsito del personal y los usuarios.*

5.6.3.8 *Ubicación de señalamientos apropiados de tamaño mayor que el usual, para que orienten al usuario en caso de desalojo.*

5.6.3.9 *Puertas de salida de emergencia con la dimensión necesaria y dispositivos de fácil operación.*

5.6.3.10 *Puertas o cancelas con vidrio que limiten diferentes áreas, con bandas de color que indiquen su presencia.*

5.6.3.11 *En muros no utilizar materiales inflamables o que produzcan gases y humos tóxicos.*

5.7 *Servicios.*

5.7.1 *Alimentación.*

5.7.1.1 *El estado nutricional de los menores en casa cuna, hogar para menores, internados, centros de atención especializada y guarderías infantiles deberán seguir los criterios de la NOM-008-SSA2-1993, Para el Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente.*

5.7.1.2 *La alimentación que se proporcione al adulto mayor en casa hogar para adultos mayores y albergues temporales, debe contar con los aportes calóricos y nutrientes necesarios de acuerdo al estado de salud del usuario y ser controlado a través de un examen nutricional cada seis meses como mínimo.*

5.7.2 *Vestido*

El vestido y calzado en casa cuna, hogar para menores, internados, centros de atención especializada y casa hogar para adultos mayores deben proporcionarse y procurarse cómodos y adecuados a las necesidades de los usuarios, dependiendo de las condiciones climáticas del lugar.

6. Atención integral a menores en instituciones de asistencia social

La prestación de servicios a menores debe incluir:

6.1 *Vigilancia del Desarrollo Educativo.*

6.1.1 *La vigilancia del desarrollo educativo debe seguir criterios orientados a la educación y lucha contra la ignorancia, especialmente en lo previsto por la Ley Federal de Educación.*

6.1.2 *La formación y educación de los menores comprende la incorporación formal en preescolar, primaria, secundaria y en su caso, orientación vocacional, oficios específicos y capacitación para el trabajo.*

6.1.3 *Debe inculcarse de acuerdo a la edad de los menores la formación para la responsabilidad, libertad, socialización, creatividad y valores morales.*

6.1.4 *Se debe fomentar la salud física y mental, así como el desarrollo armónico de la personalidad.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

6.1.5 *En el proceso educativo del menor se deben incluir las siguientes actividades:*

- a)** *Recreativas*
- b)** *Lúdicas*
- c)** *De esparcimiento*
- d)** *Deportivas*
- e)** *Expresión y culturales*

6.2 *Promoción y cuidado de la salud.*

6.2.1 *La vigilancia del crecimiento y desarrollo de la atención de menores en instituciones de asistencia social, deberán seguir los criterios de la NOM-008-SSA2-1993, Para el Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente.*

6.2.2 *Los menores a quienes no sea posible brindar atención médica, odontológica o psicológica, deberán referirse a los servicios médicos de las instituciones de salud.*

6.2.3 *De acuerdo a la edad del menor, otorgar orientación para prevenir riesgos de salud sexual.*

6.2.4 *Área física con dimensiones suficientes, constituida por consultorios, cubículos para entrevistas y trabajos individuales o grupales, de acuerdo al tamaño del establecimiento e infraestructura.*

6.3 *Recreación y adiestramiento.*

6.3.1 *Área física con dimensiones suficientes para albergar áreas de usos múltiples, talleres y oficios, recreación, áreas verdes, de acuerdo al tamaño del establecimiento e infraestructura, así como un área para la colocación del asta bandera.*

6.4 *Dormitorios.*

De acuerdo a las características de la institución, evitar el hacinamiento respetando el área tributaria de 6.48 m² por cama de cada menor.

6.5 *Sanitarios.*

Se dejará como mínimo un sanitario para discapacitados.

6.6 *Trabajo Social.*

Las instituciones deben cumplir con las siguientes actividades de trabajo social en relación con los menores:

6.6.1 *Estudio de ingreso y expediente único actualizado.*

6.6.2 *Seguimiento del caso en relación con el núcleo familiar para propiciar su integración al hogar.*

6.6.3 *Apoyo a la referencia a unidades de salud y a otras instituciones de Asistencia Social.*

6.6.4 *Apoyo técnico-administrativo.*

6.6.5 *Apoyo a las actividades educativas y recreativas.*

6.6.6 *Estudio socioeconómico al solicitante de adopción.*

6.6.7 *Seguimiento del proceso de adopción.*

6.7 *Apoyo Jurídico.*

Son actividades de apoyo jurídico las siguientes:

6.7.1 *Investigar y, en su caso, regularizar la situación jurídica del menor.*

6.7.2 *Formalizar el trámite de adopción.*

7. Prestación de servicios de asistencia social en guarderías infantiles

La prestación de servicios en guarderías debe incluir:

7.1 *Salas de atención para lactantes, maternas, preescolares y de usos múltiples.*

7.2 *Área de recepción con escritorio, sillas, archiveros, cuna/observación, básculas con estadiómetro para niños y bebés, botiquín de primeros auxilios y lavabo.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

7.3 Salas de atención con cunas, colchonetas, mesas y sillas infantiles, muebles de guarda y baño de artesa.

7.4 Área común de usos múltiples para el desarrollo de actividades de entrenamiento, recreación y físicas en tiempo libre a efecto de enriquecer las esferas cognoscitiva, afectiva y psicomotora.

7.5 Área de nutrición: cocina con anaqueles, refrigerador, estufa, fregadero preferentemente de doble tarja, trampa de grasas, triturador, disposición adecuada de basura, mesa para preparación de alimentos, laboratorio de leches con esterilizador y almacén de víveres.

7.6 Áreas exteriores con patio cívico, de servicio y recreativo.

7.7 Sanitarios con excusados, área de bacinicas y lavabos de colocación y altura proporcionales a las características de los usuarios.

7.8 Son actividades inherentes a los servicios de asistencia social en guarderías infantiles:

7.8.1 Atención al menor sustentada en principios científicos, éticos y sociales.

7.8.2 Actividades educativas y recreativas que promuevan el desarrollo de las esferas cognoscitiva, afectiva y psicomotora.

7.8.3 Respeto a los derechos y pertenencias de niños y niñas.

7.8.4 Vigilancia, protección y seguridad.

7.8.5 Atención de quejas y sugerencias de los padres y familiares con garantía de que sean tomadas en cuenta para la solución, vigilancia y seguimiento de las medidas adoptadas.

7.8.6 Promoción y participación de los padres en el proceso de atención a los menores.

7.9 Alojamiento.

7.9.1 El número de menores que se atiendan en las guarderías infantiles estará sujeto a la capacidad instalada de cada una de las unidades operativas.

7.9.2 Todas las guarderías infantiles deberán contar con organización física y funcional que contemple la distribución de áreas de acuerdo a la edad de los menores.

7.9.3 La admisión de menores se hará de acuerdo a la siguiente clasificación:

a) Lactantes: de 43 días hasta un año seis meses.

b) Maternales: de un año siete meses hasta 3 años 11 meses.

c) Preescolar: de 4 años hasta la edad cronológica límite que marca la institución.

7.10 Fomento y cuidado de la salud.

La vigilancia del crecimiento y desarrollo de los menores en guarderías infantiles deberán seguir los criterios de la NOM-008-SSA2-1993, Para el Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y del Adolescente.

7.11 Atención a menores con discapacidad.

7.11.1 De los requisitos de admisión.

7.11.1.1 Todas las guarderías infantiles admitirán a menores con discapacidad no dependientes.

7.11.1.2 El ingreso de los menores con discapacidad a las guarderías infantiles quedará sujeto a la disponibilidad de lugares con que cuenta cada institución respecto de la admisión general.

7.11.1.3 Los menores con discapacidad deberán presentar además de los requisitos estipulados en los reglamentos internos de cada institución, constancia de evaluación por médico especialista de acuerdo al tipo y grado de discapacidad.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

7.11.1.4 *El menor con discapacidad deberá contar mientras sea necesario, con constancia semestral de continuidad en su programa de rehabilitación de la institución que lo atienda.*

7.11.1.5 *En las guarderías infantiles deberán ser admitidos los menores de acuerdo a la siguiente tipificación de discapacidad y que no presenten otra asociada:*

7.11.1.5.1 *Problemas músculo esqueléticos.*

7.11.1.5.2 *Amputación unilateral.*

7.11.1.5.3 *Malformaciones del pie tratadas o en proceso de rehabilitación.*

a. *Equino varo.*

b. *Zambo o Both.*

c. *Plano-valgo.*

d. *Talo.*

7.11.1.5.4 *Malformaciones congénitas.*

a. *Sindactilia*

b. *Polidactilia*

c. *Focomelia proximal y distal*

d. *Displasia y subluxación de cadera*

e. *Escoliosis*

f. *Xifosis*

g. *Tortícolis*

h. *Acondroplasia*

7.11.1.5.5 *Lesión de neurona motora central, parálisis cerebral; monoparesia, hemiparesia, paraparesia, diparesia y cuadriparesia leves.*

7.11.1.5.6 *Lesión de neurona motora periférica (raíz, tronco, nervio).*

7.11.1.5.7 *Secuelas de quemaduras que no limiten apreciablemente el movimiento del aparato músculo esquelético.*

7.11.1.5.8 *Luxación congénita de cadera o similares que no requieran aparatos de yeso.*

7.11.1.6 *Problemas visuales.*

a. *Debilidad visual.*

b. *Ceguera unilateral o bilateral.*

7.11.1.7 *Alteraciones auditivas.*

a. *Agenesia de pabellón auricular.*

b. *Hipoacusia o sordera.*

7.11.1.8 *Alteraciones y problemas del lenguaje.*

a. *Dislalias.*

b. *Disritmias*

c. *Rotacismos y retraso en la adquisición del lenguaje*

d. *Labio y paladar hendido con resolución quirúrgica.*

7.11.1.9 *Alteraciones en el desarrollo psicomotor equivalente a un cociente de desarrollo no menor a 70.*

7.11.1.10 *Síndrome de Down, con un cociente de desarrollo no menor a 70.*

7.12 *De los recursos humanos para la atención.*

Para la atención de menores con discapacidad se implementarán programas de sensibilización y capacitación continua para el personal encargado de cada área, sin que se requiera de alguna especialización.

7.13 *De las condiciones e instalaciones.*

La atención que se prestará a los menores con discapacidad se proporcionará en áreas físicas, instalaciones, mobiliario y equipo con que cuenta la guardería infantil y de manera

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

gradual, se incorporarán las ayudas y asistencias técnicas necesarias para su estancia y permanencia.

7.14 Actividades educativas y recreativas.

Comprende la atención completa y suficiente de su desarrollo, brindando experiencias que enriquezcan las esferas cognoscitiva, afectiva y psicomotora.

7.15 Trabajo social.

7.15.1 Estudio socioeconómico de ingreso.

7.15.2 Establecer una relación estrecha y permanente con la familia, proporcionando el conocimiento de programas que se realizan y promover la actividad responsable de los padres.

7.15.3 Apoyo a las actividades recreativas y educativas.

7.15.4 Apoyo a acciones jurídicas.

7.15.5 Referencia a unidades de atención médica.

8. Prestación de servicios de asistencia social en casa hogar y albergues para adultos mayores

La prestación de servicios en casa hogar y albergues para adultos mayores debe incluir:

8.1 Alojamiento mediante infraestructura e instalaciones planeadas y diseñadas con los espacios requeridos por los adultos mayores, para que lleven una vida digna, segura y productiva.

8.1.1 Las casas hogar y albergues para adultos mayores comprenderán las siguientes áreas:

8.1.1.1 Atención a la Salud: consultorios, y sala de observación.

8.1.1.2 Recreación y Adiestramiento: talleres, servicios religiosos, salón de usos múltiples, sala de T.V., en su caso, sala de exposición y venta de artículos.

8.1.1.3 Dormitorios: podrá tener cuartos individuales, grupales no mayor de seis camas y matrimoniales.

8.1.1.4 Sanitarios Hombres y Mujeres: WC, lavabos, mingitorios y regaderas.

Ajustar las áreas con el mobiliario y equipo específico.

8.1.2 Se debe considerar:

Atención de quejas y sugerencias de usuarios y familiares, con garantía de que sean tomadas en cuenta para su solución, vigilancia y seguimiento; Promoción de la participación de la familia y la comunidad en el proceso de atención de los usuarios.

8.1.3 Para la distribución de los espacios en la vivienda se deben analizar los diferentes movimientos de personal, usuario, público, interrelación de áreas para facilitar el desplazamiento autosuficiente del adulto mayor.

8.1.4 En plazas de acceso, evitar en lo posible los escalones, utilizar materiales antiderrapantes, y donde hay escaleras utilizar barandales a una altura de 90 cm con pasamanos tubular redondo de 5 cm de diámetro y rampas de 1.55 m de ancho con declive no mayor al 6%.

8.1.5 En áreas comunes de usos múltiples evitar desniveles en el piso y pasillos; colocar pasamanos tubulares de 5 cm de diámetro en muros a una altura de 75 cm sobre el nivel de piso terminado.

8.1.6 Contar con aparatos telefónicos, a la altura y distribuidos de tal forma que los adultos mayores puedan recibir llamadas con la privacidad necesaria.

8.1.7 En guarniciones y banquetas, se deben prever rampas de desnivel con un ancho mínimo de 1 m y 20% máximo de pendiente.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

8.1.8 *En puertas o cancelas con vidrios que limiten diferentes áreas, utilizar elementos como bandas anchas de 20 cm de color, a una altura de 1.40 m sobre el nivel del piso, que indiquen su presencia.*

8.1.9 *Las habitaciones deben tener pasamanos próximos a la cama de cada uno de ellos, así como sistemas de alarma de emergencia contra incendios y médica.*

8.1.10 *Los baños tendrán excusados y regaderas con pasamanos tubulares de 5 cm de diámetro y los lavabos estarán asegurados con ménsulas metálicas.*

8.1.11 *Los pisos en baños deben ser uniformes, con material antiderrapante de fácil limpieza, y con iluminación y ventilación natural.*

8.1.12 *En caso de personas discapacitadas, se seguirán los criterios señalados en la NOM-001-SSA2-1993, Que Establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud.*

8.2 *Alimentación.*

8.2.1 *El usuario tendrá derecho a recibir tres alimentos al día con un intervalo de seis a siete horas entre un alimento y otro.*

8.2.2 *La alimentación debe ser de buen sabor y aspecto, en cantidad suficiente para una adecuada nutrición y servida en utensilios decorosos.*

8.3 *Atención médica.*

8.3.1 *Se debe contar con equipo médico indispensable que incluya:*

- a)** *Botiquín de primeros auxilios.*
- b)** *Estetoscopio biauricular.*
- c)** *Esfigmomanómetro.*
- d)** *Estuche de diagnóstico con oftalmoscopio.*
- e)** *Aspirador.*

8.3.2 *La atención médica que se proporcione al adulto mayor debe estar sustentada en principios científicos, éticos y sociales; comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, que se llevan a cabo por el médico, la enfermera, gericultista, psicólogo y terapeuta físico - ocupacional.*

8.3.3 *Las actividades preventivas comprenderán las acciones siguientes:*

8.3.3.1 *Educación y promoción de la salud del adulto mayor.*

8.3.3.2 *Fomento de una cultura de dignificación del adulto mayor, que implica la difusión de preceptos gerontológicos que permitan conocer y comprender el proceso de envejecimiento.*

8.3.3.3 *Detección oportuna de factores de riesgo y enfermedades, para prevenir secuelas discapacitantes y mantener la funcionalidad y autonomía del individuo, entre las cuales se encuentran:*

- a.** *Hipertensión arterial.*
- b.** *Diabetes mellitus.*
- c.** *Enfermedad del sistema músculo esquelético.*
- d.** *Aterosclerosis.*
- e.** *Malnutrición.*
- f.** *Cáncer.*
- g.** *Otras enfermedades cardiovasculares.*
- h.** *Depresión.*
- i.** *Enfermedades respiratorias.*
- j.** *Enfermedades visuales.*
- k.** *Enfermedades auditivas.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

I. Enfermedades estomatológicas.

m. Enfermedades dermatológicas.

8.3.3.4. *Diseñar y aplicar programas orientados a la atención integral del adulto mayor con acciones relativas a:*

8.3.3.4.1 *Orientación nutricional.*

8.3.3.4.2 *Prevención de enfermedad periodontal.*

8.3.3.4.3 *Prevención de alteraciones psicoafectivas.*

8.3.3.4.4 *Prevención de caídas y accidentes.*

8.3.3.4.5 *Prevención de adicciones.*

8.3.3.4.6 *Prevención de hábitos nocivos para la salud.*

8.3.3.4.7 *Fomento de la actividad física.*

8.3.3.5 *Actividades culturales, recreativas, ocupacionales y productivas.*

8.3.3.6. *Promover la interacción familiar y social mediante el aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.*

8.3.4 *Las actividades curativas en los establecimientos de casa hogar y albergues para adultos mayores se llevarán a cabo mediante las siguientes acciones:*

8.3.4.1 *Valoración clínica del caso y elaboración de la nota correspondiente.*

8.3.4.2 *Apertura del expediente clínico.*

8.3.4.3 *Elaboración de la historia clínica.*

8.3.4.4 *Estudio psicosocial.*

8.3.4.5 *Estudios de laboratorio y gabinete.*

8.3.4.6 *Elaboración del diagnóstico, evaluación funcional, pronóstico y tratamiento.*

8.3.4.7 *Referencia, en su caso, a una unidad de atención médica para su manejo.*

8.3.4.8 *Las señaladas en la Norma Oficial Mexicana correspondiente de acuerdo al padecimiento que se trate.*

8.4 *Rehabilitación integral.*

8.4.1 *Las actividades de rehabilitación se desarrollarán de acuerdo a las necesidades particulares de los usuarios, con la participación interdisciplinaria de los trabajadores de la salud, la familia y la comunidad en general, en la esfera cognoscitiva, afectiva y psicomotora.*

8.4.2 *Para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de rehabilitación física, psicológica, ocupacional, de entrenamiento laboral, culturales y recreativas, se incluyen las siguientes actividades:*

8.4.2.1 *Coordinación psicomotriz, gruesa y fina.*

8.4.2.2 *Prevención y atención de deformidades físicas.*

8.4.2.3 *Mantenimiento de la conciencia de su esquema corporal.*

8.4.2.4 *Mantenimiento de la conciencia de espacio.*

8.4.2.5 *Funcionalidad de sus sentidos.*

8.4.2.6 *Elaboración de trabajos manuales.*

8.4.2.7 *Actividades sociales.*

8.4.2.8 *Actividades de autocuidado.*

8.4.2.9 *Actividades ocupacionales y recreativas.*

8.4.2.10 *Otras que se señalen en la normatividad aplicable.*

8.5 *Las casas hogar y albergues para adultos mayores deben estar vinculadas y promover el desarrollo de programas de la comunidad, para facilitar al usuario su reincorporación a la vida familiar, productiva, laboral y social mediante su atención en los centros de día y casas de bienestar social. Estos centros deberán diseñar, ejecutar, dar*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

seguimiento y evaluar programas que favorezcan la incorporación del adulto mayor a la vida productiva y gozar de los beneficios económicos del producto de su actividad.

8.6 Trabajo Social.

8.6.1 *Las actividades de trabajo social en relación con el adulto mayor son:*

8.6.1.1 *Elaborar el estudio socioeconómico de ingreso.*

8.6.1.2 *Seguimiento del caso en relación con el núcleo familiar para propiciar su reintegración social.*

8.6.1.3 *Apoyar la referencia a unidades de atención médica.*

8.6.1.4 *Apoyar trámites legales y administrativos.*

8.6.1.5 *Apoyar las actividades recreativas y culturales.*

8.6.1.6 *Gestionar descuentos y concesiones.*

9. Registro e información

Toda institución que brinde servicios de asistencia social: casa cuna, hogar para menores, albergues temporales para menores, internados, guarderías infantiles, albergues temporales para adultos mayores y casa hogar para adultos mayores debe incorporarse al Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y, mediante el aviso de Funcionamiento a la autoridad sanitaria de su localidad.

10. Concordancia con normas internacionales y mexicanas

Esta Norma no tiene concordancia con normas internacionales ni mexicanas.

11. Bibliografía

11.1 *Anzola E. Aging in Latin America and the Caribbean, In Towards the well being of the elderly. pp 9-23. Pan American Health Organization Scientific Publication No. 492. Washington, D.C. 1985.*

11.2 *Gutiérrez Robledo L.- The Latin American Aging Situation, Impact of Science on Society. (UNESCO) 153; 65-80, 1989.*

11.3 *Gutiérrez Robledo L.- El Proceso de envejecimiento. Documento preparado para el Taller sobre Políticas de Atención a los Ancianos, Santiago de Chile, 2-6- de noviembre 1992 - CELADE.*

11.4 *La Salud del Anciano. Organización Mundial de la Salud. Serie de Reportes Técnicos, 779, Ginebra, 1989.*

11.5 *Frenk J, Los Futuros de la Salud, Revista Nexos - junio 1991.*

11.6 *Corbalá 1 Aspectos demográficos y socioeconómicos de la tercera edad. Documento preparado para el Taller sobre Políticas de Atención a los Ancianos. Santiago de Chile, 2-6 de noviembre 1992-CELADE.*

11.7 *Encuesta Nacional de Salud. Sistema Nacional de Encuestas de Salud. México, 1988.*

11.8 *Rosales L. Galván S. Martín A.- Encuesta Nacional de Invalidez. Documento mecanografiado, DIF-junio 1982.*

11.9 *Alvarez R. Brown M.- Encuesta de las Necesidades de los Ancianos en México. Salud Pública de México 25 (1): 21-75. 1983.*

11.10 *Organización Panamericana de la Salud.- Las Condiciones de Salud en las Américas, Publicación científica No. 524- Washington-1990.*

11.11 *Puentes-Markides C. Castellanos J. Informe Final. Reunión de Consulta sobre Formulación de Políticas para los Ancianos en América Latina y el Caribe. OPS-1992.*

11.12 *Ley General de Salud -1991.*

11.13 *Norma Técnica para la Prestación de Servicios de Asistencia Social en Casa Cuna.*

11.14 *Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

11.15 Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

11.16 Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

11.17 Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

11.18 Norma Técnica para la Prestación de Servicios de Asistencia Social en Casa Hogar para Menores.

11.19 Norma Técnica para la Prestación de Servicios de Asistencia Social en Guarderías para Menores.

11.20 Norma Técnica para la Prestación de Servicios de Asistencia Social en Albergues para Adultos.

11.21 Norma Técnica para la Prestación de Asistencia Social en Casa Hogar para Ancianos.

11.22 Gutiérrez Robledo L. Perspectivas para el Desarrollo de la Geriátrica en México. Salud Pública de México 32 (6): 693-701-1990.

11.23 Salud del Anciano, Programa Intersectorial, una propuesta. Grupo Intersectorial de Salud al Anciano, 1993.

12. Observancia de la Norma

La vigilancia de la aplicación de la presente Norma corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su respectiva competencia.

13. Vigencia

Esta Norma Oficial Mexicana entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 14 de septiembre de 1999.- El Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, José Ignacio Campillo García.- Rúbrica²⁰.

Como conclusión del desarrollo de las normas en ámbito de obligaciones asistenciales del estado, cabe mencionar, que a pesar de que la normatividad, posee especificaciones sobre cómo abordar las condiciones para el cuidado de menores expósitos y abandonados, no existe respuesta alguna o bien, no existen acciones tendientes a llevarlas a cabo, pues si bien existen las normas, jamás se cumplen en su integridad pues entre tanta impunidad todo puede ser posible.

3.4 El estado como impulsor de asociaciones civiles.

La asociación civil se forma según el artículo 2670 del Código Civil Federal, cuando varios individuos, convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común, que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico.

²⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Noviembre de 1999.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La asociación, constituye una persona moral con capacidad jurídica distinta de la de sus asociados (Artículo 25 Fracción VI Código Civil Federal).

3.4.1 Atributos Jurídicos.

- Nombre (denominación o razón social).
- Domicilio.
- Patrimonio.
- Capacidad de goce.
- Capacidad de ejercicio.
- Capacidad procesal.

3.4.2 Constitución.

Las asociaciones, deben constituirse por medio de un contrato escrito (Artículo 2671 Código Civil Federal), que deberá contener sus estatutos y que deberá ser inscrito, al igual que cualquier reforma, en el Registro Público de la Propiedad. (Artículo 2673 de CCF).

3.4.3 Organización.

Funcionan a base de un consejo directivo, que en ocasiones delega sus funciones a un comité ejecutivo, el cual, se encarga de la administración de la asociación.



CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

3.4.4 Operación.

Respecto a su operación, existen asociaciones y sociedades, que pueden destinar sus recursos a fines específicos, sobre todo en los casos de donativos (fondos). En otras asociaciones, sus recursos tienen un fin común y general.

Las asociaciones y sociedades civiles, necesitan de un patrimonio e ingresos propios para cumplir sus fines.

Sus percepciones proceden de cuotas y en algunos casos de donativos.

Cuotas.- Aportaciones en efectivo, que se comprometen a cubrir los asociados en forma periódica, al ingresar en una asociación. Pueden ser "únicas", "periódicas" y "extraordinarias".

Donativos.- Aportaciones de sus mismos socios o de extraños de la asociación, ya sea en forma de bienes, derechos o efectivo.

Clases de donativos:

- Simples, cuyo destino puede ser fijado libremente por la asociación.
- Condicionados o destinados a una actividad específica, previamente fijada por el donante.
- En los que simplemente puede ser usado el producto que se obtenga del mismo.

Control de cuotas y donativos.

- Se usarán recibos impresos y foliados previamente.
- Llevarán impresa la cédula de identificación fiscal.
- Indicarán el destino o fin específico de la cuota o fondo.
- Deben estar firmados por el presidente o vicepresidente de la asociación.
- Serán deducibles solamente los donativos otorgados por los causantes del ISR, a asociaciones autorizadas por la SHCP para recibirlos.

Para vigilar que las cuotas se dediquen al fin social, los socios podrán examinar los libros de contabilidad:

- Diario.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Mayor.
- Estado de Recursos y obligaciones.
- Estado de productos y gastos.

3.4.5 Disolución de la asociación civil.

Los bienes, se aplicarán conforme a lo que determinen los estatutos, y a falta de disposición de éstos, según lo determine la asamblea general.

En este caso, la asamblea solo podrá distribuir a los asociados, la parte del activo social, que equivalga a sus aportaciones. Los demás bienes, se aplicaran a otra asociación o fundación, de objeto similar a la extinguida.

3.4.6 Donatarias.

El gobierno de cualquier país, puede estimular el crecimiento de una actividad o sector por medio de subsidios, estímulos fiscales y otorgamiento de prerrogativas.

En México, el gobierno federal otorga incentivos fiscales a organizaciones no lucrativas, que llevan determinadas actividades de beneficio a la comunidad. Estos incentivos, consisten en que sus ingresos están exentos del ISR y para ello deben:

Contar con la autorización para emitir recibos deducibles; por lo que deben cumplir ciertos requisitos, a estas instituciones se les llama *donatarias autorizadas*.

Para ser *donatarias autorizadas*, existen dos supuestos:

- Autorización a instituciones sin fines de lucro para recibir donativos deducibles en México.
- Autorización a instituciones sin fines de lucro para recibir donativos deducibles en Estados Unidos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

3.5 Concepto de subvención.

En cuanto a un concepto genérico en la lengua española, se define como una "ayuda económica, generalmente oficial, para costear o sostener el mantenimiento de una actividad"²¹.

Roberto Atwood, menciona que el termino *subvenir* proviene del latín *suverire* lo cual se define como ayudar, auxiliar o bien socorrer²².

En cuanto la doctrina, la *subvención* consiste en la entrega de una cantidad de dinero por la administración, a un particular, sin obligación de reembolsarlo, para que realice cierta actividad de interés público.

La subvención, crea una relación jurídica que vincula a la administración y al beneficiario.

El beneficiario, tiene cumplidas las condiciones legales, un derecho a recibir la subvención, obligándose en consecuencia, a realizar la actividad encomendada.

La administración, que está obligada a entregar las sumas pertinentes, reserva para sí, un as de potestades:

- De fiscalización e inspección de la actividad beneficiada.
- De revocación frente al incumplimiento del beneficiario.
- De disciplina de tal actividad, en virtud de la cual, puede imponer sanciones por la infracción.

Numerosas actividades económicas, son subvencionadas hoy en día. Así, por ejemplo, la educación privada, el transporte, la agricultura y como a continuación lo narraremos, del cuidado de expósitos.

²¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

²² ATWOOD, Roberto; "Diccionario Jurídico "; Editorial Librería Bazán; México 1981; Página 229.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

3.6 Subvenciones a instituciones privadas de albergues o casas de expósitos en que incurre el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia actualmente.

Como ente rector de la asistencia social en México el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia, incurre e incentiva la realización de subvenciones con instituciones privadas, como con antelación se ha mencionado.

Este tipo de actividad se realiza por medio de un convenio administrativo.

3.7 Convenios administrativos.

Se piensa que estas figuras jurídicas, generalmente denominadas contratos administrativos, contemplan la existencia de un "*acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones*"²³, un acuerdo de voluntades que se da ,ya sea entre el estado y los particulares, entre el estado federal y los estados de la Federación o entre entidades de la Federación, nos parece evidente, que se está en presencia de un contrato, tal como lo previene el Código Civil, es decir, residen sus 2 elementos de existencia: *el consentimiento y el objeto*.

Puede decirse que el estado, cuando comparece como una de las partes en un acto jurídico contractual con particulares, concurre, tal como la doctrina lo sostiene, como sujeto de derecho privado. Se dice que "el estado tiene capacidades distintas, está investido de diversas capacidades, que han sido confundidas o falsamente apreciadas, como personalidades distintas"²⁴.

De esta manera, y de acuerdo con Serra Rojas²⁵, resulta que, cuando menos para uno de los sujetos de la relación, su naturaleza, necesariamente será la de persona de derecho público, la que corresponde al estado, o a un ente público. Por lo que hace a los sujetos privados de la relación, indiscutible es, que caen bajo la naturaleza privada, que concierne al derecho civil o en su caso, mercantil.

En cuanto a la norma, se advierten normas de derecho público y conjuntamente con ellas, otras de innegable naturaleza privada, que se refieren o atañen a los particulares en la relación contractual. Los contratos de carácter civil, constituyen en los administrativos su base y estructura.

²³ ROJINA VILLEGAS, Rafael, "*Derecho Civil Mexicano. Contratos*"; Ed. Antigua Librería de Robredo; 2ª Edición; México 1954, Página 9.

²⁴ REYES HEROLES, Jesús; "*Curso de Teoría del Estado* ", Editorial UNAM; México 1962; Página 132.

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés; "*Derecho Administrativo, Segundo Curso*", Editorial Porrúa; Decima Sexta Edición; México 1955, Página 638.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Lo que nos permite concluir, que la naturaleza de estos contratos administrativos, es mixta, sin que doctrinalmente, sea necesario ubicar su naturaleza, dentro del derecho público o del derecho privado.

Así, en la administración pública mexicana, actualmente se usan tecnicismos como los de convenios de desarrollo social, convenios o acuerdos de coordinación, anexos de ejecución, de bases, acuerdos, concertaciones y otros; todos ellos, que convienen las autoridades entre sí, o con particulares; pero lo más grave, es que no existe una precisión para el uso de éstos términos, en relación con los fenómenos jurídicos que quieren conceptuar.

El estado, en cumplimiento de sus deberes y en ejercicio de sus funciones públicas, se ve en la necesidad, de llevar a cabo obras y de prestar servicios públicos de variada naturaleza, pero es el caso, que por determinadas circunstancias, considera conveniente acudir a los particulares para su realización, así como obtener de ellos, la prestación de variados servicios mediante la celebración de contratos administrativos.

3.9 Convenio de Concertación.

En cuanto a la definición genérica de la lengua española “*concertar*” significa pactar, ajustar, tratar o bien acordar un negocio²⁶.

Se establecen las bases de este tipo de convenios en la Ley de Planeación en sus artículos 37, 38, 39, 40 y 41 los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 37

El ejecutivo federal, por si o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 38

La concertación a que se refiere el artículo, anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su

²⁶ Op. Cit.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

incumplimiento, a fin de asegurar, el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 39

Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los Tribunales Federales.

Artículo 40

Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación Y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos.

Los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes, con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 41

Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustaran a los objetivos y prioridades del plan y los programas²⁷.

3.9 Formato de convenio de Concertación.

A continuación, se transcribirá un convenio de concertación, que es genérico para cualquier tipo de subvención.

²⁷ Ley de Planeación.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

CONVENIO DE CONCERTACIÓN.

CONVENIO DE CONCERTACION QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, EN LO SUCESIVO DENOMINADO "DIF NACIONAL" REPRESENTADO POR SU TITULAR, LA LIC. MARIA GECILIA LANDERRECHE GOMEZ MORIN, QUIEN SE HACE ASISTIR EN ESTE ACTO POR LOS CC. Y, EN SU RESPECTIVO CARÁCTER DE OFICIAL MAYOR Y JEFE DE LA UNIDAD DE Y POR LA OTRA, (GRUPOS SOCIALES O PARTICULARES INTERESADOS (PERSONAS FISICAS O MORALES O INSTITUCIONES ACADEMICAS) EN ADELANTE "_____", REPRESENTADO POR SU _____, EL/LA _____, DE CONFORMIDAD CON LOS SIGUIENTE ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

ANTECEDENTES

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar, aspiración que el Estado debe materializar y garantizar en beneficio de todos los mexicanos.

La misma Constitución determina en su artículo 25 que el Estado debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, y en su artículo 26, establece la competencia del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

II. Por su parte, la Ley de Planeación en sus artículos 28, 32, 37, 38 y 40 establece que los Planes y Programas especificaran las acciones que serán objeto de concertación por el ejecutivo federal (a través con los grupos sociales interesados, pudiéndose concertar con ellos o con los particulares la ejecución de dicho Plan y los referidos programas).

III. La Ley de Asistencia Social, en su artículo 3o., señala que se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Por su parte, el artículo 4o. fracción de esta ley, define entre otros, que son sujetos de la asistencia social, _____ (Dependiendo del programa de que se trate).

De igual manera, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley en mención, se establece la posibilidad de que el gobierno federal promueva la participación correspondiente de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política nacional de asistencia social a través de concertar acciones y establecer acuerdos y convenios de colaboración con los sectores social y privado como Instituciones académicas, grupos y demás personas físicas y morales interesadas en la prestación de servicios de asistencia social, situación que se ratificará en el artículo 44 del ordenamiento legal en mención.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

IV. Por otro lado, la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 25, fracción V que la programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con apoyo de los anteproyectos que laboren con base en la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación en los sectores social y privado.

V. El reglamento de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 178, párrafo segundo, que a efecto de coadyuvar a una visión integral de los programas sujetos a reglas de operación, las entidades participantes en los mismos promoverán la celebración de convenios con personas morales sin fines de lucro.

VI. En congruencia con lo anterior, con fecha _____, el "DIF NACIONAL", publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reglas de operación del programa _____, que opera "DIF NACIONAL" en lo sucesivo referidas como "LAS REGLAS DE OPERACIÓN" en las cuales se incluye el subprograma de _____ (en caso de contar con el subprograma), mismo que tiene como objetivo general, el _____, entre otros.

DECLARACIONES.

I. "DIF NACIONAL" declara que:

1.1 Es un Organismo Publico Descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica, normado por la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 7 de febrero de 1984 y 2 de septiembre de 2004 respectivamente, teniendo como objetivos, la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables y entre sus atribuciones y funciones, actúa en coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales en el diseño de las políticas públicas, operación de programas, prestación de servicios, y la realización de acciones en la materia.

1.2 Para el logro de sus objetivos, entre otras acciones reconoce la importancia de optimizar esfuerzos y sumarse a iniciativas de la sociedad civil, a través de grupos sociales, particulares (personas físicas o morales) e instituciones académicas, en congruencia con las estrategias de desarrollo social y humano contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para ampliar y potenciar el impacto de sus programas en la comunidad, por lo cual es su intención concertar o colaborar con el " _____", para la ejecución de proyectos específicos.

1.3 Su titular se encuentra facultada para celebrar el presente convenio de conformidad con lo previsto por los artículos 37 inciso h) de la Ley de Asistencia Social; 22 fracciones I y II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 11 fracciones X, XII y XV, de su Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 2006 y de acuerdo con el testimonio de la escritura pública numero 90,026, pasada ante la fe del notario público número 127 del Distrito Federal, licenciado Jorge Sánchez Pruneda, de fecha 16 de enero de 2007; así mismo los CC. Oficial Mayor y Jefe de la Unidad de _____, cuentan con facultades igualmente para asistir a la C. Titular en la firma del presente instrumento jurídico, de conformidad con los artículos 15 fracción XVII, (16 o 17, fracción IV, según la Unidad a la que corresponda el Programa) y 19 fracciones XXVI y XXIX del

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Estatuto Orgánico anteriormente referido.

1.4 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), establece en su eje rector No. 3 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, lo siguiente:

La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. El PND, establece en la línea de acción No. 3.6 GRUPOS VULNERABLES, que es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades.

El PND, establece en la estrategia No. 17.2: De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se estima que cuando menos el 10% de los mexicanos vive con alguna discapacidad física, mental o sensorial. Por esta razón se promoverá la incorporación de las personas con discapacidad a los diferentes programas sociales que llevan a cabo los tres órdenes de gobierno.

El PND, señala en la estrategia No. 17.6 Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su integración a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia.

Se implementaran acciones diferenciadas según tipos de discapacidad, que permitan a las personas tener un mayor acceso a los servicios educativos y de salud, así como oportunidades de recreación y de inserción en el mercado laboral. Es fundamental incluir a las personas con discapacidad en el diseño de políticas públicas.

El PND, establece en el objetivo 17: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

El PND, establece en la línea de acción No. 3.7 Familia, niños y jóvenes, que una de las grandes riquezas humanas y sociales de la cultura mexicana es precisamente el valor de la familia.

La centralidad de la familia en el proceso del desarrollo humano plantea la necesidad de impulsar acciones que ayuden a consolidar los procesos de formación y de realización que se verifican en su interior. Muchas familias requieren de apoyo especial para salir adelante y cumplir así su función de formación educativa, de formación en valores y de cuidado de la salud, entre otras. Las políticas de fortalecimiento familiar tendrán entonces un efecto múltiple positivo en cada uno de sus miembros, especialmente en los niños y niñas, así como en los jóvenes.

El PND, establece en el objetivo 18: Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El PND, establece en el objetivo 19: Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

El PND, establece en el objetivo 20: Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

De acuerdo con los artículos _____ de la Ley de Asistencia Social y de su Estatuto Orgánico, para el logro de sus objetivos lleva a cabo acciones en materia de _____ (DE ACUERDO AL PROGRAMA O SUBPROGRAMA QUE APLIQUE).

1.5 Que en los términos de los artículos _____ de la Ley de Planeación, celebra el presente convenio como instrumento de _____ en materia de atención al programa de _____ con " _____ " para que coadyuve, en el ámbito de su competencia, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, establecer los procedimientos de concertación y/o colaboración en materia de _____.

1.6 Señala como domicilio legal para todos los efectos de este Convenio, el ubicado en Avenida Emiliano Zapata, número 340, Colonia Santa Cruz Atoyac, Delegación Benito Juárez, Código Postal 03310, México, Distrito Federal.

II. " _____ ", declara que:

II.1 Es _____ (grupo social, persona física o moral o Institución Académica, etc.), creado por _____ (Estatutos, poder notarial, RFC, Ley Orgánica, etc.) de fecha _____, regulado por _____.

II.2 Tiene por objeto _____; así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

II.3 Su _____, quien acredita su personalidad con _____ en el Estado de _____ fecha _____, emitido por _____ se encuentra facultado para celebrar el presente convenio de concertación (y/o colaboración).

II.4 Señala como domicilio legal para todos los efectos de este convenio, el ubicado en _____.

III. "Las partes" declaran conjuntamente que:

III.1 Ante la necesidad de emprender acciones concertadas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población sujeta de asistencia social, es su interés y su voluntad suscribir el presente instrumento jurídico, en beneficio de la población sujeta a asistencia social en el país:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

III.2 Que reconocen las ventajas que su participación conjunta en el desarrollo y cumplimiento del objetivo señalado en el presente Convenio, puede derivar para el país y para ambas partes;

III.3 Que reconocen mutuamente su capacidad jurídica para suscribir el presente Convenio de Concertación (y/o colaboración).

III.4 Es su deseo suscribir el presente instrumento jurídico, concurriendo en el territorio del Estado _____ (ó Distrito Federal), asegurando la adecuada ejecución conjunta de acciones concertadas por ambas partes en materia de asistencia social, en marco del programa _____, para la realización de acciones en beneficio de “_____”, de acuerdo con sus respectivas disposiciones jurídicas aplicables.

III.5 Cuenta cada una de ellas con los recursos necesarios para proporcionar la colaboración, asistencia y servicios inherentes al objeto concertado y materia del presente convenio.

Que con base en lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido en los artículos 4, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Planeación, 1º, 25 fracción VI, 75 fracción II segundo párrafo, 77 y demás relativos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 3º, 4º, 21 y 44 y demás relativos de la Ley de Asistencia Social, 22 fracciones I y II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 175, 178, párrafos segundo y tercero, y demás relativos del Reglamento de la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, - _____ de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2009; 11 fracciones X, XII y XV y _____ (facultades del Oficial Mayor y Titular de la Unidad participante), en relación con el _____ del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, _____ de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil o Ley Orgánica o Estatutos (de la Institución Académica) o Poder Notarial (Persona moral) según sea el caso, y el Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las reglas de operación del programa de _____ para el ejercicio fiscal 2009, las partes celebran el presente Convenio de Concertación (y/o colaboración) y están de acuerdo en sujetarse en las siguientes:

CLÁUSULAS.

OBJETO.

PRIMERA.- *El objeto del presente convenio es establecer las bases y procedimientos de concertación y/o colaboración, entre “PARTES” para la ejecución del (proyecto, plan anual, etc. según el caso) denominado “_____”, así como la asignación y ejercicio de los recursos económicos que se destinarán a como subsidios para la ejecución del mismo, en el marco de las “REGLAS DE OPERACIÓN” y conforme a las siguientes especificaciones:*

_____.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

(ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL PLAN, PROGRAMA, PROYECTO ETC. A EJECUTAR Y QUE TENDRÁN QUE PROPORCIONAR LAS ÁREAS OPERATIVAS DE LOS PROGRAMAS).

A P O R T A C I Ó N D E R E C U R S O S .

SEGUNDA.- Con base a la suficiencia presupuestal contenida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, las disposiciones contenidas en las "REGLAS DE OPERACIÓN" y el oficio número _____, "LAS PARTES" se comprometen a destinar un total de \$_____.00 (_____ 00/100 M.N.) conforme a la distribución siguiente:

El "DIF NACIONAL" aportará recursos por concepto de subsidios considerados apoyos transitorios que prevén las reglas de las REGLAS DE OPERACIÓN por un monto de hasta \$_____.00 (_____ 00/100 M.N.) y el _____ por sí o a través de terceros, aportará por recursos por un monto de hasta \$_____.00 (_____ 00/100 M.N.), (en caso de que existan recursos de los grupos sociales, privados o Instituciones académicas participantes).

N A T U R A L E Z A D E L O S R E C U R S O S .

TERCERA.- Los recursos que aporta el "DIF NACIONAL" para el cumplimiento del objeto del presente convenio y que se realizan de conformidad con las "REGLAS DE OPERACIÓN", serán considerados en todo momento como subsidios federales en los términos de las disposiciones aplicables; en consecuencia, no perderán su carácter federal al ser canalizados a "_____". Asimismo, "LAS PARTES" aceptan que la aportación de los recursos económicos que se destinen para el desarrollo de las acciones materias del convenio, estará a cargo de "DIF NACIONAL" y la administración, aplicación, información y en su caso la comprobación de la aplicación será exclusivamente a cargo de "_____"; de conformidad con la normatividad aplicable.

Los recursos que no sean devengadas para los efectos de este convenio, deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación en los términos que señalen las disposiciones aplicables, a través de "DIF NACIONAL", incluyendo rendimientos financieros y intereses por el "_____"; informando por el escrito de "DIF NACIONAL".

El mismo procedimiento de reintegro se aplicará para aquellos apoyos que no se destinen a los fines previstos en el proyecto.

C U E N T A B A N C A R I A .

CUARTA.- Los recursos que proporcione "DIF NACIONAL", se ejercerán por medio de una cuenta bancaria productiva, la cual el "_____"; se obliga a aperturar especial y exclusivamente para la administración de los recursos federales materia del presente instrumento jurídico, y que distinga contablemente su origen e identifique que las erogaciones correspondan a los fines del proyecto.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Los depósitos de los recursos federales, estarán sujetos (de ser al caso) a la presentación previa por parte del "_____" del recibo fiscal que en derecho corresponda a satisfacción de "DIF NACIONAL".

COMPROMISOS DE LAS PARTES.

QUINTA.- El "_____" se compromete a:

- a) *Recibir y canalizar los recursos señalados en la cláusula segunda, así como supervisar que la ejecución y desarrollo de sus actividades objeto del presente convenio, se realicen de acuerdo a lo señalado en los mismos, a las disposiciones de las "REGLAS DE OPERACION" y demás normatividad aplicable; (decimoprimer sección).*
- b) *Aplicar en su totalidad, los recursos señalados en la cláusula segunda de este convenio, garantizando la liberación expedita de los mismos, los cuales deberán destinarse, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen, exclusivamente a los fines del proyecto materia del presente instrumento jurídico así como llevar a cabo todas las acciones tendientes a la verificación y comprobación de la correcta aplicación de los recursos presupuestales;*
- c) *Informar cuando menos en forma trimestral al "DIF NACIONAL" a través de la unidad de _____, el estado que guarda la ejecución del proyecto para el cual se aprobaron apoyos con las metas y objetivos alcanzados a la fecha, anexando los documentos que acrediten fehacientemente la correcta aplicación de los recursos;*
- d) *Presentar al "DIF NACIONAL", la información necesaria para la integración del Informe de Cuenta Pública de los apoyos a que se refiere el presente instrumento, con base en los formatos y lineamientos que en su oportunidad le dé a conocer el "DIF NACIONAL".*
- e) *Entregar al "DIF NACIONAL", el informe final sobre los resultados y alcances obtenidos en la ejecución de las acciones materia de este instrumento;*
- f) *Reintegrar a la Tesorería de la Federación, a través de "DIF NACIONAL", los recursos federales presupuestales, y en su caso, los productos financieros que no se hubieran devengado y/o aplicado en el cumplimiento del objeto del presente instrumento;*
- g) *Conservar debidamente resguardada, durante el periodo que establece la normatividad aplicable en vigor, la documentación original comprobatoria del ejercicio del gasto de los recursos que con base en el presente instrumento jurídico se entregan;*
- h) *Publicar los avances físicos-financieros en las páginas del sistema de Internet que tenga disponibles, así como en los medios y con la frecuencia que al efecto determinen ambas partes;*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- i) *Vigilar y supervisar el cumplimiento de los compromisos, tiempos, metas, lineamientos generales, porcentajes de aportación y objetivos del proyecto materia del presente convenio;*
- j) *Aceptar y facilitar la realización de visitas de supervisión e inspección, y brindar la información y documentación desagregada por género que solicite el "DIF NACIONAL", la Secretaría de la Función Pública y/o las instancias fiscalizadoras, para los efectos que dichas instancias requieran;*
- k) *Justificar el ejercicio de los subsidios otorgados por el "DIF NACIONAL" a la Unidad de _____;*
- l) *Señalar expresamente y en forma idéntica la participación y apoyo del Gobierno Federal, a través del "DIF NACIONAL", tanto en las acciones de difusión, divulgación y promoción del proyecto; y*
- m) *En general, cumplir y observar en todo momento (en los casos en que sea aplicable) las disposiciones y lineamientos descritos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, las "REGLAS DE OPERACION" y las demás aplicables conforme a la legislación vigente.*

Las partes acuerdan que para efectos del inciso d) de esta cláusula, los informes de avance o final del proyecto, serán enviados, recibidos o archivados a través de medios electrónicos o por cualquier otra tecnología que permita identificar al firmante. En consecuencia, " _____ " acepta que la información contenida, producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, reconociendo la plena validez, eficacia y efectos legales, sin perjuicio de que la veracidad de los mismos, pueda ser verificada por las unidades administrativas del "DIF NACIONAL" o cualquier otra autoridad, conforme a lo previsto en las disposiciones aplicables.

SEXTA.- *El "DIF NACIONAL", se compromete a realizar las acciones siguientes:*

- a) *Asignar y aportar los recursos económicos federales previstos en la cláusula segunda de este convenio, para el cumplimiento de " _____ ", habiendo cumplido ésta(e) con las obligaciones a su cargo referidas en la cláusula cuarta;*
- b) *Otorgar la asistencia técnica y orientación al " _____ " cuando este se la solicite;*
- c) *En general, cumplir en todo momento con las disposiciones contenidas en las "REGLAS DE OPERACIÓN".*

SÉPTIMA.- *"LAS PARTES", se comprometen a:*

Las partes acuerdan que la difusión y divulgación que se realice por medios impresos y electrónicos deberá contener la leyenda: "Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente".

REPRESANTANTES DE LAS PARTES.

OCTAVA.- *Para la adecuada operación de las actividades a que se refiere el presente instrumento jurídico y a efecto de que en forma conjunta supervisen la realización del proyecto "LAS PARTES", designan al respecto a los siguientes representantes:*

"DIF NACIONAL" _____ JEFE DE LA UNIDAD DE _____ " _____"
_____ (Quién cuente con facultades de representación) _____.

Los representantes titulares podrán designar suplentes, quienes deberán contar con facultades para tomar decisiones, los cuales deberán ser cuando menos del nivel jerárquico inferior siguiente al del representante titular, cuidándose que sea homogéneo y adecuado para garantizar la ejecución de las decisiones adoptadas.

SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DE LA ENTREGA DE LOS APOYOS.

NOVENA.- " _____ " *acepta que en caso de incumplimiento a lo establecido en el presente convenio, particularmente de las obligaciones a su cargo, el "DIF NACIONAL", atendiendo a la gravedad y origen del incumplimiento, podrá suspender temporalmente o cancelar definitivamente, ya sea total o parcialmente, la entrega de los apoyos asignados al proyecto materia de este convenio. Son causas de suspensión o cancelación, además, las siguientes:*

- a) No aplique los apoyos entregados para los fines aprobados o los apliquen inadecuadamente que notoriamente adviertan ineficiencia o deshonestidad, en cuyo caso, deberá reintegrar la totalidad de los recursos otorgados;*
 - b) Incumpla con la ejecución del proyecto sujeto de apoyo;*
 - c) No acepten la realización de visitas de supervisión e inspección, cuando así lo soliciten el "DIF NACIONAL", la Secretaría de la Función Pública o cualquier otra autoridad de competente o autorizada, con el fin de verificar la correcta aplicación de los apoyos otorgados;*
 - d) No entregue a la Unidad de _____, los informes y la documentación que acredite los avances y la conclusión de los compromisos y conceptos del proyecto;*
 - e) Presente información falsa de los conceptos de aplicación y los finiquitos de los conceptos apoyados;*
 - f) Con motivo de la inviabilidad del proyecto, con razón de la alteración o cambio de las condiciones sobre la producción, organización, mercado, financieras o técnicas, entre otras;*
 - g) Con motivo de la duplicidad de apoyos a conceptos idénticos de otros programas o fondos federales;*
 - h) Existan adecuaciones a los calendarios de gasto público o disminución grave de ingresos públicos que afecten de determinante el presupuesto autorizado;*
 - i) En general, exista incumplimiento de los compromisos establecidos en el presente convenio, las "REGLAS DE OPERACION" y las disposiciones que derivan de estas.*
- " _____ " acepta, que ante la suspensión o cancelación de la entrega de los apoyos, reintegrará al "DIF NACIONAL" los recursos otorgados o su parte proporcional, según*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

corresponda así como los intereses y rendimientos generados.

TRANSPARENCIA.

DÉCIMA.- "LAS PARTES" convienen en promover y fomentar la transparencia de la asignación y ejercicio de los recursos destinados a los apoyos de los proyectos a que se refiere el presente convenio, consecuentemente, promoverán la publicación del padrón de beneficiarios y de los proyectos apoyados, así como sus avances físicos-financieros en las páginas electrónicas oficiales de Internet que tengan disponibles.

CONVENCIONES GENERALES.

DÉCIMA PRIMERA.- El personal de cada una de "LAS PARTES" que sea designado para la realización de cualquier actividad relacionada con este convenio de Concertación y/o Colaboración permanecerá en forma absoluta bajo la dirección y dependencia de la parte con la cual tiene establecida su relación laboral, mercantil, civil, administrativa o cualquier otra, por lo que no se creará una subordinación de ninguna especie con la parte opuesta, ni operará la figura jurídica de patrón sustituto o solidario; lo anterior, con independencia de estar prestando sus servicios fuera de las instalaciones de la entidad por la que fue contratada o realizar labores de supervisión de los trabajos que se realicen.

DÉCIMA SEGUNDA.- El presente convenio tendrá una vigencia a partir de la fecha de su firma y hasta el cumplimiento de su objeto, pudiendo darse por terminado anticipadamente, mediante escrito libre que contenga una manifestación explícita de que se desea terminar anticipadamente el convenio, con los datos generales de la parte que desea terminar el convenio, con por lo menos (30) treinta días hábiles de antelación, en el entendido de que las actividades que se encuentren en ejecución deberán ser concluidas salvo acuerdo en contrario.

En caso de que "_____" incumpla sus obligaciones señaladas en este instrumento jurídico, el "DIF NACIONAL" podrá rescindir administrativamente el presente convenio, dicha rescisión operará de pleno derecho y sin necesidad de acción judicial o arbitral previa.

Consecuentemente, "_____" acepta que ante la rescisión del Convenio, este quedará obligado en el término que le establezca el "DIF NACIONAL", a la devolución de la cantidad señalada en la cláusula segunda de este convenio o su parte proporcional, según sea el caso, sin responsabilidad alguna por los gastos, expensas, erogaciones o análogos que hubiere realizado.

DÉCIMA TERCERA.- Las modificaciones o adiciones que se realicen al presente convenio, serán pactadas de común acuerdo entre las partes y se harán constar por escrito, surtiendo sus efectos a partir del momento de su suscripción.

DÉCIMA CUARTA.- "LAS PARTES", por los medios de difusión más convenientes, promoverán y divulgarán entre los promotores, ejecutores, responsables de los proyectos e interesados en general, las características, alcances y resultados de la concertación y colaboración prevista en el presente convenio.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

DÉCIMA QUINTA A.- En caso de suscitarse algún conflicto o controversia con motivo de la interpretación y/o cumplimiento del presente convenio, "LAS PARTES" lo resolverán de común acuerdo, de no lograrlo, acuerdan someterse expresamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes radicados en la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando desde este momento al fuero que les pudiera corresponder en razón de su domicilio presente o futuro, o por cualquier otra causa.

Enteradas las partes de los términos y alcances legales del presente convenio de _____, lo firman en _____ tanto en la Ciudad de México, Distrito Federal, a _____ del 2009.

POR EL "DIF NACIONAL", LA TITULAR DEL ORGANISMO, LIC. MARIA CECILIA LANDERRECHE GOMEZ MORIN.

POR "_____" (NOMBRE Y CALIDAD CON LA QUE ACTÚA EN REPRESENTACIÓN).

EL OFICIAL MAYOR _____.

EL JEFE DE LA UNIDAD DE _____.

3.10 La ambigüedad de los convenios.

Este tipo de convenios, no se encuentran regulados de manera estricta por el Código Civil y recogen a la vez, múltiples elementos del derecho administrativo (Ley de Planeación), luego entonces, esta ambigüedad en el esquema legal, resulta inconveniente porque ante su interpretación y dado su carácter innominado, resulta inconveniente a los intereses de los sujetos de derecho, ya que uno es de carácter público y el otro de carácter privado. También es importante recalcar, que los beneficiarios de estos servicios públicos, resultan ser menores, incapaces, o personas de la tercera edad que irónicamente, deberían ser las personas mejor protegidas por todo el esquema legal. Así mismo, es significativo destacar que este tipo de contratos denominados mixtos, no se adecuan dentro de la clasificación de innominados que se contienen en el Código Civil, pues por razonamiento lógico, por su naturaleza no pueden ser regidos enteramente por este sino que también es regido conforme a derecho administrativo. De ahí entonces, que sugiero una reforma legal, que de mayor certidumbre, a la interpretación de dichos convenios; porque en la forma en que actualmente se redactan, resultan lascivos a los intereses jurídicos de las personas mencionadas.

CAPÍTULO CUARTO.

LA TUTELA, FIGURA JURÍDICA QUE ACOGE A MENORES EN SITUACIÓN DE ABANDONO Y EXPÓSITOS.

Con antelación, han quedado establecidas las subvenciones de la asistencia social, por medio de convenios de concertación. Si bien, en términos constitucionales, el estado es un ente obligado a proveer y salvaguardar los derechos de los seres en estado de vulnerabilidad social, así como a los adultos mayores, a los menores en situación de desnutrición, a ayudar a madre solteras, a desamparados, en rehabilitación, pero para lo concerniente a esta tesis, se estará a los menores en situación de abandono y expósitos.

4.1 Patria potestad.

Como lo refiere el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, la patria potestad se define como “el conjunto de deberes que la ley impone, en primer lugar, al padre y a la madre, respecto de sus descendientes en primer grado, incapaces por cualquier causa, para su educación y custodia, así como para la guarda de sus bienes patrimonial pecuniarios. La patria potestad, si fallecen la madre y el padre, pasa a las personas que determina la ley, y es renunciable, y sólo se puede suspender cuando la ley lo determina, y por decisión del Juez de lo Familiar”.

Los hijos menores de edad no emancipados están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la Ley.

La patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guardia y educación de los menores.

La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia, ejercerán la patria potestad sobre los menores, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo Familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Quienes ejercen la patria potestad o la guarda y custodia provisional o definitiva de un menor, independientemente de que vivan o no en el mismo domicilio, deben dar cumplimiento a las siguientes obligaciones de crianza:

I.- Procurar la seguridad física, psicológica y sexual;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

II.- Fomentar hábitos adecuados de alimentación, de higiene personal y de desarrollo físico. Así como impulsar habilidades de desarrollo intelectual y escolares;

III.- Realizar demostraciones afectivas, con respeto y aceptación de éstas por parte del menor, y

IV.- Determinar límites y normas de conducta preservando el interés superior del menor.

Se considerará incumplimiento de las obligaciones de crianza, el que sin justificación y de manera permanente y sistemática no se realicen las actividades señaladas; lo que el Juez valorará en los casos de suspensión de la patria potestad, de la determinación de la guarda y custodia provisional y definitiva, y el régimen de convivencias.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el vocablo guardar, es un nombre común que se da a la persona que tiene a su cargo la conservación de algo. Por otra parte la palabra custodiar significa guardar con cuidado y vigilancia. Jurídicamente, existen diversas opiniones sobre dichos conceptos; así, por ejemplo, el diccionario jurídico mexicano entiende por guarda y custodia a la acción de cuidar directa y temporalmente a incapacitados, con la diligencia de un buen padre de familia²⁸.

En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad, ambos deberán continuar con el cumplimiento de sus obligaciones y podrán convenir los términos de su ejercicio, particularmente en lo relativo a la guarda y custodia de los menores. En caso de desacuerdo, el de lo Familiar resolverá lo conducente.

Con base en el interés superior del menor, éste quedará bajo los cuidados y atenciones de uno de ellos.

El otro estará obligado a colaborar en su alimentación y crianza conservando el derecho de convivencia con el menor, conforme a las modalidades previstas en el convenio o resolución judicial.

Los hijos que estén bajo la patria potestad de sus progenitores tienen el derecho de convivir con ambos, aún cuando no vivan bajo el mismo techo.

Se comprende como interés superior del menor, la prioridad que ha de otorgarse a los derechos de las niñas y los niños respecto de los derechos de cualquier otra persona, con el fin de garantizar, entre otros, los siguientes aspectos:

²⁸ ACOSTA LAGUNES, Iván; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Editorial Porrúa, México 1998, Página 1555.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- I.- El acceso a la salud física y mental, alimentación y educación que fomente su desarrollo personal;
- II.- El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar;
- III.- El desarrollo de la estructura de personalidad, con una adecuada autoestima, libre de sobreprotección y excesos punitivos;
- IV.- Al fomento de la responsabilidad personal y social, así como a la toma de decisiones del menor de acuerdo a su edad y madurez psicoemocional; y
- V.- Los demás derechos que a favor de las niñas y los niños reconozcan otras leyes y tratados aplicables.

En caso de desacuerdo sobre las convivencias o cambio de guarda y custodia, en la controversia o en el incidente respectivo deberá oírse a los menores. A efecto de que el menor sea adecuadamente escuchado independientemente de su edad, deberá ser asistido en la misma por el asistente de menores que para tal efecto designe el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

Se entenderá por asistente de menores al profesional en psicología, trabajo social o pedagogía exclusivamente, adscrito al DIF-DF u otra institución avalada por éste, que asista al menor, sólo para efecto de facilitar su comunicación libre y espontánea y darle protección psicoemocional en las sesiones donde éste sea oído por el Juez en privado, sin la presencia de los progenitores.

Las obligaciones, facultades y restricciones establecidas para los tutores, se aplicarán al pariente que por cualquier circunstancia tenga la custodia de un menor. Quien conserva la patria potestad tendrá la obligación de contribuir con el pariente que custodia al menor en todos sus deberes, conservando sus derechos de convivencia y vigilancia.

La anterior custodia podrá terminar por decisión del pariente que la realiza, por quien o quienes ejercen la patria potestad o por resolución judicial.

Mientras estuviere el hijo en la patria potestad, no podrá dejar la casa de los que la ejercen, sin permiso de ellos o decreto de la autoridad competente.

4.2 De los efectos de la patria potestad respecto de los bienes del hijo.

Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen.

Cuando la patria potestad se ejerza a la vez por el padre y por la madre, o por el abuelo y la abuela, o por los adoptantes, el administrador de los bienes será

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

nombrado por mutuo acuerdo; pero el designado consultará en todos los negocios a su consorte y requerirá su consentimiento expreso para los actos más importantes de la administración.

La persona que ejerza la patria potestad representará también a los hijos en juicio; pero no podrá celebrar ningún arreglo para terminarlo, si no es con el consentimiento expreso de su consorte, y con la autorización judicial cuando la ley lo requiera expresamente.

Los bienes del hijo, mientras esté en la patria potestad, se dividen en dos clases:

- I. Bienes que adquiera por su trabajo;
- II. Bienes que adquiera por cualquiera otro título.

Los bienes de la primera clase pertenecen en propiedad, administración y usufructo al hijo.

En los bienes de la segunda clase, la propiedad y la mitad del usufructo pertenecen al hijo; la administración y la otra mitad del usufructo corresponden a las personas que ejerzan la patria potestad. Sin embargo, si los hijos adquieren bienes por herencia, legado o donación y el testador o donante ha dispuesto que el usufructo pertenezca al hijo o que se destine a un fin determinado, se estará a lo dispuesto por dicho acto jurídico.

Los padres pueden renunciar su derecho a la mitad del usufructo, haciendo constar su renuncia por escrito o de cualquier otro modo que no deje lugar a duda.

La renuncia del usufructo hecha en favor del hijo, se considera como donación.

Los réditos y rentas que se hayan vencido antes de que los padres, abuelos o adoptantes entren en posesión de los bienes cuya propiedad corresponda al hijo, pertenecen a éste, y en ningún caso serán frutos de que deba gozar la persona que ejerza la patria potestad.

Cuando por la Ley o por la voluntad del padre, el hijo tenga la administración de los bienes, se le considerará respecto de la administración como emancipado, con la restricción que establece la ley para enajenar, gravar o hipotecar bienes raíces.

Los que ejercen la patria potestad no pueden enajenar ni gravar de ningún modo los bienes inmuebles y los muebles preciosos que correspondan al hijo, sino por causa de absoluta necesidad o de evidente beneficio, y previa la autorización del Juez competente. Tampoco podrán celebrar contratos de arrendamiento por más de cinco años, ni recibir la renta anticipada por más de dos años; vender valores comerciales, industriales, títulos de rentas, acciones, frutos y ganados, por menor

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

valor del que se cotece en la plaza el día de la venta; hacer donación de los bienes de los hijos o remisión voluntaria de los derechos de éstos; ni dar fianza en representación de los hijos.

Siempre que el Juez conceda licencia a los que ejercen la patria potestad, para enajenar un bien inmueble o un mueble precioso perteneciente al menor, tomará las medidas necesarias para hacer que el producto de la venta se dedique al objeto a que se destinó, y para que el resto se invierta en la adquisición de un inmueble o se imponga con segura hipoteca en favor del menor.

Al efecto, el precio de la venta se depositará en una institución de crédito, y la persona que ejerce la patria potestad no podrá disponer de él, sin orden judicial.

El derecho de usufructo concedido a las personas que ejercen la patria potestad, se extingue:

- I. Por la emancipación derivada del matrimonio o la mayor edad de los hijos;
- II. Por la pérdida de la patria potestad;
- III. Por renuncia.

Las personas que ejercen la patria potestad tienen obligación de dar cuenta de la administración de los bienes de los hijos.

En todos los casos en que las personas que ejercen la patria potestad tienen un interés opuesto al de los hijos, serán éstos representados, en juicio y fuera de él, por un tutor nombrado por el Juez para cada caso.

Los jueces tienen facultad de tomar las medidas necesarias para impedir que, por la mala administración de quienes ejercen la patria potestad, los bienes del hijo se derrochen o se disminuyan.

Estas medidas se tomarán a instancias de las personas interesadas, del menor cuando hubiere cumplido catorce años, o del Ministerio Público en todo caso.

Las personas que ejerzan la patria potestad deben entregar a sus hijos, luego que éstos se emancipen o lleguen a la mayor edad, todos los bienes y frutos que les pertenecen.

4.3 De la pérdida, suspensión, limitación y terminación de la patria potestad.

La patria potestad se acaba:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- I. Con la muerte del que la ejerce, si no hay otra persona en quien recaiga;
- II. Con la emancipación derivada del matrimonio;
- III. Por la mayor edad del hijo.
- IV. Con la adopción del hijo.
- V. Cuando el que ejerza la patria potestad de un menor, lo entregue a una Institución pública o privada de asistencia social legalmente constituida, para ser dado en adopción..

La patria potestad se pierde por resolución judicial en los siguientes supuestos:

- I. Cuando el que la ejerza sea condenado expresamente a la pérdida de ese derecho.
- II. En los casos de divorcio, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 283 del Código Civil para el Distrito Federal:

Artículo 283. La sentencia de divorcio fijara la situación de los hijos menores de edad para lo cual deberá contener las siguientes disposiciones:

I.- Todo lo relativo a los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación; a la guarda y custodia, así como a las obligaciones de crianza y el derecho de los hijos a convivir con ambos progenitores.

II.- Todas las medidas necesarias para proteger a los hijos de actos de violencia familiar o cualquier otra circunstancia que lastime u obstaculice su desarrollo armónico y pleno.

III.- Las medidas necesarias para garantizar la convivencia de los hijos con sus padres, misma que solo deberá ser limitada o suspendidos cuando exista riesgo para los menores.

IV.- Tomando en consideración, en su caso, los datos recabados en términos del artículo 282 de este Código, el Juez de lo familiar fijara lo relativo a la división de los bienes y tomara las precauciones necesarias para asegurar las obligaciones que queden pendientes entre los cónyuges o con relación a los hijos. Los ex cónyuges tendrán obligación de contribuir, en proporción a sus bienes e ingresos, al pago de alimentos a favor de los hijos.

V. Las medidas de seguridad, seguimiento y las psicoterapias necesarias para corregir los actos de violencia familiar en términos de la ley de asistencia y prevención a la violencia familiar y ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el distrito federal. Medidas que podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 94 del Código de procedimientos civiles para el distrito federal.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

VI. Para el caso de los mayores incapaces, sujetos a la tutela de alguno de los ex cónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección.

VII.- En caso de desacuerdo, el juez de lo familiar, en la sentencia de divorcio, habrá de resolver sobre la procedencia de la compensación que prevé el artículo 267 fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso.

VIII.- Las demás que sean necesarias para garantizar el bienestar, el desarrollo, la protección y el interés de los hijos menores de edad.

Para lo dispuesto en el presente artículo, de oficio o a petición de parte interesada, durante el procedimiento el Juez se allegará de los elementos necesarios, debiendo escuchar al Ministerio Público, a ambos padres y a los menores.

- III.- En los casos de violencia familiar en contra el menor;
- IV. El incumplimiento de la obligación alimentaria por más de 90 días, sin causa justificada;
- V. Por el abandono que el padre o la madre hicieren de los hijos por más de tres meses, sin causa justificada;
- VI. Cuando el que la ejerza hubiera cometido contra la persona o bienes de los hijos, un delito doloso, por el cual haya sido condenado por sentencia ejecutoriada; y
- VII. Cuando el que la ejerza sea condenado dos o más veces por delitos graves.

Cuando los que ejerzan la patria potestad pasen a segundas nupcias, no perderán por ese hecho los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad; así como tampoco el cónyuge o concubino con quien se una, ejercerá la patria potestad de los hijos de la unión anterior.

La patria potestad se suspende:

- I. Por incapacidad declarada judicialmente;
- II. Por la ausencia declarada en forma;
- III. Cuando el consumo del alcohol, el habito de juego, el uso no terapéutico de las sustancias ilícitas a que hace referencia la Ley General de Salud y de las lícitas no destinadas a ese uso, que produzcan efectos psicotrópicos, amenacen causar algún perjuicio cualquiera que este sea al menor; y
- IV. Por sentencia condenatoria que imponga como pena esta suspensión.
- V. Cuando exista la posibilidad de poner en riesgo la salud, el estado emocional o incluso su vida del o de los descendientes menores por parte de quien conserva la custodia legal, o de pariente por consanguinidad o afinidad hasta por el cuarto grado.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

VI. Por no permitir que se lleven a cabo las convivencias decretadas por autoridad competente o en convenio aprobado judicialmente.

La patria potestad no es renunciable; pero aquellos a quienes corresponda ejercerla pueden excusarse:

- I. Cuando tengan sesenta años cumplidos;
- II. Cuando por su mal estado habitual de salud, no puedan atender debidamente a su desempeño.

4.4 Protección del niño cuando falta la patria potestad.

La función natural de la familia, es sencillamente la protección de sus miembros, constatándose, primordialmente de aquellos indefensos que dependen de manera absoluta de ésta. Sucede empero, que padres inicuos, abusen de su autoridad o que por el contrario, descuiden usar de ella o siquiera realizar su función como seres protectores de sus menores hijos. Es entonces, cuando el estado, debe resolver acerca de la materia, como un órgano de protección del menor, aún fuera de su esfera o bien, familia.

4.4.1 La tutela, concepto y generalidades.

En Grecia, el patrimonio de un menor, era administrado por un tutor, su agnado más próximo por línea paterna, a menos que el padre hubiese señalado tutor inter vivos o por testamento. Este tutor, era un tutor temporal del pupilo y tenía que alimentarlo. En Atenas, su manejo quedaba bajo la supervisión del magistrado principal y cualquier ciudadano, podía presentar queja en contra de algún tutor negligente. En cuanto terminaba sus funciones, el tutor, era responsable para con su pupilo por el reembolso y por la restricción de su patrimonio.

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 a sí mismos. También puede tenerse por objeto, la representación interina del incapaz, en los casos especiales que señale la ley.

El vocablo tutor, nos viene del latín *tueor*, que significa defender o proteger. Tenemos por una parte, personas jurídicamente capaces o bien, aptas para

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

la protección de los menores de edad o incapacitados. El oficio o cargo civil de la tutela, es obligatorio.

La nota fundamental de la tutela, es el fin de protección, como su propia etimología lo refiere, y que hace de ella, la más importante institución de guardería legal, establecida para defender y prestar asistencia, a los incapaces a falta de la patria potestad.

Es pues, una institución secundaria de ésta, diferenciándose, en que la patria potestad es un derecho natural, porque está organizada por la propia naturaleza y sancionada por el derecho positivo, mientras que la tutela, se antepone a la naturaleza, ya que se encuentra organizada directamente por el derecho positivo.

Por lo tanto, la tutela es un procedimiento legal, que se realiza ante el Juzgado competente, para que se designe a un tutor a fin de que ejerza 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 o la representación interina del incapaz, en los casos especiales que señale la ley²⁹.

Así, encontramos previsto en el artículo 537 del Código Civil para el Distrito Federal las obligaciones del tutor:

- 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

²⁹ CHAVEZ CASTILLO, Raúl; *"Derecho de familia y sucesorio"*; Editorial Porrúa; 1ª edición; México 2009; Página 115.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

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.

4.4.2 Caracteres de la tutela.

La tutela es un poder protector, cuyo origen, no está en la naturaleza, sino en la ley que la establece para suplir la incapacidad.

El ejercicio de este poder, es un verdadero mandato legal, una investidura civil, un cargo que la ley impone.

El cargo es de interés orden público e interés social, pues ni disposiciones particulares, ni del Poder Judicial pueden modificar las leyes de la tutela, ni sus reglas específicas. Todo ello, constituye un orden principal de derecho por encima de las voluntades.

Pasemos pues, a los principales caracteres de la tutela:

- a) Naturaleza pública del oficio, pues ésta sustituye al derecho natural dándole una investidura de carácter público, por encontrarse regida por el derecho positivo;
- b) Obligatoriedad de la función;
- c) Gratuito u oneroso;
- d) Generalidad de poder conferido al tutor, ya que la tutela como se ha dicho, comprende el cuidado integral del menor: sustento, educación, protección, representación de los actos civiles y administración de los bienes;
- e) Indivisibilidad y unidad del poder tutorial, ya que éste es atribuido a una sola persona y no puede fraccionarse en varios tutores.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

4.5 Apertura de la tutela.

En los términos del artículo 414 del Código Civil para el Distrito Federal, se establece, el orden a que debe sujetarse el ejercicio de la patria potestad y teniendo en cuenta, a su vez, lo establecido en el artículo 418 del Código referido a la falta del padre, la madre ejercerá la patria potestad y viceversa; a falta de ellos, entran los abuelos. Sin embargo, se fija como primer requisito para la apertura de la tutela, el que la persona no se encuentre sujeta a patria potestad alguna y en segundo lugar, tenga la incapacidad natural y legal, o sólo la segunda, para gobernarse por sí mismo.

A continuación, se describe el concepto de incapacidad, así como su clasificación:

Incapacidad.- Ineptitud legal para celebrar algún acto o contrato.³⁰

La falta de las calidades o disposiciones necesarias para dar, hacer, recibir, transmitir o recoger alguna cosa. La incapacidad proviene de la naturaleza o de la ley o bien, de la naturaleza y de la ley conjuntamente³¹.

Así que, se clasifica de la siguiente manera:

Incapacidad natural.- Es el estado especial en que se hayan las personas privadas del ejercicio de su capacidad de actuar.

Incapacidad legal.- Es el estado especial en que se haya la persona que a pesar de ser capaz naturalmente tiene prohibido por la ley actuar en derecho.

Tienen incapacidad natural y legal (Artículo 450 del Código Civil para el Distrito Federal);

- 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.

³⁰ ATWOOD, Roberto; *"Diccionario Jurídico"*; Editorial Librería Bazán; México 1981; Página 126.

³¹ ESCRICHE, Joaquín; *"Diccionario razonado de legislación y Jurisprudencia"*, Tomo II; Edición reformada y adionada por los Doctores León Galindo de Vera y José Vicente y Caravantes; Madrid, 1874.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

En tanto viven los padres de un hijo, la persona de éste y sus bienes, se encuentran sometidos a la patria potestad. Ésta pasa a la muerte de los padres, a los abuelos. La tutela, se abre cuando no existe ya persona en quien recaiga la patria potestad. En cuanto a la apertura de la tutela, debemos tener en cuenta dos preceptos importantes:

- a) La tutela, se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del C. Juez de lo Familiar, del Consejo Local de Tutelas y el Ministerio Público.
- b) Ningún incapaz, puede tener a un mismo tiempo, más de un tutor y de un curador definitivos.

Debemos tener muy en cuenta, que el tutor y el curador, pueden desempeñar respectivamente la tutela o la curatela hasta de tres incapaces. Si éstos son hermanos, o son coherederos o legatarios de la misma persona, puede nombrarse un solo tutor y un curador a todos ellos, aunque sean más de tres.

Observemos, los cargos de tutor y de curador de un incapaz, no pueden ser desempeñados al mismo tiempo, por una sola persona. Tampoco, pueden desempeñarse por personas que tengan entre sí parentesco de cualquier grado, de la línea recta o dentro del cuarto grado de la colateral.

4.5.1 Cesación de la patria potestad.

La apertura de la institución de la tutela, debe ser inmediata, al fallecimiento de la última persona que ha ejercido sobre el niño, la patria potestad. Los jueces y parientes, deben obrar con la necesaria rapidez, para que el menor o el incapacitado, no queden nunca exentos de protección legal, lo cual, es altamente peligroso.

En cambio, el artículo 460 del Código Civil para el Distrito Federal menciona que, cuando fallezca una persona que ejerza la patria potestad sobre un incapacitado a quien deba designarse tutor, su ejecutor testamentario, y en caso de intestado, los parientes y personas con quienes haya vivido, están obligados, a dar parte del fallecimiento al Juez de lo Familiar, dentro de los ocho días siguientes, a fin de que se provea a la tutela.

En caso de no dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios, que se le ocasionen al incapaz.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Los Jueces del Registro Civil, las autoridades administrativas y las judiciales, tienen obligación de dar aviso a los Jueces de lo Familiar, de los casos en que sea necesario, nombrar tutor y que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

En realidad, cualquier empleado público, cualquier particular, deben de dar inmediato aviso al Juez de lo Familiar, de que la persona y los bienes de un incapacitado, corren algún peligro.

Tengamos en cuenta, que no pueden ser nombrados tutores o curadores, las personas que desempeñen funciones en el Juzgado de lo Familiar y las que integren los Consejos Locales de Tutelas; ni los que estén ligados con parentesco de consanguinidad con las mencionadas personas, en la línea recta sin limitación de grados, y en la colateral dentro del cuarto grado, inclusive.

4.6 El tutor.

El artículo 461 del Código Civil para el Distrito Federal, la tutela es testamentaria, legítima y dativa.

Terminantemente, establece el artículo 462 del Código Civil para el Distrito Federal, que ninguna tutela puede conferirse, sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

Tratándose de mayores de edad a que se refiere el artículo 450, fracción II del Código Civil para el Distrito Federal, el Juez con base en los diagnósticos médicos y/o psicológicos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de quien vaya a quedar bajo tutela, emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y límites de la tutela.

Glosando el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Civil para el Distrito Federal, los tutores y curadores no pueden ser removidos de su cargo, sin que previamente hayan sido oídos y vencidos en juicio, haciendo remembranza, de lo que establece el derecho de audiencia.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Debemos tener en cuenta, que el menor de edad en 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, estará sujeto a la tutela de los menores, mientras no llegue a la mayoría de edad.

Si al cumplirse ésta, continuare el impedimento, el incapaz continuará bajo la misma tutela o podrá sujetarse a una nueva, en ambos casos, previo juicio de interdicción, en el cual, serán oídos el tutor y el curador en funciones.

Los hijos menores de un incapacitado quedarán bajo la patria potestad del ascendiente que corresponda conforme a la ley, y no habiéndolo, se les proveerá de tutor.

El cargo de tutor respecto de las personas comprendidas en los casos a que se refiere la fracción II del artículo 450 durará el tiempo que subsista la interdicción cuando sea ejercitado por los descendientes o por los ascendientes. El cónyuge tendrá obligaciones de desempeñar ese cargo mientras conserve su carácter de cónyuge. Los extraños que desempeñen la tutela de que se trata tienen derecho de que se les releve de ella a los diez años de ejercerla.

La interdicción antes mencionada, no cesará sino por la muerte del incapacitado o por sentencia definitiva, que se pronunciará en juicio seguido conforme a las mismas reglas establecidas para el de interdicción.

El Juez de lo Familiar cuidará provisionalmente de la persona y bienes del incapaz, debiendo dictar las medidas necesarias para ello, hasta el discernimiento de la tutela. Para cumplir esta función, se auxiliará de las instituciones médicas, educativas y de asistencia social.

El Juez que no cumpla las prescripciones relativas a la tutela, además de las penas en que incurra conforme a las leyes, será responsable de los daños y perjuicios que sufran los incapaces.

4.6.1 Tutela testamentaria.

El ascendiente que sobreviva, de los dos que en cada grado deben ejercer la patria potestad, tiene derecho, aunque fuere menor, de nombrar tutor en su testamento a aquellos sobre quienes la ejerzan, con inclusión del hijo póstumo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El nombramiento de tutor testamentario, excluye del ejercicio de la patria potestad a los ascendientes de ulteriores grados.

Si los ascendientes excluidos estuvieren incapacitados o ausentes, la tutela cesará cuando cese el impedimento o se presenten los ascendientes, a no ser que el testador haya dispuesto expresamente que continúe la tutela.

El que en su testamento, aunque sea un menor no emancipado, deje bienes, ya sea por legado o por herencia, a un incapaz que no esté bajo su patria potestad, ni bajo la de otro, puede nombrarle tutor solamente para la administración de los bienes que le deje.

Si fueren varios los menores podrá nombrárseles un tutor común, o conferirse a persona diferente la tutela de cada uno de ellos.

El ascendiente que ejerza la tutela de un hijo sujeto a interdicción en los supuestos de la fracción II del artículo 450 del Código Civil para el Distrito Federal, podrá nombrar tutor testamentario, sí el otro ascendiente ha fallecido o no puede legalmente ejercer la tutela.

Podrán ser tutores testamentarios las personas morales sin fines de lucro y cuyo objeto primordial sea la protección y atención de las personas con discapacidad intelectual o mental.

El ascendiente que ejerza la patria potestad o tutela de una persona a que se refiere el artículo 450, fracción II, que se encuentre afectado, por una enfermedad crónica o incurable, o que por razones médicas se presuma que su muerte se encuentra cercana o cierta, podrá sin perder sus derechos, designar un tutor y un curador para el pupilo, prevaleciendo dicha designación a todas aquellas hechas anteriormente, aún las que se encuentren realizadas en testamentos anteriores.

Dicho tutor entrará en su encargo en cualquiera de los siguientes casos:

- a) La muerte del ascendiente,
- b) Discapacidad mental del ascendiente, o
- c) Debilitamiento físico. En este supuesto será necesario el consentimiento del ascendiente.

Siempre que se nombren varios tutores, desempeñará la tutela el primer nombrado, a quien substituirán los demás, por el orden de su nombramiento, en los casos de muerte, incapacidad, excusa o remoción.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Lo dispuesto anteriormente no regirá cuando el testador, haya establecido el orden en que los tutores deben sucederse en el desempeño de la tutela.

Deben observarse todas las reglas, limitaciones y condiciones puestas por el testador para la administración de la tutela, que no sean contrarias a las leyes, a no ser que el Juez, oyendo al tutor y al curador, las estime dañosas a los menores, en cuyo caso podrá dispensarlas o modificarlas.

Si por un nombramiento condicional de tutor, o por algún otro motivo, faltare temporalmente el tutor testamentario, el Juez proveerá de tutor interino al menor, conforme a las reglas generales sobre nombramiento de tutores.

El adoptante que ejerza la patria potestad tiene derecho de nombrar tutor testamentario a su hijo adoptivo.

4.6.2 Tutela legítima.

Es la tutela legítima de la diferida por la ley, en defecto de la testamentaria. Es decir, tiene carácter subsidiario. Esta tutela, es cualidad y atributo intrínseco de ciertas personas, de los parientes, por consecuencia de su parentesco, pero el Código Civil para el Distrito Federal, restringe los llamamientos en interés del menor, por lo que parece, reconocer la preferencia de la tutela dativa, que permite la apreciación de las condiciones personales del tutor. Nuestro Código, distingue en tres capítulos, diversas clases de tutela legítima: la de los menores y los mayores en 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.

Nuestra ley confirma, ha 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.

Explica el artículo 483 del Código Civil para el Distrito Federal a quien corresponde ejercer la tutela legítima:

- A. A los hermanos, prefiriéndose a los que lo sean por ambas líneas;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

B. 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.

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.

La tutela del cónyuge declarado en estado de interdicción, corresponde legítima y forzosamente al otro cónyuge.

Los hijos mayores de edad son tutores legítimos de su padre o madre soltero.

Cuando haya dos o más hijos, será preferido el que viva en compañía del padre o de la madre; y siendo varios los que estén en el mismo caso, el Juez elegirá al que le parezca más apto.

Los padres son de derecho tutores de sus hijos solteros, cuando éstos no tengan hijos que puedan desempeñar la tutela, debiéndose poner de acuerdo respecto a quién de los dos ejercerá el cargo.

A falta de tutor testamentario y de persona que deba desempeñar la tutela por lo dispuesto con anterioridad, serán llamados a ella sucesivamente: los abuelos, los hermanos del incapacitado y los colaterales dentro del cuarto grado inclusive.

El tutor del incapacitado que tenga hijos menores bajo su patria potestad, será también tutor de ellos, si no hay otro ascendiente a quien la ley llame al ejercicio de aquel derecho.

4.6.3 Casos especiales de necesidad.

Al rubro, “*de la tutela de los menores en situación de desamparo*”, siendo una clase distinta de tutela para los menores que se encuentren bajo este supuesto. No estableciendo nuestro Código, una clasificación estructurada y desde el punto de vista de la presente tesis, innominada.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Se entiende por situación de desamparo, aquella que se produce 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 estos queden privados de la necesaria asistencia material y moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

A continuación, se establecerá la diferencia entre menores expósitos y abandonados.

Expósito.- Es el menor, que es colocado en una situación de desamparo por quienes, conforme a la ley, están obligados a su custodia, protección y cuidados y no puede determinarse su origen.

Abandonado.- Es aquel en que su situación de desamparo, se refiere a un menor, cuyo origen se conoce³².

Ha lugar a la tutela de expósitos o abandonados por:

- a) Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban expósitos o abandonados, con arreglo a las leyes y lo que prevengan los estatutos de la institución.
- b) Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban menores, que hayan sido objeto de violencia familiar.

En el capítulo referido con anterioridad, se establecen los siguientes preceptos:

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.

Este acogimiento, tiene por objeto, la protección inmediata del menor, si éste tiene bienes, el Juez de lo Familiar, resolverá sobre la administración de éstos.

Quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público, dentro de las 48 hrs siguientes, quien después de realizar las diligencias

³² CHAVEZ CASTILLO, Raúl; *"Derecho de familia y sucesorio"*; Editorial Porrúa; 1ª edición; México 2009; Página 120.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

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.

El gobierno del Distrito Federal, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, ejercerá la tutela de los menores en situación de desamparo, que no hayan sido acogidos, por instituciones de asistencia social.

Para tal efecto, contará con un Comité Técnico interinstitucional e interdisciplinario, como órgano de apoyo, cuyo objeto será vigilar y garantizar el estricto respeto de los derechos fundamentales de los niños, con base en el interés superior del menor.

Cuando el SDIF tenga conocimiento de que un menor se encuentra en situación de desamparo, practicará la diligencia de acogimiento respectiva con el Comité Técnico, dando aviso en el acto al Ministerio Público Estatal, quien después de realizar las diligencias respectivas, lo pondrá bajo el cuidado de dicha institución.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, adoptará las medidas necesarias para la atención de acuerdo con sus necesidades específicas y la edad del menor, procurando el sano desarrollo, dando prioridad a menores con problemas de adicción a estupefacientes, sustancias psicotrópicas y alcoholismo.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tendrá legitimación para promover ante el Juez de lo Familiar, la resolución de la situación definitiva del menor, dentro del término de 10 días, contados a partir de la emisión del dictamen técnico Interinstitucional e Interdisciplinario del Comité Técnico.

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 pero serán válidos los actos de contenido patrimonial.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, integrará a los menores en los espacios residenciales de instituciones civiles, previamente autorizadas, con el fin de garantizar sus derechos para que aseguren su desarrollo integral.

Se buscará siempre:

- El interés superior del menor y;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Su reinserción en la familia.

En caso de que exista oposición de la parte legítima, después de efectuados los actos antes señalados, se reservará el derecho al opositor, para que lo haga valer en la vía y forma que corresponda, ante el Juez de lo Familiar.

4.6.4 Tutela Dativa.

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 para ejercer la tutela legítima.

El tutor dativo será designado por el menor si ha cumplido dieciséis años. El Juez de lo Familiar confirmará la designación si no tiene justa causa para reprobala. Para reprobear las ulteriores designaciones que haga el menor, el Juez oirá el parecer del Consejo Local de Tutelas. Si no se aprueba el nombramiento hecho por el menor, el Juez nombrará tutor conforme a lo siguiente:

Si el menor no ha cumplido dieciséis años, el nombramiento de tutor lo hará el Juez de lo Familiar de entre las personas que figuren en la lista formada cada año por el Consejo Local de Tutelas, oyendo al Ministerio Público, quien debe cuidar de que quede comprobada la honorabilidad de la persona elegida para tutor.

Si el Juez no hace oportunamente el nombramiento de tutor, es responsable de los daños y perjuicios que se sigan al menor por esa falta.

Siempre será dativa la tutela para asuntos judiciales del menor de edad emancipado.

4.6.5 Impedimentos de la tutela.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Reza el artículo 503 del Código Civil para el Distrito Federal:

No pueden ser tutores, aunque estén anuentes en recibir el cargo:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad, que se encuentren bajo tutela;

III. Los que hayan sido removidos de otra tutela, por haberse conducido mal, ya respecto de la persona, ya respecto de la administración de los bienes del incapacitado;

IV. Los que por sentencia que cause ejecutoria, hayan sido condenados a la privación de este cargo o a la inhabilitación para obtenerlo;

V. El que haya sido condenado en sentencia ejecutoriada, por delito doloso;

VI. Los que no tengan un modo honesto de vivir;

VII. Los que al deferirse la tutela, tengan pleito pendiente con el incapacitado;

VIII. Los deudores del incapacitado en cantidad considerable, a juicio del juez, a no ser que el que nombre tutor testamentario, lo haya hecho con conocimiento de la deuda, declarándolo así expresamente al hacer el nombramiento;

IX. Los jueces, magistrados y demás funcionarios o empleados de la administración de justicia o del Consejo Local de Tutelas;

X. El que no esté domiciliado en el lugar en que deba ejercer la tutela;

XI.- Los servidores públicos, que por razón de sus funciones, tengan responsabilidad pecuniaria actual o la hayan tenido y no la hubieren cubierto;

XII.- El que padezca enfermedad, que le impida el ejercicio adecuado de la tutela.

4.6.6 Separación del cargo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Serán separados de su cargo de tutor:

I. Los que sin haber caucionado su manejo conforme a la ley, ejerzan la administración de la tutela;

II. Los que se conduzcan mal en el desempeño de la tutela, ya sea respecto de la persona, ya respecto de la administración de los bienes del incapacitado;

III.- Los tutores que no exhiban los certificados médicos, ni rindan sus informes y cuentas, dentro de los términos fijados;

IV. Los comprendidos como impedidos para ejercer la tutela, desde que sobrevenga o se averigüe su incapacidad;

V. El tutor que se encuentre en el siguiente supuesto: *“el tutor no puede contraer matrimonio con la persona que ha estado o está bajo su guarda, a no ser que obtenga dispensa, la que no se le concederá por el Presidente Municipal respectivo, sino cuando hayan sido aprobadas las cuentas de la tutela. Esta prohibición comprende también al curador y a los descendientes de este y del tutor”*.

VI.- El tutor que permanezca ausente, por más de tres meses, del lugar en que debe desempeñar la tutela;

VII.- El tutor que ejerza violencia familiar o cometa delito doloso, en contra de la persona sujeta a tutela.

4.6.7 Excusas de la tutela.

Pueden excusarse de ser tutores:

I. Los servidores públicos;

II. Los militares en servicio activo;

III. Los que tengan bajo su patria potestad, tres o más descendientes;

IV. Los que por su situación socioeconómica, no puedan atender a la tutela sin menoscabo de su subsistencia;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- V. Los que por el mal estado habitual de su salud, no puedan atender debidamente a la tutela;
- VI. Los que tengan sesenta años cumplidos;
- VII. Los que tengan a su cargo otra tutela o curaduría;
- VIII. Los que por su inexperiencia en los negocios o por causa grave, a juicio del juez, no estén en aptitud de desempeñar convenientemente la tutela.

4.6.8 De la garantía que deben presentar los tutores para asegurar su manejo.

El tutor, antes de que se le discierna el cargo, prestará caución para asegurar su manejo.

Esta caución consistirá:

- I. En hipoteca o prenda;
- II. En fianza;
- III.- En cualquier otro medio suficiente autorizado por la ley.

La garantía prendaria que preste el tutor se constituirá depositando las cosas dadas en prenda en una institución de crédito autorizada para recibir depósitos; a falta de ella se depositarán en poder de persona de notoria solvencia y honorabilidad.

Están exceptuados de la obligación de dar garantía:

- I. Los tutores testamentarios, cuando expresamente los haya relevado de esta obligación el testador;
- II. El tutor que no administre bienes;
- III. El padre, la madre y los abuelos, en los casos en que conforme a la ley son llamados a desempeñar la tutela de sus descendientes.
- IV. Los que acojan a un expósito, lo alimenten y eduquen convenientemente por más de diez años, a no ser que hayan recibido pensión para cuidar de él.

Los comprendidos en la fracción I del párrafo anterior (tutores testamentarios), sólo estarán obligados a dar garantía cuando con

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

posterioridad a su nombramiento haya sobrevenido causa ignorada por el testador que, a juicio del Juez y previa audiencia del curador, haga necesaria aquélla.

La garantía que presten los tutores no impedirá que el Juez de lo Familiar, a moción del Ministerio Público, del Consejo Local de Tutelas, de los parientes próximos del incapacitado o de éste si ha cumplido dieciséis años, dicte las providencias que se estimen útiles para la conservación de los bienes del pupilo.

Cuando la tutela del incapacitado recaiga en el cónyuge, en los ascendientes o en los hijos, no se dará garantía; salvo el caso de que el Juez, con audiencia de curador y del Consejo de Tutelas, lo crea conveniente.

Siempre que el tutor sea también coheredero del incapaz, y éste no tenga más bienes que los hereditarios, no se podrá exigir al tutor otra garantía que la de su misma porción hereditaria a no ser que esta porción no iguale a la mitad de la porción del incapaz, pues en tal caso se integrará la garantía con bienes propios del tutor o con fianza.

Siendo varios los incapacitados cuyo haber consista en bienes procedentes de una herencia indivisa, si son varios los tutores, sólo se exigirá a cada uno de ellos garantía por la parte que corresponda a su representado.

El tutor no podrá dar fianza para caucionar su manejo sino cuando no tenga bienes en que constituir hipoteca o prenda.

Cuando los bienes que tenga no alcancen a cubrir la cantidad que ha de asegurar, la garantía podrá consistir: parte en hipoteca o prenda, parte en fianza, o solamente en fianza, a juicio del Juez, y previa audiencia del curador y del Consejo Local de Tutelas.

La hipoteca o prenda y, en su caso la fianza, se darán:

- I. Por el importe de las rentas de los bienes raíces en los dos últimos años, y por los réditos de los capitales impuestos durante ese mismo tiempo;
- II. Por el valor de los bienes muebles;
- III. Por el de los productos de las fincas rústicas en dos años, calculados por peritos, o por el término medio en un quinquenio, a elección del Juez;
- IV. En las negociaciones mercantiles e industriales, por el veinte por ciento del importe de las mercancías y demás efectos muebles, calculado por los libros si están llevados en debida forma o a juicio de peritos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Si los bienes del incapacitado, aumentan o disminuyen durante la tutela, podrán aumentarse o disminuirse proporcionalmente la hipoteca, prenda o la fianza, a pedimento del tutor, del curador, del Ministerio Público o del Consejo Local de Tutelas.

Si fueren dos los tutores, la garantía será dada por partes iguales, salvo que acuerden otra cosa. Los tutores responderán solidariamente ante el incapaz. El Juez responde subsidiariamente con el tutor, de los daños y perjuicios que sufra el incapacitado por no haber exigido que se caucione el manejo de la tutela.

Si el tutor, dentro de tres meses después de aceptado su nombramiento, no pudiere dar la garantía por las cantidades que fija la ley, se procederá al nombramiento de nuevo tutor.

Durante los tres meses señalados en el párrafo precedente, desempeñará la administración de los bienes un tutor interino, quien los recibirá por inventario solemne, y no podrá ejecutar otros actos que los indispensables para la conservación de los bienes y percepción de los productos. Para cualquier otro acto de administración requerirá la autorización judicial, la que se concederá, si procede, oyendo al curador.

Al presentar el tutor su cuenta anual, el curador o el Consejo Local de Tutelas deben promover información de supervivencia e idoneidad de los fiadores dados por aquél. Esta información también podrán promoverla en cualquier tiempo que lo estimen conveniente. El Ministerio Público tiene igual facultad, y hasta de oficio el Juez puede exigir esta información.

Es también obligación del curador y del Consejo Local de Tutelas, vigilar el estado de las fincas hipotecadas por el tutor de los bienes entregados en prenda, dando aviso al Juez de los deterioros y menoscabo que en ellos hubiere, para que si es notable la disminución del precio, se exija al tutor que asegure con otros bienes los intereses que administra.

4.6.9 Desempeño de la tutela.

Cuando el tutor tenga que administrar bienes, no podrá entrar a la administración, sin que antes se nombre curador.

El tutor que entre a la administración de los bienes, sin que se haya nombrado curador, será responsable de los daños y perjuicios que cause al

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

incapacitado y además, separado de la tutela; ningún extraño puede rehusarse a tratar con el judicial o extrajudicialmente, alegando la falta de curador.

Los gastos de alimentación, educación y asistencia de la persona sujeta a la tutela, deben regularse de manera que nada necesario le falte, según su condición y posibilidad económica.

Cuando el tutor entre en el ejercicio de su cargo, el Juez fijará, con audiencia de aquel, la cantidad que haya de invertirse en los alimentos y educación del menor, sin perjuicio de alterarla, según el aumento o disminución del patrimonio y otras circunstancias. Por las mismas razones, podrá el juez, alterar la cantidad que el que nombro tutor hubiere señalado, para dicho objeto.

El tutor proveerá la educación integral, pública o privada, incluyendo la especializada de la persona sujeta a tutela, de acuerdo con sus requerimientos y posibilidad económica, con el propósito de que éste pueda ejercer la carrera, oficio o la actividad que elija; lo anterior incluye su habilitación o rehabilitación si cuenta con alguna discapacidad, para que éste pueda actuar en su entorno familiar o social.

Si el tutor infringe esta disposición, puede el menor, por conducto del curador, del Consejo Local de Tutelas o por sí mismo, ponerlo en conocimiento del Juez de lo Familiar, para que dicte las medidas necesarias para su cumplimiento.

Si el que tenía la patria potestad sobre el menor, lo había dedicado a alguna carrera, el tutor no variará esta, sin la aprobación del juez, quien decidirá este punto, prudentemente y oyendo, en todo caso, al mismo menor, al curador y al Consejo Local de Tutelas.

Si las rentas del menor, no alcanzan a cubrir los gastos de su alimentación y educación, el Juez decidirá, si ha de ponérsele a aprender un oficio o adoptarse otro medio, para evitar la enajenación de los bienes y, si fuere posible, sujetará a las rentas de éstos, los gastos de alimentación.

Si los incapaces, fuesen indigentes o careciesen de suficientes medios para los gastos que demandan su alimentación y educación, el tutor exigirá judicialmente, la prestación de esos gastos a los parientes que tienen obligación legal de alimentar a los incapacitados. Las expensas que esto origine, serán cubiertas por el deudor alimentario. Cuando el mismo tutor, sea obligado a dar alimentos, por razón de su parentesco con su tutelado, el curador ejercitara la acción.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Si los menores o mayores de edad con incapacidades, no tienen personas que estén obligadas a alimentarlos, o si teniéndolos, no pudieren hacerlo, el tutor con autorización del Juez de lo Familiar, quien oír el parecer del curador y el Consejo Local de las Tutelas, pondrá al tutelado en un establecimiento de beneficencia pública o privada, en donde pueda educarse y habilitarse. En su caso, si esto no fuera posible, el tutor procurará que los particulares suministren trabajo al incapacitado, compatible con su edad y circunstancias personales, con la obligación de alimentarlo y educarlo. No por eso, el tutor queda eximido de su cargo, pues continuará vigilando a su tutelado, a fin de que no sufra daño por lo excesivo del trabajo, lo insuficiente de la alimentación o lo defectuoso de la educación que se le imparta.

Los incapacitados indigentes, que no puedan ser alimentados y educados, lo serán a costa de las rentas públicas del Distrito Federal; pero si se llega a tener conocimiento de que existen parientes del incapacitado, que estén legalmente obligados a proporcionarle alimentos, el Ministerio Público deducirá la acción correspondiente, para que se reembolse al gobierno de los gastos que hubiere hecho.

El tutor está obligado a presentar al Juez de lo Familiar, en el mes de enero de cada año, un informe sobre el desarrollo de la persona sujeta a su tutela.

Para el caso del tutor de las personas con interdicción, además, está obligado a presentar al Juez de lo Familiar, en el mes de enero de cada año, un certificado de dos médicos psiquiatras que declaren acerca del estado del individuo, a quien para ese efecto reconocerán en presencia del curador.

En todo caso, el Juez de lo Familiar se cerciorará del estado que guarda el incapacitado, tomando todas las medidas que estime convenientes para mejorar su condición.

Aún cuando no se rindan las cuentas sobre el estado que guardan los bienes del incapaz, será obligatoria la presentación del informe y de los certificados médicos.

La obligación de hacer inventarios, no puede ser dispensada ni aun por los que tienen derecho de nombrar tutor testamentario.

Mientras que el inventario no estuviere formado, la tutela debe limitarse a los actos de mera protección a la persona y conservación de los bienes del incapacitado.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El tutor, está obligado a inscribir en el inventario, el crédito que tenga contra el incapacitado; si no lo hace, pierde el derecho de cobrarlo.

Los bienes que el incapacitado adquiriera después de la formación del inventario, se incluirán inmediatamente en el.

Hecho el inventario, no se admite al tutor rendir prueba contra él en perjuicio del incapacitado, ni antes, ni después de la mayor edad de este, ya sea que litigue en nombre propio o con la representación del incapacitado.

Si se hubiere omitido listar algunos bienes en el inventario, el menor mismo, antes o después de la mayor edad, y el curador o cualquier pariente, pueden acudir al juez, pidiendo que los bienes omitidos se listen; y el juez, oído el parecer del tutor, determinará en justicia.

El tutor, dentro del primer mes de ejercer su cargo fijará, con aprobación del Juez, la cantidad que haya de invertirse en gastos de administración y el número y sueldos de los dependientes necesarios. Ni el número, ni el sueldo de los empleados, podrá aumentarse después, sino con aprobación judicial.

Lo dispuesto con anterioridad no libera al tutor de justificar, al rendir sus cuentas, que efectivamente han sido gastadas dichas sumas en sus respectivos objetos.

Si el padre o la madre del menor ejercían algún comercio o industria, el Juez, con informe de dos peritos, decidirá si ha de continuar o no la negociación; a no ser que los padres hubieren dispuesto algo sobre este punto, en cuyo caso se respetará su voluntad, en cuanto no ofrezca grave inconveniente a juicio del Juez.

El dinero que resulte sobrante después de cubiertas las cargas y atenciones de la tutela, el que proceda de las redenciones de capitales y el que se adquiriera de cualquier otro modo, será invertido por el tutor, dentro del mes siguiente a su obtención, bajo su más estricta responsabilidad.

Mientras que se hacen las inversiones a que se refieren los artículos, el tutor depositará las cantidades que perciba, en las instituciones de crédito destinadas al efecto.

Los bienes inmuebles, los derechos anexos a ellos y los muebles preciosos, no pueden ser enajenados ni gravados por el tutor, sino por causa de absoluta necesidad o evidente utilidad del menor, o del mayor con alguna

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

incapacidad, debidamente justificada y previa a la confirmación del curador y la autorización judicial.

Cuando la enajenación se haya permitido para cubrir con su producto algún objeto determinado, el Juez señalará al tutor un plazo dentro del cual deberá acreditar que el producto de la enajenación se ha invertido en su objeto.

La venta de bienes raíces de los menores y mayores incapaces, es nula, si no se hace judicialmente en subasta pública. En la enajenación de alhajas y muebles preciosos, el Juez decidirá si conviene o no la almoneda pudiendo dispensarla, acreditada la utilidad que resulte al tutelado.

Los tutores no podrán vender valores comerciales, industriales, títulos de renta, acciones, frutos y ganados pertenecientes al incapacitado, por menor valor del que se cotice en la plaza el día de la venta.

Cuando se trate de enajenar, gravar o hipotecar a título oneroso, bienes que pertenezcan al incapacitado como copropietario, se comenzará por mandar justipreciar dichos bienes para fijar con toda precisión su valor y la parte que en ellos represente el incapacitado, a fin de que el Juez resuelva si conviene o no que se dividan materialmente dichos bienes para que aquél reciba en plena propiedad su porción; o si, por el contrario, es conveniente la enajenación, gravamen o hipoteca, fijando en este caso las condiciones y seguridades con que deben hacerse, pudiendo, si lo estimare conveniente, dispensar la almoneda, siempre que consientan en ello el tutor y el curador.

Para todos los gastos extraordinarios que no sean de conservación ni de reparación, necesita el tutor ser autorizado por el Juez.

Ni con licencia judicial, ni en almoneda o fuera de ella puede el tutor comprar o arrendar los bienes del incapacitado, ni hacer contrato alguno respecto de ellos, para sí, sus ascendientes, su cónyuge, hijos o hermanos por consanguinidad o afinidad. Si lo hiciere, además de la nulidad del contrato, el acto será suficiente para que se le remueva.

Cesa la prohibición anterior, respecto de la venta de bienes, en el caso de que el tutor o sus parientes allí mencionados sean coherederos, partícipes o socios del incapacitado.

El tutor no podrá hacerse pago de sus créditos contra el incapacitado sin la conformidad del curador y la aprobación judicial.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El tutor no puede aceptar para sí a título gratuito u oneroso, la cesión de algún derecho o crédito contra el incapacitado. Sólo puede adquirir esos derechos por herencia.

El tutor no puede dar en arrendamiento los bienes del incapacitado, por más de cinco años, sino en caso de necesidad o utilidad, previos el consentimiento del curador y la autorización judicial.

El arrendamiento hecho de conformidad con lo anterior, subsistirá por el tiempo convenido, aun cuando se acabe la tutela; pero será nula toda anticipación de renta o alquileres por más de dos años.

Sin autorización judicial no puede el tutor recibir dinero prestado en nombre del incapacitado, ya sea que se constituya o no hipoteca en el contrato.

El tutor no puede hacer donaciones a nombre del incapacitado.

El tutor tiene obligación de admitir las donaciones simples, legados y herencias que se dejen al incapacitado.

La expropiación por causa de utilidad pública de bienes de incapacitados, no se sujetará a las reglas antes establecidas, sino a lo que dispongan las leyes de la materia.

Cuando el tutor de un incapaz sea el cónyuge, continuará ejerciendo los derechos conyugales con las siguientes modificaciones:

- I. En los casos en que conforme a derecho se requiere el consentimiento del cónyuge, se suplirá éste por el Juez con audiencia del curador;
- II. En los casos en que el cónyuge incapaz pueda querellarse del otro, denunciarlo o demandarlo para asegurar sus derechos violados o amenazados, será representado por un tutor interino que el Juez le nombrará. Es obligación del curador promover este nombramiento y si no lo cumple, será responsable de los perjuicios que se causen al incapacitado. También podrá promover este nombramiento el Consejo Local de Tutelas.

Cuando la tutela del incapaz recaiga en el cónyuge, sólo podrá gravar o enajenar bienes, previa audiencia del curador y autorización judicial.

En caso de maltrato, de negligencia en los cuidados debidos al incapacitado o a la administración de sus bienes, podrá el tutor ser removido de la tutela a petición del curador, de los parientes del incapacitado, del Consejo Local de Tutelas o del Ministerio Público.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El tutor tiene derecho a una retribución sobre los bienes del incapacitado, que podrá fijar el ascendiente o extraño que conforme a derecho lo nombre en su testamento y para los tutores legítimos y dativos la fijará el Juez.

En ningún caso bajará la retribución del cinco ni excederá del diez por ciento de las rentas líquidas de dichos bienes.

Si los bienes del incapacitado tuvieren un aumento en sus productos, debido exclusivamente a la industria y diligencia del tutor, tendrá derecho a que se le aumente la remuneración hasta un veinte por ciento de los productos líquidos. La calificación del aumento se hará por el Juez, con audiencia del curador.

Para que pueda hacerse en la retribución de los tutores el aumento extraordinario que permite lo anterior, será requisito indispensable que por lo menos en dos años consecutivos haya obtenido el tutor la aprobación absoluta de sus cuentas.

El tutor no tendrá derecho a remuneración alguna, y restituirá lo que por este título hubiese recibido, si contraviniese la prohibición de contraer matrimonio con su pupilo, a no ser que se obtenga dispensa.

4.6.10 De las cuentas de la tutela.

El tutor, está obligado a rendir al Juez cuenta detallada de su administración, en el mes de enero de cada año, sea cual fuere la fecha en que se le hubiere discernido el cargo. La falta de presentación de la cuenta, en los tres meses siguientes al de enero, motivará la remoción del tutor.

La cuenta de administración, comprenderá no solo las cantidades en numerario que hubiere recibido el tutor por producto de los bienes y la aplicación que les haya dado, sino en general, todas las operaciones que se hubieren practicado, e irá acompañada de los documentos justificativos y de un balance del estado de los bienes.

El tutor es responsable del valor de los créditos activos, si dentro de sesenta días, contados desde el vencimiento de su plazo, no ha obtenido su pago o garantía que asegure este, o no ha pedido judicialmente el uno o la otra.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Si el incapacitado no está en posesión de algunos bienes a que tiene derecho, será responsable el tutor de la pérdida de ellos, si dentro de dos meses contados desde que tuvo noticia del derecho el incapacitado, no entabla a nombre de este judicialmente, las acciones conducentes para recobrarlas.

Las cuentas deben rendirse en el lugar en que se desempeña la tutela.

Deben abonarse al tutor todos los gastos hechos debida y legalmente, aunque los haya anticipado de su propio caudal, y aunque de ello, no haya resultado utilidad a los menores y a los mayores de edad incapaces, si esto ha sido sin culpa del primero.

El tutor que sea remplazado por otro, estará obligado, y lo mismo sus herederos, a rendir cuenta general de la tutela al que le reemplazan. El nuevo tutor, responderá al incapacitado por los daños y perjuicios si no pidiere y tomare las cuentas de su antecesor.

El tutor, o en su falta quien lo represente, rendirá las cuentas generales de la tutela en el término de tres meses, contados desde el día en que fenezca la tutela. El juez, podrá prorrogar este plazo hasta por tres meses más, si circunstancias extraordinarias así lo exigieren.

La obligación de dar cuenta, pasa a los herederos del tutor; y si alguno de ellos, sigue administrando los bienes de la tutela, su responsabilidad será la misma que la de aquel.

La tutela se extingue:

- I. Por la muerte del pupilo o porque desaparezca su incapacidad;
- II. Cuando el incapacitado, sujeto a tutela, entre a la patria potestad por reconocimiento o por adopción.

4.6.11 De la entrega de los bienes.

El tutor, concluida la tutela, está obligado a entregar todos los bienes del incapacitado y todos los documentos que le pertenezcan, conforme al balance, que se hubiere presentado en la última cuenta aprobada.

La entrega de bienes se deberá hacer, en sus respectivos casos:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- I. Tratándose de los menores, cuando alcancen la mayor edad;
- II. Al menor emancipado, respecto de los bienes que conforme a la ley pueda administrar;
- III. A los que entren al ejercicio de la patria potestad;
- IV. A los herederos de la persona que estuvo sujeta a tutela; y
- V. Al tutor que lo sustituya en el cargo.

La obligación de entregar los bienes no se suspende por estar pendiente la rendición de cuentas. La entrega debe ser hecha durante el mes siguiente a la terminación de la tutela; cuando los bienes sean muy cuantiosos o estuvieren ubicados en diversos lugares, el Juez puede fijar un término prudente, para su conclusión, pero, en todo caso, deberá comenzar en el plazo antes señalado.

El tutor que entre al cargo sucediendo a otro, está obligado a exigir la entrega de bienes y cuentas al que le ha precedido. Si no la exige, es responsable de todos los daños y perjuicios que por su omisión, se siguieren al incapacitado.

La entrega de los bienes y la cuenta de la tutela se efectuarán a expensas del incapacitado. Si para realizarse no hubiere fondos disponibles, el Juez podrá autorizar al tutor a fin de que se proporcione los necesarios para la primera, y éste adelantará los relativos a la segunda, los cuales serán reembolsados con los primeros fondos de que se pueda disponer.

Cuando el tutor actúe con dolo o culpa en la entrega de los bienes, correrán por su cuenta todos los gastos, así como el pago de la reparación de los daños y perjuicios que esto ocasione.

El saldo que resulte en pro o en contra del tutor, producirá interés legal. En el primer caso correrá desde que previa entrega de los bienes se haga el requerimiento legal para el pago; y en el segundo, desde la rendición de cuentas, si hubiesen sido dadas dentro del término designado por la ley; y si no, desde que expire el mismo término.

Cuando en la cuenta resulte alcance contra el tutor, aunque por un arreglo con el menor o sus representantes se otorguen plazos al responsable o a sus herederos para satisfacerlo, quedarán vivas las hipotecas u otras garantías dadas para la administración, hasta que se verifique el pago, a menos que se haya pactado expresamente lo contrario en el arreglo.

Si la caución fuere de fianza, el convenio que conceda nuevos plazos al tutor, se hará saber al fiador; si éste consiente, permanecerá obligado hasta

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

la solución; si no consiente, no habrá espera, y se podrá exigir el pago inmediato o la subrogación del fiador por otro igualmente idóneo que acepte el convenio.

Si no se hiciere saber el convenio al fiador, éste no permanecerá obligado.

Todas las acciones por hechos relativos a la administración de la tutela, que el incapacitado pueda ejercitar contra su tutor, o contra los fiadores y garantes de éste, quedan extinguidas por el lapso de cuatro años, contados desde el día en que se cumpla la mayor edad, o desde el momento en que se hayan recibido los bienes y la cuenta de tutela, o desde que haya cesado la incapacidad.

Si la tutela hubiera fenecido durante la minoridad, el menor, podrá ejercitar las acciones correspondientes contra el primer tutor y los que le hubieren sucedido en el cargo, computándose entonces, los términos desde el día en que llegue a la mayor edad.

4.6.12 Del curador.

Todos los individuos sujetos a tutela, ya sea testamentaria, legitima o dativa, además del tutor, tendrán un curador, excepto en los casos de tutela de expósitos y abandonados.

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

En ningún caso la tutela y la curatela podrán recaer en la misma persona.

En todo caso en que se nombre al menor un tutor interino, se le nombrará curador con el mismo carácter si no lo tuviere definitivo, o si teniéndolo se halla impedido.

Cuando los intereses de alguno o algunos de los incapaces, sujetos a la misma tutela, fueren opuestos, el tutor lo pondrá en conocimiento del Juez, quien nombrará un tutor especial así como curador interino, que defienda

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

los intereses de los incapaces, que él mismo designe, mientras se decide el punto de oposición

Igualmente se nombrará curador interino en los casos de impedimento, separación o excusa del nombrado, mientras se decide el punto; luego que se decida se nombrará nuevo curador conforme a derecho.

Lo dispuesto sobre impedimento o excusas de los tutores regirá igualmente respecto de los curadores.

Los que tienen derecho a nombrar tutor, lo tienen también de nombrar curador.

Designarán por sí mismos al curador, con aprobación judicial:

I. Los comprendidos en el artículo 496: *“será designado por el menor si ha cumplido dieciséis años. El Juez de lo familiar confirmará la designación si no tiene justa causa para reprobala. Para reprobar las ulteriores designaciones que haga el menor, el Juez oirá el parecer del Consejo Local de Tutelas. Si no se aprueba el nombramiento hecho por el menor, el Juez nombrará tutor de entre las personas que figuren en la lista formada cada año por el Consejo Local de Tutelas, oyendo al Ministerio Público, quien debe cuidar de que quede comprobada la honorabilidad de la persona elegida para tutor;*

II. Los menores de edad emancipados por razón del matrimonio.

El curador de todos los demás individuos sujetos a tutela será nombrado por el Juez.

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;

El curador que no llene los deberes prescritos con anterioridad, será responsable de los daños y perjuicios que resultaren al incapacitado.

Las funciones del curador cesarán cuando el incapacitado salga de la tutela; pero si sólo variaren las personas de los tutores, el curador continuará en la curaduría.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

El curador tiene derecho de ser relevado de la curaduría, pasados diez años desde que se encargó de ella.

En los casos en que tenga que intervenir el curador, cobrará el honorario que señala el arancel a los procuradores, sin que por ningún otro motivo pueda pretender mayor retribución. Si hiciere algunos gastos en el desempeño de su cargo, se le pagarán.

4.6.13 De los Consejos Locales de Tutela y de los Jueces de lo Familiar.

En cada demarcación territorial del Distrito Federal habrá un Consejo Local de Tutelas compuesto de un Presidente y de dos vocales, que durarán un año en el ejercicio de su cargo, serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por quien él autorice al efecto o por los Jefes Delegacionales, según el caso, en el mes de enero de cada año, procurando que los nombramientos recaigan en personas que tengan un modo honesto de vivir y que se hayan destacado por su interés en la protección de los menores.

Los miembros del Consejo, no cesarán en sus funciones, aun cuando haya transcurrido el término para el que fueron nombrados, hasta que tomen posesión las personas que hayan sido designadas para el siguiente periodo.

El Consejo Local de Tutelas es un órgano de vigilancia y de información, y tiene las obligaciones siguientes:

I. Formar y remitir a los Jueces de lo Familiar una lista de las personas de la localidad que, por su aptitud legal y moral, puedan desempeñar la tutela, para que dé entre ellas, se nombren a los tutores y curadores, en los casos que estos nombramientos correspondan al Juez;

II. Velar porque los tutores cumplan sus deberes, especialmente en lo que se refiere a la educación de los menores; dando aviso al Juez de lo Familiar de las faltas u omisiones que notare;

III. Avisar al Juez de lo Familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapacitado están en peligro, a fin de que dicte las medidas correspondientes;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

IV. Investigar y poner en conocimiento del Juez de lo Familiar que incapacitados carecen de tutor, con el objeto de que se hagan los respectivos nombramientos;

V. Vigilar el registro de tutelas, a fin de que sea llevado en debida forma.

Los Jueces de lo Familiar, son las autoridades encargadas exclusivamente de intervenir en los asuntos relativos a la tutela. Ejercerán una sobre vigilancia sobre el conjunto de los actos del tutor, para impedir, por medio de disposiciones apropiadas, la transgresión de sus deberes.

Mientras que se nombra tutor, el Juez de lo Familiar debe dictar las medidas necesarias para que el incapacitado no sufra perjuicios en su persona o en sus intereses.

Enunciando las principales características de la tutela, es desafortunado el contexto de los menores expósitos y abandonados; pues quienes poseen su tutela legítima, deberían tener las restricciones conducentes de cualquier otra clase de tutor, pero en la práctica, tienen un sinnúmero de facultades y la carencia absoluta de vigilancia. Más adelante, se estipulará como una solución planteada en esta tesis, la obligatoriedad del C. Juez de lo Familiar a conocer de menores expósitos y abandonados, pues si bien es cierta la supremacía del menor, también es cierto, que nadie vela por los derechos de éstos menores por encontrarse en un estado de vulnerabilidad.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

CAPÍTULO QUINTO. CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.1 Planteamiento del problema.

Mediante el transcurso de la presente investigación, se apreciará, a través de este capítulo, el desenlace y puntos controversiales en los que ha concluido el presente tesis.

Para efectos de esta tesis, se entiende por **“contravención legal”**, la absoluta inaplicabilidad de la ley y a la errónea atribución de autoridad con que desempeña sus funciones el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en materia de asistencia social, en específico en cuanto a menores expósitos y abandonados.

Así mismo, se entiende por **“opacidad”**, la discrecionalidad con que opera y la oscuridad con que emprende acciones el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en materia de menores expósitos y abandonados.

5.1.1 La presidenta del DIF, una figura social.

Durante años, se ha considerado como una obligación moral, por parte de la cónyuge del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, perpetuar acciones de asistencia social, considerando que la mujer por tendencias de género, habría de combatir la pobreza y la abatía de la población.

Me parece importante destacar que, la primera opacidad en que incurre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia sería este planteamiento.

A continuación, se ejemplifica por medio del organigrama del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Artículo 3 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia):

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A
MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.



CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Como se puede observar, no existe tal nombramiento, con lo cual, apoyo mi argumentación en el sentido de que la presidenta del SNDIF, es tan solo una figura social, una función intangible y ficticia.

5.1.2 La imprecisión y la vaguedad de los convenios de concertación.

Con antelación, en el capítulo tercero de la presente tesis, se había precisado la forma en que se otorgan las subvenciones respectivas, pero enfatizando, se otorgan por medio de convenios de concertación.

5.1.2.1 Descripción del convenio de concertación.

Analizando este tipo de convenios, se puede observar que son convenios bilaterales, pues las partes se obligan recíprocamente, son onerosos pues se estipulan provechos y gravámenes recíprocos y son conmutativos pues las prestaciones que se deben las partes, son ciertas desde la celebración de contrato.

| CONVENIOS DE CONCERTACIÓN | |
|---------------------------|-------------|
| UNILATERALES | BILATERALES |
| ONEROSO | GRATUITO |
| ALIENABLE | CONMUTATIVO |

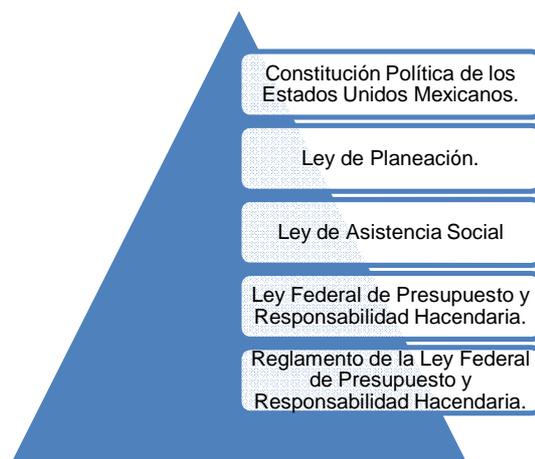
Al texto, se observa un convenio en cuanto a la forma, bien elaborado, pues posee la estructura adecuada.

En cuanto a sus antecedentes, se establecen los fundamentos legales por los cuales se regirá el convenio, así como su fundamento para realizarlos. Dentro de éstos, se establece el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no se menciona el párrafo que daría fuerza constitucional a las subvenciones para la custodia de menores, es decir, el párrafo 8º que reza: *“el estado otorgará facilidades a particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”*³³.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

También las leyes mencionadas se enumeran en un orden jerárquico correcto, pues sus bases jurídicas se establecen de la siguiente manera:



En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se menciona el artículo 4º, párrafo cuarto que establece, que toda persona tiene derecho a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar, aspiración que el estado, debe materializar y garantizar en beneficio de todos los mexicanos; así como el artículo 25 que reza: el estado debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable. También menciona el artículo 26 que establece la competencia del estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Ley de Planeación en sus artículos 28, 32, 37, 38 y 40, establece que los planes y programas especificarán las acciones que serán objeto de concertación por el ejecutivo federal, a través de los grupos sociales interesados, pudiéndose concertar con ellos o con los particulares, la ejecución de dicho plan y los programas.

La Ley de Asistencia Social, en su artículo 3o., señala que se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social, que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Por su parte, el artículo 4o. de esta ley, define entre otros, quienes son sujetos de la asistencia social.

De igual manera, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la ley en mención, se establece la posibilidad de que el gobierno federal promueva la participación correspondiente de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política nacional de asistencia social, a través de concertar acciones, establecer acuerdos y convenios de colaboración, con los sectores social y privado, como instituciones académicas, grupos y demás personas físicas y morales interesadas en la prestación de servicios de asistencia social, situación que se ratificará en el artículo 44 del ordenamiento legal en mención.

Por otro lado, la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 25, fracción V que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo de los anteproyectos que laboren, con base en la interrelación, que en su caso exista con los acuerdos de concertación en los sectores social y privado.

El reglamento de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 178, párrafo segundo, que a efecto de coadyuvar a una visión integral de los programas sujetos a reglas de operación, las entidades participantes en los mismos, promoverán la celebración de convenios con personas morales sin fines de lucro.

En cuanto a las declaraciones, se establece la naturaleza jurídica del SNDIF, la intención de concertar con grupos de la sociedad civil, las facultades de su titular para la celebración del convenio, la apreciación del Plan Nacional de Desarrollo en su eje rector "igualdad de oportunidades", mediante sus objetivos 19 y 20: *"Instrumentar políticas públicas transversales, que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes y promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana, garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades"*.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

A su vez, se establecen los artículos de la Ley de Asistencia Social, del Estatuto Orgánico del SNDIF y de la Ley de Planeación, así como la materia en que versará el programa y el domicilio legal.

La institución privada, declara su régimen legal, así como la estructura que posee, su objeto como institución, la persona facultada para la celebración del convenio y su domicilio legal.

Ambas partes, declaran su interés y su voluntad de suscribir el instrumento jurídico, los beneficios a la población por su reconocimiento mutuo, el territorio donde se establecerán dichas acciones, el nombre del programa, el beneficio para los sujetos del programa y que cada una de las partes, cuenta con los recursos para proporcionar lo concertado.

En cuanto a las cláusulas, se establece como objeto del convenio: el establecimiento de las bases y procedimientos de concertación para la ejecución del proyecto, la asignación y ejercicio de los recursos económicos que se destinarán para su ejecución, así como las especificaciones del programa.

Así mismo, se establece la aportación de recursos por parte del SNDIF y en caso de existir tales, de la institución privada al SNDIF. También, se establece que la naturaleza de los recursos serían “subsidiarios federales”.

De igual manera, el SNDIF se encargará de la aportación de los recursos, mientras la institución privada se hará cargo de la administración, aplicación, información y comprobación su la respectiva atención.

Dichos recursos a cargo del SNDIF, serán proporcionados por cuenta bancaria, que la institución privada aperturará.

Se establecen como compromisos de las partes, las siguientes:

| INSTITUCIÓN PRIVADA | SNDIF |
|---|---|
| Recibir y canalizar los recursos. | Asignar y aportar los recursos federales para el programa. |
| Supervisar la ejecución y desarrollo del objeto del convenio. | Otorgar asistencia técnica y orientación, cuando lo solicite la institución |

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

| | |
|--|--|
| | privada. |
| Aplicar la totalidad de los recursos a la actividad encaminada. | Cumplir en todo momento, con las disposiciones contenidas en las reglas de operación del programa. |
| Informar trimestralmente, el estado que guarda la ejecución del proyecto, anexando documentos que acrediten dicha aplicación. | |
| Presentar al SNDIF, la información necesaria para el informe de cuenta pública. | |
| Entregar al SNDIF el informe final, sobre los resultados en la ejecución. | |
| La reintegración a la Tesorería de la Federación, los recursos que no se hubieran devengado. | |
| Conservar resguardada, la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto de los recursos. | |
| Publicar los avances físico-financieros en las páginas del sistema de internet. | |
| Vigilar y supervisar el cumplimiento de los compromisos, tiempos, metas, lineamientos generales, porcentajes, de aportación y objetivos del proyecto. | |
| Aceptar y facilitar las visitas de inspección, así como brindar la información y documentos que soliciten el SNDIF, la Secretaría de la Función Pública o instancias fiscalizadoras. | |
| Justificar el ejercicio de los recursos otorgados por el SNDIF. | |
| Señalar el apoyo y participación idéntica del gobierno federal, en la divulgación del programa. | |
| Cumplir los lineamientos descritos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el decreto del presupuesto de egresos y las reglas de operación. | |

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

También se establecen los representantes titulares y suplentes a efecto de que en forma conjunta supervisen el proyecto.

Las causas de supervisión o cancelación son:

- Incumplimiento del convenio;
- La inaplicabilidad de los apoyos entregados para los fines aprobados o la aplicación inadecuada, que notoriamente adviertan ineficiencia o deshonestidad;
- Incumplimiento con la ejecución del proyecto sujeto de apoyo;
- No aceptación de la realización de visitas de supervisión e inspección, cuando así lo soliciten el "DIF NACIONAL", la Secretaría de la Función Pública o cualquier otra autoridad competente o autorizada, con el fin de verificar la correcta aplicación de los apoyos otorgados;
- La no entrega de los informes y la documentación que acredite los avances, la conclusión de los compromisos y conceptos del proyecto;
- Presentación de información falsa de los conceptos de aplicación y los finiquitos de los conceptos apoyados;
- Alteración o cambio de las condiciones sobre la producción, organización, mercado, financieras o técnicas, entre otras;
- La duplicidad de apoyos a conceptos idénticos de otros programas o fondos federales;
- Existan adecuaciones a los calendarios de gasto público o disminución grave de ingresos públicos, que afecten de determinante el presupuesto autorizado;
- Incumplimiento de los compromisos establecidos en el presente convenio, las reglas de operación y las disposiciones que derivan de éstas.

De igual manera, no se establecerá subordinación de ninguna clase entre los trabajadores de la institución privada, con los del SNDIF ni viceversa.

El SNDIF, podrá rescindir por incumplimiento, el presente convenio de manera administrativa, sin necesidad de acción judicial o arbitral previa.

En caso de suscitarse algún conflicto, acuerdan someterse a la competencia de los Tribunales Federales radicados en la Ciudad de México, Distrito Federal.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.1.2.2 Observaciones de los convenios de concertación.

La imprecisión y la vaguedad de los convenios de concertación, se suscita por diversas observaciones, que a continuación mencionaré:

Primeramente, es importante mencionar que los convenios de concertación, son genéricos, es decir, no existe especificidad en cada contrato referente a diversos proyectos o programas, sino que solamente se concretan a detallar lo común entre todos los tipos de proyectos, lo cual, conlleva la absoluta vaguedad de los mismos.

También es importante destacar que los convenios de concertación, conllevan implícitamente personas, de las cuales no existe mención alguna.

Como consecuencia de lo anterior, nos encontramos ante la imposibilidad de la identificación de los menores, pues no se detallan las condiciones en que se encuentran los menores. No se detalla su edad, su sexo, el número de niños que es integrado a la asociación civil respectiva, así como la condición médica y su aspecto físico, lo cual debería de ser en primera instancia atendido.

No son estipuladas a su vez, las condiciones o bien el procedimiento por el cual se hará la entrega de los menores, en que calidad se entregarán, cuantos menores serán y si existiesen documentos de identificación de los menores, la entrega de éstos; lo cual me hace concluir, que no existe censo alguno, sobre los menores en custodia por instituciones privadas.

Así mismo, sólo se hace mención a la subvención y/o concertación, sin prestar atención a lo que realmente importa, que en el caso de este tesis, sería la estipulación en que se entregan los menores, a la estricta vigilancia de su cuidado y a la defensoría de sus derechos; lo cual, evidentemente carece de relevancia al tratarse de expósitos y abandonados.

También me parece importante mencionar, que no existe penalidad alguna, ni responsiva alguna por la mala calidad en el

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

cuidado de los menores, que en este caso, ha concluido inclusive en la desaparición de expósitos y abandonados de diversas instituciones privadas.

Es cierto, que dentro de los convenios de concertación, se mencionan los beneficiarios de dicha coadyuvancia, pero también es cierto, como anteriormente expresé, que no existe descripción alguna de los sujetos beneficiados por esta concertación, sino que se habla de beneficiarios, como un cúmulo de personas, sin contemplar la individualidad de cada uno de los menores, las condiciones y sus aspectos únicos.

Por otro lado, el objeto del contrato son las especificaciones del programa, pero lo alarmante, es que jamás se establece como principal objetivo la custodia temporal de los menores, con lo cual, apoyo la aseveración de la vaguedad e imprecisión de los convenios, en que se establecen todas las bases de las subvenciones.

Dentro de las obligaciones de las partes contratantes (SNDIF e institución privada), me parece inquietante la enumeración de éstas, pues, las obligaciones del SNDIF no se asemejan en número a las obligaciones de la institución privada y es cuestionable la obligación del propio estado hacia los menores en estado de vulnerabilidad, pues se deslindan de toda responsabilidad para con éstos. Dentro de los compromisos del SNDIF, parece inquietante la falta de obligaciones con los menores, pues sus compromisos no implican la supervisión de la trata de éstos, es decir, no funge como ente verificador de las condiciones en que se encuentran los menores.

También salta a la vista, el compromiso de equiparar los logros de la institución privada con el gobierno federal, lo cual implica propaganda para el gobierno federal como una obligación y contraviene la propia naturaleza del convenio.

5.1.3 La omisión de las reglas específicas de la tutela.

La tutela, es una figura jurídica con reglas específicas, es decir, que son aplicables únicamente a ésta.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

A continuación, se enumeran algunas de éstas reglas específicas con las observaciones correspondientes:

- A. 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 a sí mismos.
- B. Es una institución secundaria de la patria potestad, diferenciándose en que ésta, es un derecho natural, porque está organizada por la propia naturaleza, mientras que la tutela, se antepone a la naturaleza, ya que se encuentra organizada directamente por el derecho positivo.
- C. La tutela, es un procedimiento legal que se realiza ante Juzgado competente, para que se designe a un tutor a fin de que ejerza 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 o la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley.

Es significativo destacar, que esta regla específica, delimita una omisión, pues nadie le da vista al C. Juez competente para conocer de menores expósitos y abandonados, pues el SNDIF acoge a menores en estado de vulnerabilidad, sin siquiera darle vista al Juzgado Familiar competente, es decir, el SNDIF incurre nuevamente en omisiones lo cual, permite la opacidad planteada en esta tesis.

- D. Dentro de las obligaciones del tutor se encuentran las siguientes:
 - Alimentar y educar al incapacitado;
 - Destinar 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;
 - 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;
 - Administrar el caudal de los incapacitados.
 - 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;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Solicitar oportunamente la autorización judicial para todo lo que legalmente, no pueda hacer sin ella.

Es importante mencionar, que lógicamente, al no darle vista al C. Juez de lo Familiar competente, no existe ninguna clase de nombramiento de tutor, lo cual, me hace concluir, que ninguna de estas obligaciones se llevan cabalmente. Así mismo, me parece importante desatacar, que los menores abandonados o expósitos con bienes, parecen tener mayor ventaja a aquellos que no gozan de éstos, sin tomar en consideración, la supremacía del menor invocado en diversas jurisprudencias.

- E. El cargo es de orden público e interés social, pues ni disposiciones particulares, ni del Poder Judicial pueden modificar las leyes de la tutela, ni sus reglas específicas. Todo ello, constituye un orden principal de derecho por encima de las voluntades.

Es oportuno referirse, que, ésta regla específica menciona con toda claridad: ninguna autoridad tiene facultades para ir en contra de las leyes de la tutela; es entonces, cuando me pregunto si el SNDIF, estará facultado para omitir y contravenir dichas leyes, si la propia doctrina, nos indica que las disposiciones particulares, no podrán modificar las reglas específicas así como sus leyes.

F. Caracteres de la tutela:

- Naturaleza pública del oficio, pues ésta sustituye al derecho natural dándole una investidura de carácter público, por encontrarse regida por el derecho positivo;
- Obligatoriedad de la función;
- Gratuito u oneroso;
- Generalidad de poder conferido al tutor, ya que la tutela, como se ha dicho, comprende el cuidado integral del menor: sustento, educación, protección, representación de los actos civiles y administración de los bienes;
- Indivisibilidad y unidad del poder tutorial, ya que éste es atribuido a una sola persona y no puede fraccionarse en varios tutores.

Entre mis observaciones, he de concluir que existe una sustitución de la patria potestad, que el derecho positivo regula, existe la obligación de llevar a cabo la tutoría, que puede ser una actividad lucrativa inclusive, que dicha

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

actividad comprende el cuidado integral del menor y que, es indivisible dicha función, lo cual me hace aseverar que no puede existir transmisión de dicho cargo, no existe renuncia sobre el presente cargo y que no debe dividirse la realización de ésta, entre diversos sujetos.

El SNDIF, nuevamente recae en omisiones a las reglas específicas de la tutela, pues ésta, se contrapone a los diversos caracteres de la tutela como la obligatoriedad, la indivisibilidad y la no renuncia al cargo, es decir, hace caso omiso a llevar a cabo el cargo obligatoriamente, divide el cargo y por si fuera poco, renuncia a él, al delegar su función.

G. El primer requisito para la apertura de la tutela, es que la persona no se encuentre sujeta a patria potestad alguna y en segundo lugar, tenga la incapacidad natural y legal o sólo la segunda para gobernarse por sí mismo.

La patria potestad, no es tan solo una facultad de los propios padres, sino también de los abuelos, es decir, a falta de los progenitores es importante recalcar que los abuelos, pueden ejercer la patria potestad del menor, y sin que la tutela pueda aperturarse siquiera.

H. La tutela se desempeñará por el tutor con intervención del curador, del C. Juez de lo Familiar, del Consejo Local de Tutelas y el Ministerio Público en términos establecidos en el Código.

A pesar de especificarse en el propio Código Civil, la coadyuvancia entre estos entes, el SNDIF incurre nuevamente en omisión pues, jamás se da vista al C. Juez de lo Familiar, lo cual me hace deducir, que por supuesto las demás autoridades mencionadas con antelación, ni siquiera conocen del menor dentro de la tutela ejercida por el SNDIF.

I. La apertura de la institución de la tutela debe ser inmediata al fallecimiento de la última persona que ha ejercido sobre el niño, la patria potestad. Los jueces y parientes deben obrar con la necesaria rapidez.

Es decir, nadie puede adjudicarse facultades de Juez pues, solo éste tiene la facultad para conocer de menores, es importante destacar, que el SNDIF ha incurrido nuevamente en omisiones al anteponerse al propio C. Juez de lo Familiar competente.

J. Cuando fallezca una persona que ejerza la patria potestad sobre un incapacitado a quien deba designarse tutor, su ejecutor testamentario, y en caso de intestado, los parientes y personas con quienes haya vivido,

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

están obligados a dar parte del fallecimiento al Juez de lo Familiar dentro de los ocho días siguientes, a fin de que se provea la tutela.

Los Jueces del Registro Civil, las autoridades administrativas y las judiciales tienen obligación de dar aviso a los Jueces de lo Familiar, de los casos en que sea necesario nombrar tutor y que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

En conclusión, se advierte una omisión absoluta en la obligación de dar vista al C. Juez de lo Familiar, pues el SNDIF sencillamente acepta menores abandonados o expósitos, sin siquiera cerciorarse de que no existe algún familiar que deba ejercer la patria potestad o tutela respectiva y además, todos los obligados a dar vista al propio C. Juez también incurrir en esta omisión, pues, pareciera que su función es delegarlo al SNDIF.

K. Terminantemente, se establece que ninguna tutela puede conferirse sin que previamente se declare en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles, el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella.

Luego entonces, me pregunto si no existe una omisión absoluta por parte de todas las autoridades, parientes y del propio SNDIF pues, todos incurrir en la opacidad en relación de menores expósitos y abandonados, delegan e incrementan las facultades del SNDIF sin siquiera encontrarse fundamentado correctamente.

L. Separación del cargo de tutor:

- *Los que sin haber caucionado su manejo conforme a la ley, ejerzan la administración de la tutela.*
- *Los que se conduzcan mal en el desempeño de la tutela, ya sea respecto de la persona, ya respecto de la administración de los bienes del incapacitado.*
- *Los tutores que no exhiban los certificados médicos, ni rindan sus informes y cuentas dentro de los términos fijados.*
- Los comprendidos como impedidos de ejercerla tutela, desde que sobrevenga o se averigüe su incapacidad.
- *El tutor que no haga las inversiones, dentro de los plazos señalados, del dinero que resulte sobrante después de cubiertas las cargas y atenciones de la tutela.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- *El tutor que permanezca ausente por más de tres meses, del lugar en que debe desempeñar la tutela.*

Es cierto que el SNDIF, es tutor legítimo de menores expósitos y abandonados, pero también es cierto, que no ejerce las obligaciones de tutor, es decir no aplica y no son vigiladas sus conductas para con los niños, es cierto que de no darle consideración alguna, incurriría en 5 de 6 causas para la separación del cargo y es cierto que de ser persona física podría inclusive fincarle responsabilidades civiles y penales.

5.1.4 La custodia temporal ante la intransmisión de la tutela legítima.

Si bien es cierto que el SNDIF, tiene la facultad de integrar a los menores en asociaciones civiles, también se delimita una regla específica de la tutela que según la doctrina y la propia ley describe *“la tutela es irrenunciable e indivisible”* entonces se concluye, para efectos de esta tesis, que el SNDIF no puede renunciar a su tutela legítima, ni tiene la facultad para dividirla, lo cual, redundante que en el momento de la entrega de los menores, es una custodia temporal únicamente por parte de las asociaciones civiles.

Por lo tanto, las obligaciones del SNDIF como tutor legítimo, no son transmisibles a la asociación civil, así que cualquier circunstancia que se presente en cuanto a la seguridad, salud, educación del menor provisionalmente custodiado, implica una corresponsabilidad entre la asociación que recibe al menor y el SNDIF.

5.1.5 Censo nacional, inexistente.

Dentro de la problemática planteada, deberé hacer hincapié en la omisión más severa, pues ésta, no es una nimiedad, sino que, implica la absoluta inaplicabilidad de la ley, negligencia e indiferencia en cuanto a los menores en estado de vulnerabilidad.

El censo de los menores en resguardo del propio estado es “inexistente”, es así como se han permitido las renombradas desapariciones de éstos, pues como sería posible la seguridad de los menores sin siquiera saber que se encuentran dentro de los propios albergues públicos, como sería posible la

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

aplicación de los derechos de la niñez sin siquiera saber su nombre, su aspecto físico, su edad, su estado de salud, etc.

La existencia de un censo nacional de menores expósitos y abandonados es imprescindible e ineludible. Prolongar la inexistencia del censo, solo conllevará a la desgracia a los menores en estado de vulnerabilidad.

Mi aseveración es tan cierta que la propia titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, lo confirma en los siguientes artículos refiriéndome con posterioridad a las observaciones pertinentes:

Responde el organismo a un punto de acuerdo de la Cámara de Diputados

El DIF dice no tener atribuciones para levantar registro nacional de adopciones

Mediante un oficio, recomienda a los legisladores modificar la Ley de Asistencia Social

Periódico La Jornada

Martes 22 de junio de 2010, pág. 37

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) informó a la Cámara de Diputados que no cuenta con recursos para levantar un registro nacional de adopciones, personas adoptantes e instituciones privadas que presten servicios de adopción.

En respuesta a un punto de acuerdo de la Cámara de Diputados, que alertó sobre la desaparición de 45 mil menores de edad al año, el DIF aseguró que no cuenta con atribuciones para llevar a cabo dicho registro y recomendó a los legisladores modificar la Ley de Asistencia Social.

Debido a que Jalisco fue señalado como una de las entidades que más desapariciones de niños registra, el gobierno estatal respondió, al mismo punto de acuerdo, que ha iniciado las gestiones necesarias para integrar un programa de padrón de albergues, que permita determinar cuántos menores están bajo la protección estatal.

En un oficio enviado a la Comisión Permanente, y turnado después a la Cámara de Diputados, la titular del DIF, María Cecilia Landerreche, se limitó a recordar que ese organismo convocó a un foro sobre la adopción y envió un resumen de las conclusiones.

La funcionaria señaló en el documento, que fue turnado a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, que el DIF comenzó un estudio de los países que ya han implantado

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

el registro nacional, para analizar las experiencias exitosas y, en su caso, adecuarlas a las necesidades del país.

El 6 de abril, el pleno de la Cámara aprobó un exhorto presentado por el diputado Gregorio Hurtado Leija (PAN), en el cual refirió que si bien el DIF cuenta con una estadística de adopciones y solicitudes, la información sobre los padres que reciben a menores en custodia son incompletos, y facilita que personas presenten más de una solicitud de adopción en diferentes estados.

El legislador panista refirió que el propio DIF ha reportado que de 2000 a 2009 se han concretado 273 adopciones de niños y niñas a ciudadanos mexicanos y extranjeros, de las cuales se realizaron 56 en el primer año.

También expuso que se cuenta con otro concentrado de información de adopciones de estados como Baja California, que en 2008 recibió 398 solicitudes, de las que 29 están en proceso judicial, y 33 adopciones se concretaron; y Nuevo León, que tuvo 245 solicitudes en 2008, de las que 142 en proceso judicial y 89 adopciones concluidas.

Hurtado Leija expuso que los datos del DIF no son confiables, porque no los emiten a tiempo, o peor aún, no proporcionan los datos adecuados para alimentar este concentrado, que si bien incluye una estadística con algunos datos confidenciales, no deja de ser sólo un concentrado que no indica con exactitud la realidad a la que se enfrentan tanto los adoptantes como los adoptados.

De acuerdo con el legislador panista, datos de organizaciones especializadas en la búsqueda de infantes en México revelan que cada año desaparecen 45 mil niños en el país, y que en el Distrito Federal y en los estados de México y Jalisco el problema se agudiza.

En muchos de los casos, los niños terminan en Estados Unidos o Canadá, donde se pagan hasta 50 mil dólares por cada uno. Representantes de organismos indicaron que las autoridades no han dado la suficiente atención a un problema que anualmente se incrementa, ni se han preocupado por elaborar un padrón que documente el número de menores desaparecidos, refirió.

Sostuvo que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos de Tráfico de Menores documentó el robo o secuestro de 12 mil infantes sólo en 2006, que en su mayoría fueron sustraídos de sus hogares, para ser vendidos a traficantes de niños para explotación sexual y laboral, adopciones ilegales y tráfico de órganos.

Adopción, un tema ignorado

El Estado dejó la puerta abierta al tráfico de niños.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

-Con el argumento de la descentralización, se ha permitido a DIF estatales actuar a su libre albedrío.

-Por falta de regulación, algunas asociaciones civiles ofrecen recién nacidos al mejor postor.

-En el país no existe un registro de organizaciones privadas que funcionan como albergues.

Periódico La Jornada

Lunes 2 de agosto de 2010, pág. 2

En una zona gris conocida por todos pero de la que nadie se hace responsable es donde está situado el tema de las adopciones y la protección de los niños en situación de abandono. El descuido oficial es de tal magnitud que ni siquiera existe un registro de organizaciones privadas que funcionan como albergues y promueven la inserción de infantes en familias sustitutas. Tampoco se conoce la cantidad de menores que carecen de hogar ni el destino de aquellos que fueron adoptados.

Todo porque el Estado mexicano ha omitido cumplir con su responsabilidad y los compromisos adquiridos a escala internacional en instrumentos como la Convención sobre los Derechos del Niño, que suscribió hace casi 20 años. En 2006, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas expresó su preocupación, entre otros asuntos, por la carencia de un mecanismo central para inscribir el prohijamiento y de que se favorezcan las adopciones por familias ricas, sin tener debidamente en cuenta el interés superior del niño ni su origen cultural.

Se refiere, de acuerdo con expertos en el tema, a los procedimientos que realizan organizaciones privadas, las cuales proliferaron entre 1989 y 1993 con diversos objetivos, como apoyar a los niños de la calle y a los afectados por alguna discapacidad. En ese auge también se crearon agrupaciones para, supuestamente, ayudar y orientar a las mujeres con embarazos no deseados, sobre la conveniencia de tener a sus hijos y, en todo caso, darlos en adopción.

Mario Luis Fuentes, director del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS), aseguró que a causa de la falta de control y registros mínimos, la puerta está abierta para la comisión de ilícitos graves, como el lucro y el tráfico de infantes con fines de explotación sexual, en el peor escenario.

Las historias son varias; la más reciente, la de Casitas del Sur, lugar donde supuestamente se daba albergue a niños en situación de abandono. De ahí desaparecieron 11 menores, cuyo paradero aún se desconoce. Y todo se ha reducido a un conflicto judicial en el que hay culpables pero no responsables. Lo mismo sucedió con la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, señaló Fuentes.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Otros son los casos de las personas que al amparo de una asociación civil ofrecen y comercian a los niños, recién nacidos principalmente, a los que dan en adopción al mejor postor, a veces en el mismo hospital donde se da el alumbramiento.

Son múltiples las historias que en el transcurso de los años se han registrado y ahí han quedado, porque el marco legal no alcanza para garantizar la protección efectiva de la infancia en México, afirmó Martín Pérez García, director ejecutivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México. Lo anterior, no obstante la existencia de las leyes para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes, y la de Asistencia Social, en las cuales se plantea la obligación del Estado en este rubro.

La realidad es que la estructura gubernamental no cuenta con un organismo responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia. Ni el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) cumple con esta tarea, a pesar de que durante años estuvo en el imaginario social como la instancia protectora de ese sector de la población.

De hecho, carece de las facultades jurídicas y administrativas para desempeñar una función de rectoría a escala nacional, reconoció Mónica Ríos, directora general jurídica y de enlace institucional del DIF nacional. Los asuntos relacionados con la familia, incluida la adopción, son atribución de leyes y organismos estatales. No existe una relación de subordinación con respecto a la instancia federal.

A pesar de ello, indicó que en los pasados dos años el DIF nacional ha realizado algunas acciones encaminadas a convencer a las entidades federativas de la necesidad de armonizar las normas en el ámbito de las adopciones. Todo en la medida que la ley y las facultades lo permiten, puntualizó.

Resultado de foros regionales con jueces y magistrados de lo familiar y legisladores del país, los participantes acordaron como criterio principal que la adopción es una herramienta jurídica para restituir al niño su derecho a vivir en familia.

Sobre esa base tomaron una serie de acuerdos para eliminar situaciones que vulneran las garantías fundamentales de los infantes y limitan sus posibilidades para incorporarse a una familia, la suya o una sustituta.

En las conclusiones de los foros, jueces y legisladores acordaron, entre otras cuestiones, prohibir las adopciones directas, que se realizan como un arreglo sólo entre particulares; en todos los casos el certificado de idoneidad del o los interesados en adoptar a un niño será otorgado por una institución pública (el DIF), aunque el trámite haya sido promovido por una organización privada.

Además, los jueces verificarán que en el proceso no exista lucro, donativo o prestación económica de ninguna de las partes, y se favorecerá la figura de la adopción plena, con la cual el adoptado adquiere todos los derechos como hijo y miembro de una familia.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Para ser efectivos, estos y otros acuerdos deberán plasmarse en las leyes estatales, lo que queda a criterio de cada gobierno local, comentó Mónica Ríos. En algunos de ellos ha habido avances concretos, como en Durango, que en diciembre de 2009 promulgó la Ley de Adopciones estatal; el estado de México, que reformó su legislación para que todas las adopciones se realicen por conducto del DIF local; en Aguascalientes ya existe un proyecto de decreto para agilizar el trámite de pérdida de patria potestad, el cual en no pocas ocasiones es el principal obstáculo para que los infantes sean susceptibles de ser dados en adopción.

Para Mario Luis Fuentes, ex director del DIF nacional, el panorama es dramático, porque el Estado ha renunciado a su responsabilidad como rector de la política pública en materia de asistencia social y protección de la infancia, particularmente. Con el argumento de la descentralización, se ha dejado a los DIF estatales actuar a su libre albedrío.

A ello contribuyó el ex presidente Vicente Fox con la creación del Consejo de Infancia y Adolescencia, que asumió las responsabilidades que pertenecían al DIF nacional, recordó.

El organismo ya no existe, pero mientras, el DIF se pulverizó al grado de que en Chiapas el organismo fue sustituido en el año 2000 por el Instituto de Desarrollo Humano. Aunque en 2007 el gobernador Juan Sabines emitió un decreto por el que reconstruyó el DIF en la entidad.

Desde otra perspectiva, Martín Pérez García señaló el error cometido desde la creación del DIF. Su misión ha sido velar por el desarrollo integral de la familia, y por medio de ésta se ve a los niños, aun cuando la Convención sobre los Derechos del Niño los ubica como sujetos de derecho.

De ahí que los menores abandonados o callejeros no entran en el esquema del DIF y más bien quedan en un nivel secundario. Por eso, dijo, no hay el interés por contar con información sobre la cantidad de infantes que carecen de un hogar, aunque tampoco se dispone de otros datos como el monto del presupuesto destinado a la infancia.

En México viven 37 millones de personas menores de 18 años y, si acaso, es posible ubicar una cantidad mínima de dinero asignado en el presupuesto federal a este sector, como la compra de vacunas, otras acciones de salud, el dinero para el DIF y algunos aspectos en educación, las que en conjunto representan apenas 3 por ciento del gasto total del país, apuntó.

Un nuevo hogar

Los trámites de adopción que se realizan por conducto del DIF son gratuitos y por las reformas efectuadas en los años recientes, los solicitantes obtienen el dictamen de idoneidad en 100 días, contados a partir de que entregan su expediente completo, el cual se integra con base en los criterios establecidos en cada entidad. El requisito principal es que la o las personas tengan como objetivo ser padres.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Mónica Ríos comentó que después de los trámites los solicitantes pasan por una prueba mayor, que es la lista de espera por el limitado número de pequeños que son susceptibles de ser dados en adopción. Y es que generalmente requieren niños menores de cinco años de edad.

El día de la entrevista con este diario, el organismo tenía una lista de espera con 50 solicitantes ya aprobados para adoptar, los cuales llevaban tres años, en promedio, aguardando para poder cumplir su anhelo.

El DIF nacional cuenta con cuatro albergues, dos casas cuna y dos casas hogar, donde se encontraban 338 niños y niñas, de los cuales sólo 36 reunían las condiciones legales para acceder a una familia sustituta, pero con el problema de ser mayores de cinco años de edad.

A partir de este rango es más difícil que alguna persona se interese en adoptarlos, explicó la funcionaria, y menos aún si forman parte de un grupo de hermanos, pues éstos nunca son separados. Al momento de preparar esta información, en los albergues del DIF nacional ubicados en la ciudad de México había cuatro grupos de tres hermanos, y dos más con un par de ellos.

Independientemente del monto de sus ingresos, los solicitantes deben acreditar que se organizan y, aunque su salario sea bajo, que podrán ofrecer al niño la estabilidad y el amor que necesita. Así como la pobreza no es motivo para separar a un niño de una familia, tampoco lo es para negarle un hijo, aseguró la funcionaria.

Analizando el contexto del contenido de los insertos periodísticos, encuentro diversas observaciones:

La Cámara de Diputados, se alertó acerca de la desaparición de 45 mil menores al año, así que el DIF recomendó a los legisladores modificar la Ley de Asistencia Social y se escudó en que no cuenta con atribuciones para llevar a cabo dicho registro. Son indescriptibles las omisiones de esta institución, pues es tan clara la Ley de Asistencia Social que pareciera insostenible su argumentación. Dentro del artículo 9 de la Ley en referencia, se establecen las atribuciones de la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

Dentro de las cuales me parece importante mencionar las siguientes fracciones:

II. Formular las normas oficiales mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, a fin de garantizar la calidad de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta Ley; así como la difusión y actualización de las mismas entre los integrantes del Sistema

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Nacional de Salud, y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;

Es nefanda siquiera la sugerencia de su falta de atribuciones, existiendo la transcrita con anterioridad, pues cómo sería posible siquiera pedir a la Cámara de Diputados la reforma de la Ley de Asistencia Social si expresamente se les faculta para formular sus propias leyes en la materia.

III. Certificar que los servicios que presten en la materia las instituciones de los sectores público y privado, cumplan con lo estipulado en las normas oficiales mexicanas señaladas en el artículo anterior;

El SNDIF, además tiene la facultad, así como la obligación de certificar a las instituciones privadas, que se encuentren en condiciones óptimas para el desarrollo de actividades de la asistencia social, es entonces, que la omisión de elaborar una evaluación correcta sobre estas instituciones, hace que el SNDIF, sea el culpable de las desapariciones de menores expósitos y abandonados, pues delegan sus funciones a cualquier ente sin siquiera hacer un chequeo correcto y minucioso de dichos centros privados de asistencia social.

XIII. Coordinar, integrar y sistematizar un Directorio Nacional de Instituciones públicas y privadas de asistencia social;

Es así como hemos llegado al tema de principal atención, y a la omisión más profunda que ha tenido el SNDIF, pues dicen no tener las atribuciones expresas en la Ley de Asistencia Social y piden una reforma de ésta, pero desde mi punto de vista, esta obligación se encuentra clara y concisa en la fracción anteriormente transcrita. También, es expresa la obligación de “coordinar”, “integrar” y “sistematizar” que por definición sería la acción de concertar medios, esfuerzos para una acción común, así como constituir un todo, aunar, fusionar dos o más conceptos en uno que los sintetice, así como realizarlos mediante un conjunto de cosas que relacionadas entre sí, contribuyan a un determinado objeto, que en este caso, serían acciones de asistencia social.

Entonces, es así que para efectos de esta tesis, y contemplando la definición anterior, es preciso realizar un Directorio Nacional de instituciones públicas y privadas, así como sus demás matices, fusionando y aunando en un concepto, así como concertando en un objeto común.

XIV. Supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de menores.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

También tienen la facultad de supervisar el desarrollo de procesos de adopción, pero sin siquiera tener un directorio nacional de las instituciones privadas, con quienes establece subvenciones, podrá realmente, supervisar la legalidad de estas adopciones. Es cuestionable todo el entorno en que se han dado las adopciones, pues si bien es cierto, diversos medios presuponen el tráfico de menores, como algo común en la desaparición de infantes y, ¿qué más sencillo?, que aquellos que no tienen nadie que se responsabilice de ellos, qué más sencillo de aquellos seres indefensos sin respaldo alguno, ni de las instituciones privadas, ni de la propia obligación del estado que prefiere delegar.

Dentro del inserto periodístico, también se establece la falta de recursos para la elaboración de un registro nacional de adopciones, y que mejor excusa que ésta, para no llevar a cabo sus obligaciones, frente a la falta de presupuesto; con que sencillez, se deslindan de ésta obligación, que hasta el día de hoy, diez años más tarde de la publicación de la Ley de Asistencia Social, no han llevado a cabo y que, sin alerta de la Cámara de Diputados, sencillamente no hubieran llevado a cabo jamás.

A su vez, el DIF comenzó un estudio de los países que ya han implantado el registro nacional, para analizar las experiencias exitosas y en su caso, adecuarlas a las necesidades del país, que banalidad instaure esta institución, pues es su obligación realizar dicho registro, así como también es un gasto necesario de las partidas destinadas para el SNDIF.

El DIF también cuenta con una estadística de adopciones y solicitudes, pero la información sobre los padres que reciben a menores en custodia son incompletos, y facilita que personas presenten más de una solicitud de adopción en diferentes estados, lo cual, posibilita el tráfico de menores. Los datos emitidos por dicha estadística no son confiables, porque no los emiten a tiempo, o peor aún, no proporcionan los datos adecuados para alimentar este concentrado, que si bien, incluye una estadística con algunos datos confidenciales, no deja de ser sólo un concentrado, que no indica con exactitud la realidad. A su vez, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos de Tráfico de Menores, documentó el robo o secuestro de 12 mil infantes sólo en 2006, que en su mayoría fueron sustraídos de sus hogares, para ser vendidos a traficantes de niños para explotación sexual y laboral, adopciones ilegales y tráfico de órganos.

En los años 2000 a 2009, se han concretado 273 adopciones de niños y niñas a ciudadanos mexicanos y extranjeros, de las cuales se realizaron 56 en el primer año, es evidente que las adopciones son mínimas en relación a las desapariciones, pues los datos de organizaciones especializadas en la búsqueda de infantes en México, revelan que cada año desaparecen 45 mil

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

niños en el país, de los cuales, un número creciente han sido de estas instituciones privadas. Estadísticamente, se contempla que se realizan aproximadamente 30 adopciones exitosas anualmente lo cual, redundando en la negligencia sobre los menores, así como su falta de capacitación para realizar adopciones exitosas. Es innegable la ineptitud con que trabaja este organismo en materia de adopciones, así como la torpeza de las propias autoridades, no dando la suficiente atención a un problema que anualmente se incrementa, así como la falta de preocupación por elaborar un padrón que documente el número de menores desaparecidos.

En el segundo inserto periodístico he realizado las siguientes observaciones:

El descuido oficial, es de tal magnitud, que ni siquiera existe un registro de organizaciones privadas que funcionan como albergues y promueven la inserción de infantes en familias sustitutas. Tampoco, se conoce la cantidad de menores que carecen de hogar, ni el destino de aquellos que fueron adoptados.

También ha reconocido Mónica Ríos, directora general jurídica y de enlace institucional del DIF nacional, que la institución carece de las facultades jurídicas y administrativas para desempeñar una función de rectoría a escala nacional, lo cual sencillamente rebosa, en la falta de subordinación que, como principio de derecho administrativo debería de existir, pero dicha funcionaria, no ha observado, que constitucionalmente se estaría frente a una aberración jurídica, pues los estados miembros de la federación gozan de autonomía y soberanía, así como sus órganos estatales. Así mismo, es preciso mencionar, que el SNDIF goza a su vez de una atribución que revertiría la aseveración de dicha funcionaria, pues se encuentra ante la obligación de coordinación que posee el SNDIF frente a los sistemas estatales y municipales. Al mismo tiempo, frente a derechos de la niñez. Se encuentran ante compilaciones de normas internacionales, que delimitan, los cuidados y necesidades básicas que deben ser atendidos por cualquier persona que tenga la patria potestad, así como la tutela de menores ya sean entes públicos o privados.

Otros casos registrados, son de personas que al amparo de una asociación civil, ofrecen y comercian a los niños, recién nacidos principalmente, a los que dan en adopción al mejor postor, a veces en el mismo hospital donde se da el alumbramiento, no obstante la existencia de las leyes para la protección de los niños y adolescentes, en las cuales se plantea la obligación del estado en este rubro.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La realidad jurídica, es que la estructura gubernamental no cuenta con un organismo responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia, pues el error ha sido cometido desde la creación del DIF ya que su misión ha sido el velar por el desarrollo integral de la familia, de ahí que, los menores abandonados o callejeros no entran dentro del esquema del DIF y más bien quedan en un nivel secundario.

El estado ha renunciado a su responsabilidad como rector de la política pública en materia de asistencia social y protección de la infancia, particularmente con el argumento de la descentralización, se ha dejado a los DIF estatales y municipales actuar a su libre albedrío, sin contemplar la imperiosa necesidad de concordancia, así como la obligación de coordinación que posee el SNDIF sobre los sistemas estatales y municipales y estos, a su vez con la obligación de actuar en concordancia y bajo los esquemas nacionales de la propia institución.

La última omisión, pero no por eso de menos importancia, es que no existe registro alguno del monto del presupuesto destinado a la infancia.

5.1.6 Los dogmas de las asociaciones civiles.

Se entiende por dogma a *“toda proposición que se asienta por firme y cierta, como un principio innegable”*³⁴.

Es así, como dentro de dicha definición, se albergan sin duda, las normas religiosas, pues éstos no aceptan criterio en contrario, no admiten razonamiento alguno.

Por otro lado, en los antecedentes históricos de la asistencia social, se había mencionado que dicha asistencia, tiene sus primeros antecedentes en la caridad cristiana, posteriormente en la filantropía privada y finalmente, la institucionalización de esta función por parte del estado.

En la actualidad, se puede hablar de un retroceso, pues de la obligatoriedad del estado y su institucionalización, éste ha decidido la delegación de su función nuevamente a la caridad cristiana y la filantropía privada.

³⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Es importante delimitar, que los albergues privados, en su mayoría son instituciones religiosas. Dentro de sus dogmas, se encuentran la ayuda al prójimo, la misericordia, la piedad y la compasión como parte de éstos.

Es así, como el estado, ha decidido realizar un retroceso de la institucionalización. Por consiguiente, la observación pertinente, sería la falta de conocimientos de estas instituciones religiosas, así como las herramientas para una educación laica, como parte de un principio constitucional.

5.1.6.1 Principio de Laicidad.

Comenzando este apartado, es importante mencionar los antecedentes históricos que delimitaron la creación del estado laico en México.

Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Pedro Escudero y Echánove, Santos Degollado, Inacción Ramírez, José María del Castillo Velasco, León Guzmán Isidoro Olvera, Ponciano Arriaga, José María Mata, Ignacio L. Vallarta, Mariano y Vicente Riva Palacio, Melchor Ocampo y José María Lafragua, fueron electos diputados constituyentes, éstos dos últimos, prácticamente no llegaron a intervenir en las sesiones parlamentarias. Muchos de estos diputados, poseían una regular cultura política y algunos conocían con cierto detalle, el texto de la Constitución norteamericana y habían leído el libro de Tocqueville sobre "*la democracia en América*", así como las obras de los principales tratadistas de esa Constitución. Además, el funcionamiento de las instituciones constitucionales de Inglaterra, España y especialmente Francia, no les era desconocido. Trabajaron sobre el modelo de Filadelfia, haciendo del gobierno un equilibrio de fuerzas, disposiciones que rompieron fundamentalmente el equilibrio constitucional, la cámara única, la supresión del veto presidencial, la acción congresional ininterrumpida, el juicio político sin garantías de justicia, en una palabra, la omnipotencia del legislativo.

Casi cuatro meses tardó en elaborarse el proyecto de Constitución, los debates que más adelante dividieron a los constituyentes, sobre todo, los relativos a las materias religiosas y a la organización del propio Congreso. Los temas que se

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

debatieron, la altura y seriedad del propio debate, el modelo histórico que se vivía, la formación intelectual y la responsabilidad de los constituyentes más destacados permiten afirmar, que el Congreso Constituyente de 1856-1857, es el más importante de la historia constitucional mexicana.

Los debates más significativos, fueron los relativos al proceso de reforma, que tímidamente había comenzado bajo el gobierno de Juan Álvarez, en concreto, la libertad de culto y la relación con la iglesia, el nuevo equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824; y el problema de la propiedad inmueble. Un asunto no fue puesto a discusión, la forma republicana del gobierno. Desde Ayutla, quedó claro que los monárquicos mexicanos estarían excluidos. El Congreso Constituyente, como fruto de una revolución prerrepública, impidió que fuera discutida abiertamente la cuestión más urgente del momento y la que a la larga, costaría tanto derramamiento de sangre. En materia religiosa, el proyecto de la comisión, incluyó las tres polémicas leyes "prerreformistas". La Ley Iglesias, que declaró no obligatorio el pago de los derechos y de las obviaciones parroquiales; la Ley Juárez, que ordenó la supresión de los fueros eclesiásticos y militar en los juicios civiles y renunciable en los criminales; y la Ley Lerdo, que obligó a desamortizar la propiedad vinculada, tanto a corporaciones civiles como a la iglesia. La libertad de cultos, provocó las más encendidas objeciones. Los que la favorecían, argumentaron que la República solo superaría sus graves dificultades si admitía una considerable colonización de extranjeros, principalmente europeos, para lo cual, se hacía indispensable admitir la libertad de cultos. Los detractores, afirmaron que con ella, se pondría en riesgo la unidad de los mexicanos. El Constituyente aprobó el artículo 123, que dotó a los poderes federales de la facultad de intervenir en las materias de culto religioso y disciplina externa, lo que equivalía a reconocer el ejercicio de un cierto patronato sobre la iglesia. Nadie quedó plenamente satisfecho con la reglamentación que finalmente hizo la Constitución de esta importante materia, que aceleró y legitimó el proceso de secularización de la vida social de los mexicanos iniciado con las reformas de los monarcas Borbones. Esta inconformidad, fue una de las principales causas del amplio rechazo al texto constitucional y de la posterior guerra de Reforma, aunque no la única. Otra provino del deficiente y endeble equilibrio que estableció entre poderes.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Los conservadores, prácticamente excluidos del seno del Congreso Constituyente, no ofrecieron un proyecto de estado alternativo al propuesto en la nueva Constitución. También divididos, coincidieron en la defensa de la religión, como el último y único lazo de unidad entre los mexicanos, y de la propiedad, tanto de la privada, como de la corporativa, sin embargo, con o sin la ayuda de la iglesia, pero si con la del ejército y la del pueblo, comenzaron a organizar la oposición, defender la religión y la independencia nacional, que se respetasen la religión y los fueros. Durante todo el año de 1857, creció el descontento provocado por la desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y eclesiásticas y de las tierras comunales de los pueblos indígenas, y por el juramento a la Constitución exigido por el gobierno a los sacerdotes y a los empleados públicos. Rechazó generalizado a la Constitución, y finalmente, a la proclamación del Plan de Tacubaya del 17 de diciembre, por parte del general Félix Zuloaga, desconoció a la nueva Constitución y Comonfort, quien no podía verse transformado como un presidente constitucional en cierta forma sometido al Congreso se adhirió al de Tacubaya.

El texto de la Constitución de 1857, no satisfacía prácticamente a nadie y los conservadores la rechazaron por irreligiosa e inmoral, y por estar plagada de principios filosóficos abstractos, ajenos al pueblo mexicano.

El papa Pío IX atacó los artículos aprobados de la Constitución en materia eclesiástica y religiosa, acusando al gobierno mexicano de injuriar a la religión, a la iglesia católica, a sus ministros y pastores, a sus derechos y a la propia autoridad pontificia, por todo lo cual, condenó y declaró "írritos y de ningún valor los enunciados decretos".

El 11 de enero de 1858, el mismo Zuloaga pronunció en contra de Comonfort y se convirtió en presidente interino con su gabinete conservador.

La Guerra de Reforma, o de Tres Años, fue la más sangrienta e intransigente de las conflagraciones civiles del siglo XIX.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

La libertad de cultos, no se decretó hasta diciembre de 1860, días antes de finalizar la guerra, lo que demuestra la cautela con la que se trataba el asunto de la religión.

Concluyendo, se denomina como estado laico, a aquel estado independiente de cualquier organización o confesión religiosa y en el cual, las autoridades políticas no se adhieren públicamente a ninguna religión determinada, ni las creencias religiosas influyen sobre la política nacional.

En un sentido estricto, la condición de estado laico, supone la nula injerencia de cualquier organización o confesión religiosa en el gobierno del mismo, ya sea en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo o en el Judicial. En un sentido amplio, el estado laico, es aquel que es neutral en materia de religión, por lo que no ejerce apoyo ni oposición explícita o implícita a ninguna organización o confesión religiosa.

Un estado laico trata a todos los ciudadanos por igual, tanto a los creyentes de cualquier religión como a los no creyentes. En tal sentido, evita la discriminación por cuestiones religiosas, pero tampoco favorece a alguna confesión determinada. Por lo general, en el estado laico no existe una "religión de estado" o equivalente y se mantiene la separación entre la iglesia y el estado.

Un estado laico se define protector de la libertad religiosa, y ejerce el secularismo de estado. También se caracteriza, por evitar la interferencia de la religión en los asuntos de estado y del control del gobierno o poder de ejercicio político.

Por medio de este razonamiento, se pretende visualizar como es que, ante la institucionalización de la asistencia social, se ha escapado a la vista de los legisladores, la intromisión de instituciones de naturaleza religiosa, tan es así, que quien pretende realizar acciones de asistencia social conjuntamente con el estado es aprobado sin tener en consideración tal condición, a pesar de que México es considerado como un estado laico, contraviniendo absolutamente el principio de laicidad que rige constitucionalmente.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.1.7 Indagatorias ministeriales de los menores rescatados.

A través de este apartado, trataré de desmembrar declaraciones ministeriales de menores rescatados de diversos albergues privados, que han presentado abusos, así como violencia física y moral; también, mencionaré declaraciones ministeriales de padres de distintos menores desaparecidos.

La problemática que hoy aqueja esta investigación de tesis, se dio a conocer con la declaración ministerial de Brenda Carolina Bernal Hernández en la región de Monterrey, quien sin duda, dejó entreabierto esta clara violación de los derechos de la niñez.

Su testimonio, dio lugar a la investigación ministerial que pretende localizar a 25 menores que desaparecieron de albergues privados subvencionados por el SNDIF y dirigidos por la iglesia cristiana restaurada.

Brenda Carolina tiene tan solo 12 años y un día, como se desprende de su declaración, arriesgando su vida, saltó por el tejado del albergue refugio de amor y huyó.

A continuación se transcribirá su declaración ministerial:

“Hace como dos años y medio, yo estaba viviendo con mi abuelita; no sé cómo se llama, pero le decimos Mague. Estaba viviendo con ella porque ahí me dejó mi mamá para que nos cuidara a mí y a mi hermana Diana Lizeth, y duramos viviendo con ella dos días. Un día mi abuelita Mague, creo que era 6 de junio de 2006, nos dijo: Cómo su mamá no está, las voy a llevar al internado donde están sus primos Adriana y Julio. Ellos son hijos de mi tía Inés. Y luego nos llevó a la casa hogar, y mi abuelita firmó un papel y le dijo a Patricia que quería que nos quedáramos porque mi hermana Diana Lizeth y yo nos portábamos mal. Patricia Murguía Ibarra es la dueña de todo en el asa hogar, porque ella les decía a todos lo que tenían que hacer. Patricia es gorda, chaparra, aperlada, el pelo lo tiene corto, como pintado, pero no sé de qué color; tiene ojos grandes, como cafecito clarito, y es muy regañona. Y pasaron tres días y mi mamá fue a vernos a mí y a mi hermana Diana Lizeth; yo no la vi, porque no me dejaron verla, yo estaba limpiando la cocina, yo sé que fue mi mamá porque otra niña que también estaba en la casa hogar vio a mi mamá, porque yo le había enseñado una foto chiquita y por eso supo que era mi mamá y me dijo que Nancy Nelly Ávila Almaguer, Nancy (que no está ni gorda ni flaca, pelo chino, largo, color negro o café y es bien gritona), no la había dejado entrar. Nancy trabajaba en la casa

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

hogar y nos cuidaba a las niñas medianas y grandes, desde nueve a los dieciséis años. Me acuerdo que cuando llegué a la casa hogar me trataban bien, pero como a los cuatro meses me di cuenta que encerraban a las niñas en el cuarto donde guardaban la ropa que está en el primer piso y luego salían llorando, pero que no escuchaba que les gritaran o que les pegaran, no se escuchaba nada, y también me di cuenta que mi prima Adriana tenía un raya roja en la pierna y ella me dijo que Lourdes (ella también trabajaba en la casa hogar) le había pegado, y le pregunté qué porqué le había pegado y mi prima Adriana me dijo que 'nada más me pegó así', y me acuerdo que el día domingo nos juntaban a las niñas en otra casa, pero no sé dónde está, y en esa casa vivían niños, eran como veintitantos, no sé cuántos, y en esa casa vivía mi primo Julio y él también me platicó que Chuy también le pegaba con una vara de madera que decía 'Corrige a tus hijos y te darán descanso'. Me dijo que le pegaban en las pompis, y yo le pregunté qué porqué le pegaban y él me decía que porque se portaba mal, entonces yo le preguntaba que qué hacía, pero mi primo Julio no me contestaba, y también me dijo que Chuy y Nora lo habían amarrado con un mecate de los pies, y que lo amarraron a unos tubos color blanco que hay en el segundo piso de la casa, y me dijo que lo dejaron amarrado un rato. También me acuerdo de cómo dos veces Bety (Celia Beatriz Reyna Torres) le tapaba la nariz y la boca a una niña que tiene cuatro años y yo vi que le salía sangre por la nariz, pero Wendy no le decía nada a su mamá, pero no sé porqué no le decía, yo creo que tenía miedo. Me acuerdo que tres veces Celia Beatriz Reyna Torres Nancy Nelly Ávila Almaguer me tiraron al piso, y cuando estaba boca abajo, entre las dos me estiraban los dos brazos cruzados hacia atrás, y yo lloraba pero despacito, porque decían que me callara, ellas me hacían eso porque primero me ponían a limpiar las paredes de la casa con unos cepillos para quitarles la mugre, pero yo me cansaba y le decía a Nancy que ya no podía más, porque me dolían las manos, y por eso me estiraban los brazos, y yo les decía que le iba a decir a mi mamá y Bety y Nancy me decían que le dijera a mi mamá que ellas iban a traer la patrulla para me llevaran, porque estaba llorando y gritando. Me acuerdo que era un lunes y eran como las nueve de la mañana, yo ya había pensado escaparme porque me pegaban mucho; y ese día Nancy me dio champiñones crudos con cebolla y brócoli, y como no me los quise comer, Nancy y Bety me metieron al cuarto donde guardan la ropa y entre las dos me metieron a un clóset que es café claro, y que tiene cuadros, y que tiene una puerta, y cerraron la puerta del clóset, y estaba oscuro, y me pusieron en el suelo boca abajo y Betty estaba parada arriba de mí en mis pies; yo andaba descalza, y Nancy estaba arriba de mi espalda sentada, y pusieron ropa abajo, y me empezaron a estirar los brazos cruzados hacia atrás y Bety me agarraba de los pies con las dos manos y luego me soltaron. Nancy me puso a lavar las calcetas de todas las niñas, y cuando terminé de lavarlas me subí al tercer piso a tenderlas, y

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

fue cuando me salté la barda, que son como tres pisos, y está alta, y salté y fue como me pude salir. Eran como las cuatro de la tarde y me fui corriendo hasta llegar a una parada que está por una tienda Soriana, yo iba descalza y paré un camión 202 y le dije que si me podía dar raid y el señor me dijo que si, y luego me bajé en frente de una Cruz Roja, que era cerca de la casa de mi abuela, y luego me fui caminando hasta la casa de mi abuela”.

La desaparición de menores comenzó a denunciarse después de que Brenda se escapó del albergue refugio de amor. Según se sabe, a raíz de su huida, el albergue ha retenido ilegalmente a su hermana Diana Lizeth y a sus primos Julio César y Adriana Guadalupe Castañeda Bernal; los tres siguen oficialmente desaparecidos.

Su madre Mónica Bernal Hernández, interpuso una denuncia por secuestro contra el Centro de Adaptación e Integración Familiar, A.C, razón social de los tres albergues ubicados en Nuevo León y custodiados por la iglesia cristiana restaurada.

En la misma situación, se encuentran otras dos casas hogar: casitas del sur, en el Distrito Federal donde desaparecieron 7 menores, y la casita, en Cancún, de la que desapareció una decena de niños en los últimos años.

Las declaraciones de Brenda fueron fundamentales para incluir en el proceso de dichas desapariciones, presunciones sobre el abuso sexual y el tráfico de órganos.

La niña relató a su vez, como a las menores se las llevaban a otros estados de la República, y cuando volvían si conducta era extraña: *“Cuando las niñas regresaban de los viajes, estaban muy raras y al platicar con ellas les preguntaba que habían hecho y sólo respondían que nadaron y nadaron. Cuando llegaban las niñas de viaje se quedaban viendo a todos los niños de la casa hogar y ellas se tapaban la cara y se escondían, y cuando alguno de los niños de la casa hogar se les querían acercar, Nancy les decía que no se acercaran a ellas. Nancy sólo les decía que tenían que llevarlos con el médico para que los checaran de la panza y se los llevaban uno por uno, y cuando regresaban estaban bien, regresaban con medicamento, pero se descontrolaban cuando les daban más medicamento, ya que se tiraban en el piso, y se empezaban a mover en el piso, quién sabe cómo, grite y grite, y los metían a un cuarto. En una ocasión, hace como un año, una niña que se llama Mónica Alejandra Carrizales Méndez se enfermó del apéndice y se la llevaron Nancy y Chuy a un hospital, en donde la operaron y cuando regresó después de cuatro meses traía dos cosidas en el estómago con cicatriz”.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Posterior a la presente declaración ministerial, el DIF rescató a sólo 42 menores de tres albergues de la iglesia cristiana restaurada en Monterrey. La mayoría de ellos, confirmaron los maltratos. Algunos tenían infecciones, enfermedades diversas y piojos debido al abandono. Las autoridades no poseen ningún registro del número de casas hogar dirigidas por esta asociación religiosa, y mucho menos, el número de niños internados. Luego entonces, no se puede determinar la cantidad exacta de niños desaparecidos.

De los testimonios presentados por los menores rescatados, se deduce, que la mayoría tenían asignadas horas extenuantes de labores de limpieza, así mismo, que los castigos corporales obedecían a técnicas de judo y que no se contaba con el permiso respectivo de la Secretaría de Educación Pública para realizar actividades como casas hogar.

Yamileth, apenas de seis años, no conocía sus apellidos declara:

“Antes yo vivía en casa con mi mamá, pero no se la calle ni el número de la casa en la que vivía antes; tampoco sé porque ya no vivo con mi mamá. Mi mamá fué la que me llevó a la casa hogar; estaba más chiquita, tenía tres años, ahora estoy en tercero de preescolar. A veces cuando me porto mal, cuando peleo con mis amigas o no presto las cosas, Bety se enoja conmigo y me regaña, e dice gritando que ya me porte bien y yo me asusto cuando me regaña y me pongo a llorar, y Bety me tapa la boca y me aprieta la nariz muy fuerte y no puedo respirar.”

Alejandra Carrizales Méndez, de quince años declara:

“Cuando te portas mal hay consecuencias de dieta; luego, si gritas como Diana, el castigo va aumentando. Una vez vi que a Yahaira le aplicaron el ‘azoto gary’ y que fue Nancy quien se la aplicó; el azoto gary es una técnica de judo. Nancy siempre decía ‘lo bueno es que ya sé cómo se aplican las técnicas de judo para cuando se me pongan rebeldes’. El azoto gary sí duele si no sabes cómo caer, porque te puedes descalabrar. Es una técnica en la cual sujetan a la persona en el hombro y de un brazo y luego le meten el pie para que caiga hacia atrás y se pega en la cabeza”.

Jennifer Yahaira de León Neri, de doce años, explica que el estiramiento de brazos, forma parte de las consecuencias o castigos aplicados cuando se portaban mal: *“Nancy trata de doblarnos el brazo izquierdo hacia atrás y también nos hace que pongamos las dos manos cruzadas hacia el pecho a la altura de la garganta y nos estira los brazos para que no podamos respirar”.*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

También dan cuenta de niños pequeños que nunca volvieron a ver.

Alejandro Javier Sonora del Río, vecino de la casa hogar relata:

“Hace dos meses, en la madrugada, como entre las dos y tres de la mañana, estaba en la cocina de mi casa y en ese momento escuché los gritos de una niña que gritaba: ‘ábranme, ábranme, déjenme entrar, ya no lo vuelvo a hacer. Tengo frío’. Alguien de la misma casa, con voz de mujer, le gritaba a la niña que se callara, que iba a despertar a los vecinos, ya que esta vez sí hacía frío. La niña duró como cuarenta minutos gritando que la dejaran entrar, y en ese momento salí a fumar un cigarro y vi a la niña dormida en el porche de la casa hogar. Estaba dormida en el piso sin cobijas, ni nada. Y en otra ocasión, siendo 15 de septiembre de 2008, estaba en mi casa y llegó una niña de la cual no me acuerdo de su nombre, pero me preguntó: Hay gente al lado, ¿No sabes si está Paty ahí?, refiriéndose a la casa hogar, y yo le dije: No, a lo mejor llegan el lunes temprano, si no el domingo. La niña me comenzó a preguntar ¿No sabes si están en el parque? Refiriéndose a las personas de la casa, porque a veces se las llevaban a convivir al parque. Le pregunté que si había comido y ella me contestó: No, no he comido nada, y le dije que si quería comer, pero me dijo: No gracias, ya me voy, y le pregunté que a donde iba y me contestó: Aquí me voy a quedar a esperar a Paty. Finalmente mi madre y mi hermana llegaron y convencieron a la niña de dormir en casa, lugar donde permaneció tres días. Y una vez escuche decirle a mi hermana que en la casa hogar les pegaban con una vara de madera cuando se portaban mal, supuestamente cuando no hacían la limpieza en la casa, porque se tenían que levantar muy temprano a arreglar el cuarto o la casa. En otras ocasiones he escuchado que las niñas lloran porque les pegaban o por los castigos, ya que cuando las castigaban, no les daban de comer, es que a veces escuchaba que les gritaban a las niñas: ‘Vete a tu cuarto, no vas a comer’ o ‘Vete a limpiar, vete a lavar ropa’. A mediados de octubre de 2008 eran como las tres de la mañana y escuché a una niña llorar con mucho sentimiento y entonces me asomé por la ventana del cuarto de mis papás, que es la que da a la calle, y escuche que la niña gritaba: ‘ Ya no, no Nancy, ya no me pegues, te prometo que no lo vuelvo a hacer. Te prometo que ya me voy a dormir’. Creo que estaban cerca de las escaleras que están por fuera de la casa hogar que sube a los dormitorios de las niñas, pero no alcancé a ver, porque tiene una barda muy grande. Pero después escuché que cerraron una puerta y seguí oyendo que la niña seguía llorando. Al día siguiente, como a las cinco treinta de la mañana, salí de mi casa porque tenía que ir a trabajar y vi que una señora a la que le dicen abuelita, levantó a la niña que estaba dormida en las escaleras que estaban afuera de la casa hogar y la metió”.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Érika Aguilar, hace cuatro años, internó a sus tres hijos en la casa hogar debido a la imposibilidad de mantenerlos por la pobreza extrema en que vive. En noviembre de 2008, pudo comprobar los abusos de que fueron víctimas sus hijas de doce y diez años, y presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Patricia Murguía, como represalia, le retiró el derecho a las visitas, y no le permitió ver a las niñas durante meses. Érika asegura que también comunicó los hechos al DIF, pero nunca atendieron el caso.

En México, Distrito Federal a su vez existía un albergue privado denominado “casitas del sur” organizado por la iglesia cristiana restaurada, de la cual, se desprenden 7 desapariciones y las siguientes declaraciones:

Mayra Azucena Martínez Estrada, madre de Ilse Michel Curiel Martínez no ha visto a su menor hija desde hace 4 años.

Acepta que se equivocó en la elección de Iván Curiel, el padre de Ilse. Ambos eran muy jóvenes cuando decidieron formar un hogar. Ilse llegó a este mundo en el seno de un hogar que padecía serias dificultades de convivencia. Cuando tenía dos años, sus padres se separaron. La niña quedó bajo el cuidado de los abuelos paternos. Pero eso duró sólo cinco años, ya que sus abuelos también se separaron. Mayra interpuso una demanda de guarda y custodia para recuperar a su hija, pero fue precisamente la abuela paterna quien le pidió a su hijo Iván, padre de Ilse, denunciar a su padre y a su hermano por haber violado a Ilse. Las autoridades la resguardaron y, en septiembre de 2005, la internaron durante 2 años en el albergue temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, sin dar aviso previo a sus familiares trasladaron a Ilse a ‘casitas del sur’ a mediados de 2007. Su abuela materna, siguió luchando por ella. Y en agosto de 2008, la Juez decimosexta de lo Familiar, le otorgó la patria potestad. En casitas de sur les impedían ver a Ilse Michel. Nadie atendió las denuncias ante el DIF y la PGR de la grave negativa del albergue. Cuando recuperaron a los niños de ‘casitas del sur’ le enseñaron a una supuesta Ilse, que posteriormente y ante las pruebas de ADN resultaron negativas.

La indignación de los padres y familiares de los niños desaparecidos en casitas del sur, aumenta conforme pasan los meses y no encuentran a los menores. Por lo general, se convierten en internos de las casas hogar debido a la disputa entre los padres por la patria potestad.

En la casita de Cancún, suceden cuestiones de la misma naturaleza:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

“En el tiempo que estuve ahí vi como te tratan, dice el niño Wilberth Ruiz en una carta escrita de su puño y letra el 18 de enero de 2005, la cual fue entregada a la Comisión de Derechos Humanos de Quintana Roo. ‘A mí me inyectaban y me daban muchas pastillas. Nos encerraban en el famoso cuarto oscuro. Me dejaban un mes o dos, me dejaban sin comer y sin bañarme. Por cualquier cosa te encerraban. La religión de Patricia (Seoane) nos prohibió ver a nuestros papás. Los siete días de la semana nos juntaban y nos ponían películas religiosas, como las relaciones sexuales, adulterio, del infierno, y nos decían que podíamos llegar a ser violadores, rateros, asesinos y ellos no querían eso, y debíamos hacer lo que dios ordena. Yo escribo esta carta porque quiero que alguien ayude a los niños que aún quedan en el infierno de dizque casa hogar. Como también si pueden localizar a los niños desaparecidos que se van con los extranjeros que Patricia Seoane llevaba”.

A pesar de las súplicas de los menores y del procedimiento judicial, la casita, siguió funcionando.

Según los testimonios de los menores internos, había extranjeros que visitaban la casita y se llevaban a niños que nunca volvían a ver. Cuentan como Seoane le exigía inventar delitos contra sus padres.

Escribe la niña Jessica Ruiz González: *“Hubo un tiempo donde los niños desaparecían, está el caso de Irving de Jesús, no sabemos dónde está porque varios desaparecieron, también intoxicaban a los niños, los ponían muy mal, y luego no sabíamos nada de ellos porque se los llevaban. Llegaban gringos. Había un señor que se llamaba don Jim, que llevaba a los gringos a su casa muchas veces que fueron a entrevistar a los niños, decían mientras de cómo se sentían. A Georgina Rosas Licoma un día se la llevaron, quién sabe a dónde fue, pero después regresó a la casita y se la pasaba llorando en su cama. Cuando le preguntamos dónde la habían llevado, ella nos decía que no nos podía decir y se ponía a llorar. A Iris la amenazaban diciéndole que si no hacía eso la iban a llevar con Juan Carlos; Iris se ponía a llorar y me decía que si se la iban a llevar; yo le decía, ‘Haz lo que te dicen para que no te lleven’. Ella tenía que decir lo que Paty le decía, que era acusar a mi papá de algo que no había hecho, que era violarla, la misma Iris decía que no era cierto”.*

Jessica inicia su carta diciendo: *“Estimadas autoridades, requerimos de su apoyo por el maltrato psicológico como físico que se da en la casita. Patricia Seoane me invitaba a que yo dijera que me habían violado muchas veces; me encerraba en su oficina y me decía ‘si tú quieres deshacerte de esa señora, tienes que decir que tu papá te violó muchas veces, me lo dijo y estábamos en varias casas y con el maestro Bismark yo veía como*

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

sacaban a Iris al patio porque supuestamente se portaba mal. Hubo un tiempo que se fueron de vacaciones y se quedó Juan Carlos Méndez con nosotros y maltrataba a mi hermana, la sacaba al patio aunque estaba lloviendo y le decía a mi hermana que ella estaba mal de la cabeza. Al poco tiempo se terminó la casa grande y llevaron a todas las niñas, estuvo la maestra Ana Teresa, una maestra que nos quería mucho. Ella se fue por problemas personales. Al mismo tiempo, se hizo el cuarto de aislamiento, un cuarto donde te encerraban. No te dejaban salir a bañarte; después las cosas se pusieron muy feas, ya no te daban comida, no te dejaban salir a bañar hasta quince días te dejaban ahí. A varios niños les empezaron a dar pastillas que los alteraban, a otros los dormían cuando llegaban el domingo. Nos hablaban del infierno, del sida, sexualidad, cosas que no entendíamos, pero bueno varios se querían escapar porque sentían demasiada presión, intentábamos quitarnos la vida. Yo en lo personal tomé muchas pastillas, intenté tirarme de la azotea una vez. Nos íbamos a escapar varias niñas, éramos tres, pero al brincar la barda nos lastimamos, regresamos pensando que nos iban a curar y en lugar de curarnos nos encerraron, nos tomaron fotos donde estábamos lastimadas y luego Patricia nos dejó en vergüenza enfrente de todos. La verdad es algo horrible estar ahí. Juan Carlos Méndez maltrataba a Iris. Le daba pastillas a la fuerza y luego yo veía como temblaba Iris y se ponía muy mal a veces cuando no quería tomar pastillas se las daban a fuerzas (a mí también me daban). Varias veces me llevaron al hospital. La psicóloga Alicia en los cuartos de aislamiento puso cámaras para ver lo que hacíamos y era bien feo porque hacías del baño en una bacinica. Se sentía horrible estar ahí y estaba todo encerrado. A muchos no dejaban ver a sus papás, a otros los amenazaban con el cuarto, les decían lo que tenían que decir cuando iban a declarar y si no lo decían los encerraban. La verdad es algo horrible estar ahí, te sientes que nunca vas a salir, te sientes sola, triste, avergonzada de ti misma. No dejan que salgas ni a la calle, te hablan de cosas que no entiendes, te ponen películas bien feas, casetes de pastores donde hablan de cosas que ni siquiera sabes lo que dicen. El lema de ahí era: el que no trabaja no come. Ojalá los niños que estén ahí puedan salir pronto antes de que algo les pase”.

A pesar de las demandas crecientes, el problema continuó y volvió a saltar a la luz pública en febrero de 2009, cuando el menor Saúl Rodrigo Morales Nah, de catorce años, escapó de la casita y narró ante los medios de comunicación de Quintana Roo y se ventiló ante el Ministerio Público del fuero común, bajo la causa penal 60/09:

“Yo me escapé de la casa hogar brincando la barda trasera. Me castigaron dejándome sin comer por no pararme a tiempo y no lavar mi ropa. No soy el único que ha logrado escapar, porque adentro es un verdadero infierno; nos

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

golpeaban por cualquier motivo, todas las noches nos ponían valium dentro de la cena, además de que en ocasiones el profesor Bismar Tapia Escobar abusó sexualmente de mí. Nos castigaban de una manera muy mala, que no debe ser, en el cuarto de aislamiento nos ponían por una semana y no nos dejaban salir, dejaban las luces apagadas. Sólo hay una bacinica y una cámara de vigilancia en una esquina por cualquier cosita que hiciéramos que no le gustara a la señora Leidy Campos. Ella se molestaba cuando iba por las mañanas a supervisar con dos maestros que estaban encargados, Jorge Pool Pich y Jorge Eduardo Pérez Cruz; ellos son quienes nos castigaban de una manera muy mala por orden de ella. Nos dejaban sin cenar porque teníamos que levantarnos a las cinco y lavar la ropa en domingo. Si no estabas listo antes de las ocho, ya no comías. Nos engañaban diciendo que mi mamá no nos quería ver. Nos traían a playa pero nos tapaban la cara una bolsa. El maestro Tapia Escobar se pasó de listo, fue quien me violó. Por ello exijo que dejen libres a todos los que están en la casita, a mi hermano. Este señor ha violado a muchos de allí; de hecho, cuando lo metieron a la cárcel, luego salió y se pasó al extranjero y cuando lo acusábamos con Doña Leidy, ella nos decía que cerráramos el hocico o nos iba a aislar. Cuando fueron los del DIF a rescatar a unos niños, fue cuando nos separaron. Nos llevaron a la avenida la luna con unos de México. A las muchachas las llevaban a los hoteles a prostituirse y todo el dinero se lo quedaba Doña Leidy Campos. Los varones hacíamos la limpieza de toda la casa hogar. Algunas veces los niños desaparecían. Ellos tienen su funeraria, igual dicen que casualmente una niña que se llamaba Rebeca Jerónimo Pablo tuvo una fractura, dicen que vendieron sus órganos, nunca regresó. Varios niños decían que salían pero no le vendían sus órganos, pero luego casualmente aparecían con coche nuevo, siempre decían que si hablábamos nos iban a matar”.

Es aberrante la violencia física y moral con que se trataba a estos menores, pero más allá de los menores rescatados, aquellos que se encuentran desaparecidos. Me resultan alarmantes las condiciones en que éstos pequeños se pudieran encontrar, y es aún más despreciable la actitud del DIF, que haciendo caso omiso a las denuncias presentadas por padres de familia, durante años, siguió entregando en custodia a menores a los albergues dirigidos por la iglesia cristiana restaurada y por supuesto, tampoco se ocupó de dar seguimiento ni de vigilar a estas asociaciones civiles con carácter religioso.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.1.8 La no intervención del DIF en investigaciones ministeriales.

Del apartado anterior, así como de las declaraciones presentadas, se desprende la falta de intervención del DIF. Es controversial, la falta de intervención de la institución, pues ésta, es quien posee la tutela legítima de los menores expósitos y abandonados como ha quedado claro en esta investigación; es cuestionable que la propia institución, no haga valer los derechos de los menores.

Es evidente, una vez más, la indiferencia de la institución, de un problema latente, permanente y atribuible al propio DIF, que nuevamente prefiere delegar sus funciones y no acreditarse con su carácter de denunciante en las indagatorias ministeriales que aquejan a sus propios pupilos.

5.1.9 La descomposición, retroceso de la obligación del estado en materia de asistencia social, ideas privatizadoras encaminadas a la eliminación de la seguridad social y la desaparición del estado proteccionista.

Como es previsible, ante la problemática planteada, nos encontramos ante una descomposición y un retroceso claro de la asistencia social en México. Me refiero por descomposición como la falta de abastecimiento de las necesidades básicas de toda sociedad, así como retroceso a la regresión de la entrega del poder de la asistencia social a la caridad religiosa y a la filantropía privada.

Ha quedado claro, que existen ideas encaminadas a la privatización de este tipo de sectores, pues si no se ha realizado por completo, se ha configurado de manera parcial y con vaguedades como el presentado en esta tesis.

Como consecuencia, se ha llegado a la desaparición de todo el esquema del estado proteccionista, pues si bien es cierto, la tendencia internacional nos conduce directamente hacia el sentido opuesto, también es cierto que la asistencia social es una medida absoluta del régimen proteccionista pues, dentro de un esquema neoliberal la asistencia social es una pérdida absoluta de capital y es una cantidad pasiva que devengará gastos innecesarios.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.2 Soluciones de la Problemática planteada.

A través de este trabajo de tesis, ha quedado descrita la contravención legal y opacidad en que incurre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en materia de niños expósitos y abandonados. A continuación, trataré de desglosar las soluciones a la problemática anteriormente planteada.

5.2.1 Creación de un organismo responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia como un órgano de vigilancia independiente.

Propongo por medio de este tesis, la creación de un organismo responsable de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia, como un órgano de vigilancia independiente al DIF y creado sobre bases totalmente distintas, que debe estar destinado exclusivamente a la protección de la niñez, que en el reglamento respectivo, se especifique con toda claridad, que el objetivo de dicha reglamentación son los niños, sin dejar espacio a ambigüedades que puedan crear confusión en cuanto a las funciones específicas de dicho organismo y las funciones que actualmente desarrolla el DIF.

Enfatizando, dicha institución recaerá sobre los siguientes principios:

- a) Como principio rector se reconoce a los niños como lo mejor que la sociedad tiene y que, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, así como su intrínseca declaración y aceptación del deber, más allá de toda consideración de raza, nacionalidad o credo.
- b) Al niño se le deben dar los medios necesarios para su desarrollo normal, material y espiritual.
- c) El niño hambriento debe ser alimentado, el niño enfermo debe ser curado, el niño maltratado debe ser protegido, el niño explotado debe ser socorrido, el niño huérfano y abandonado debe ser acogido.
- d) El niño debe ser el primero en recibir auxilio en caso de un desastre.
- e) El niño debe tener sustento, y ser protegido contra todo tipo de explotación.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- f) Sus derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.
- g) El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad, se atenderá el interés superior del niño.
- h) El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.
- i) El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.
- j) El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.
- k) El niño, para el pleno desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de sus padres. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia.
- l) El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita, laica y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

- m) El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.
- n) El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.
- o) El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa, o de cualquiera otra índole.
- p) Las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, serán en consideración primordial al interés superior del menor.
- q) Se garantizarán los cuidados necesarios así como la estricta vigilancia y supervisión de los albergues donde sean enviados los menores, así como la estricta cautela, como un ente vigilante, de los albergues auspiciados por la Procuraduría de Justicia del estado o de la Federación o de los sufragados por medio del Desarrollo Integral de la Familia.
- r) Se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.
- s) En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, adoptarán hasta el máximo de los recursos de que dispongan.
- t) Se reconocerá que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y garantizará en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.
- u) Velará por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- v) Adoptará medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.
- w) Garantizará al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
- x) Adoptará todas las medidas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
- y) Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
- z) Se cuidará en el sistema de adopción que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:
 - aa) Velará por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna.
 - bb) Protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar velarán por qué: ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente que todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad y todo niño privado de su libertad tendrá acceso a la asistencia jurídica proporcionada por la propia Institución para impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente.
 - cc) Adoptará todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.2.2 Transparencia en los convenios de concertación.

Dentro de las vaguedades que se han planteado en este tipo de convenios, sería importante delimitar las correcciones, que desde el punto de vista de la presente tesis se llevarían a cabo:

Primeramente, es importante mencionar que los convenios de concertación son genéricos, pues, no existe especificidad en cada contrato referente a diversos proyectos o programas, sino que, solamente se concretan a detallar lo común entre todos los tipos de proyectos, lo cual, sería la primera corrección es decir, la elaboración de contratos específicos jamás genéricos pues su objeto no puede ser genérico, ya que conllevan implícitamente personas.

También es importante destacar que los convenios de concertación formalmente conllevan personas, es decir, el objeto de dicho convenio además de la propia subvención, serían las personas, además la satisfacción de sus necesidades, así como su propia integración física y seguridad.

La siguiente corrección, sería la identificación de los menores en donde se detallarán las condiciones en que se encuentran los menores. Tales condiciones describirán perfectamente a los menores por medio de su edad, su sexo, tipo de sangre, fecha de nacimiento, fecha en que se entrega, su condición médica, su aspecto físico y todo aquello que a la vista de esta tesis se haya escapado para la perfecta descripción de los menores. También se aclarará en dicho convenio el número exacto de niños integrados a dicha asociación civil con su respectiva descripción y fotografías.

Se estipularán a su vez, las condiciones y el procedimiento por el cual se hará la entrega de los menores, en la calidad de una custodia temporal, pues el propio DIF, cuenta con la tutela legítima que, como ha quedado claro, es intransferible e irrenunciable. Así también, se entregarán, si existiesen documentos de identificación de los menores, dichos documentos, previa mención en el convenio de la especificación de la clase de documentos entregados.

Así mismo, hacer mención además de la subvención y/o concertación, la estipulación en que se entregan los menores, a la estricta vigilancia de su cuidado y a la defensoría de sus derechos.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

También me parece importante mencionar la creación de penalidades (pena convencional) y responsivas por la mala calidad en el cuidado, negligencia o cualquier daño de los menores.

Dentro de los convenios de concertación, se mencionan los beneficiarios de dicha coadyuvancia, pero como una corrección más debería existir la descripción de los sujetos beneficiados por esta concertación, contemplando la individualidad de cada uno de los menores y sus aspectos únicos.

Por otro lado, el objeto del contrato deberá la subvención y como consecuencia de ésta la propia custodia temporal de los menores.

Dentro de las obligaciones de las partes contratantes (SNDIF e institución privada), dichas obligaciones serán equitativas, pues el estado no podrá sencillamente concertar y deslindarse de las condiciones en que se encuentren los menores.

Dentro de los compromisos del SNDIF, se encontrarán la supervisión de la trata de los menores, es decir, fungir como ente verificador de las condiciones en que se encuentran los menores, así como el nuevo órgano de vigilancia de las propias supervisiones del DIF.

También salta a la vista, la eliminación de la propaganda para el gobierno federal como una obligación pues, como sería posible pensar que en los buenos programas el gobierno federal se abastece de buena publicidad pero, cuando los problemas se suscitan, el propio gobierno federal se oculta y encubre su participación en dicho programa.

5.2.3 Creación de un censo nacional de menores abandonados y expósitos ante su inexistencia.

La creación de un censo nacional de menores expósitos, abandonados, de las asociaciones civiles con que ha concertado el SNDIF así como sus sistemas estatales y municipales y de adopciones es impostergable.

El presente tesis establece la creación de un censo nacional de menores expósitos y abandonados, así como de todas las instituciones con que ha concertado el SDIF en sus tres órdenes de gobierno (nacional, estatal y municipal), así como un listado de los niños adoptados y los padres adoptantes, que han quedado a disposición del DIF y cuyas listas se

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

abastecerán con las características de cada uno de los menores (edad, su sexo, tipo de sangre, fecha de nacimiento, fecha en que se entrega, su condición médica, su aspecto físico).

Dicho censo deberá ser publicado en la publicación oficial correspondiente a efecto de cumplir con los mandamientos de la ley de transparencia, lo cual, ayudaría no tan solo a la localización e identificación de dichos menores, sino a que la gente este enterada de la existencia de dichos menores y del lugar en donde se encuentran. El censo y su publicación deberán contener la información detallada de cada uno de estos menores es decir, la mayor información que sobre cada uno de ellos se tenga.

5.2.4 La oficiosidad del C. Juez de lo Familiar en cuanto a menores expósitos y abandonados.

Como somos sabedores, se denomina actuación de oficio a un trámite o diligencia judicial que se inicia sin necesidad de actividad de parte interesada, es decir, no es a petición de parte.

Estas actuaciones se caracterizan porque:

- Las realiza un organismo público.
- Las realiza, en el ámbito de sus competencias, sin que nadie haya solicitado previamente su actuación.
- En la mayoría de los casos son una potestad del organismo público. Es decir, no sólo pueden hacerlo, sino que están obligados a ello.

Es por todo lo antes mencionado, que propongo la oficiosidad de C. Juez de lo Familiar en materia de menores expósitos y abandonados, es decir, la actuación del C. Juez de lo Familiar sin solicitud previa de alguno de los interesados y/o partes para conocer de menores en estado de vulnerabilidad y, así fallar hacia quien o quienes pudiesen ejercer la patria potestad o tutela del menor, bien el SDIF o cualquier familiar. Propongo la oficiosidad del C. Juez de lo Familiar para conocer y en concordancia con el Ministerio Público fallar por la persona más adecuada para el desempeño del cargo.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.2.4.1 Investigación familiar.

Por lo antes mencionado, me parece importante delimitar que el propio C. Juez de lo Familiar en coordinación con el Ministerio Público, deberán realizar una investigación familiar del menor, pues como es previsible, existen menores en estado de vulnerabilidad, que ni siquiera se encuentran en los supuestos de expósito ni abandonado, sencillamente sus familiares deciden encomendarlos a instituciones como el DIF o cualquier otra institución privada con funciones de albergue, delegándole al estado, la supervivencia de menores que poseen una familia y dejan sin ninguna clase de protección a los menores que realmente necesitan el acogimiento del estado.

Por consiguiente, propongo dicha investigación que, además de acoger únicamente a aquellos menores expósitos o abandonados, disminuirá considerablemente la carga de trabajo del SDIF y, como consecuencia de esto, el propio sistema DIF podrá abastecer o podrá incrementar su provisión con los albergues que posee la propia Institución, sin caer nuevamente en la delegación de sus funciones, y si esto pasara bajo las condiciones que previamente se mencionan en el presente tesis.

5.2.4.2 La suplencia de la deficiencia de la queja como eje rector.

En este principio, el juzgador tiene la facultad u obligación de suplir las deficiencias u omisiones en que haya incurrido la demanda, especialmente en aquellas que tratan de incapaces.

Es importante mencionar dicho precepto pues, como se puede advertir, menciono éste como un eje rector en el tenor de la propia oficiosidad del C. Juez de lo Familiar que tendrá la obligación de suplir las carencias y omisiones en que haya incurrido el propio menor o bien, como defensor de los derechos de los niños debe existir este principio indubitablemente.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

5.2.5 El interés superior del menor.

Como tema final, pero no por ello se restará importancia a éste, se encuentra el interés superior de niño, consagrado hoy con sumo cuidado en jurisprudencias y leyes.

El principio del *interés superior del niño o niña*, entendido como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.

Se plantea que la noción de interés superior es una garantía de que "los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos, se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen". Así se considera que esta noción supera dos posiciones extremas: el autoritarismo o abuso del poder que ocurre cuando se toman decisiones referidas a los niños y niñas, por un lado, y el paternalismo de las autoridades por otro.

Para el concepto del interés superior del niño tendría por lo menos algunas funciones y que, a nuestro parecer se refieren a:

- Ayudar a que las interpretaciones jurídicas reconozcan el carácter integral de los derechos del niño y la niña.
- Obligar a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la niñez.
- Permitir que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, sobre todo si entran en conflicto con aquellos.
- Orientar a que tanto los padres como el estado en general, en sus funciones que les son relativas, tengan como objeto "la protección y desarrollo de la autonomía del niño en el ejercicio de sus derechos y que sus facultades se encuentran limitadas, justamente, por esta función u objetivo".

Así, el interés superior del niño indica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo.

La noción del interés superior del niño significa por otro lado, que el crecimiento de las sociedades depende en gran medida de la capacidad de desarrollar a quiénes actualmente se encuentran en esta etapa de la vida de la humanidad. Desde esta perspectiva, dicha prioridad no es producto de la bondad de la sociedad adulta o de los sistemas de gobierno, sino que constituye un elemento básico para la preservación y mejoramiento de la raza humana.

Para puntualizar en términos del Código Civil para el Distrito Federal el interés superior del menor se entenderá como la prioridad que ha de otorgarse a los derechos de las niñas y los niños respecto de los derechos de cualquier otra persona, con el fin de garantizar, entre otros, los siguientes aspectos:

I.- El acceso a la salud física y mental, alimentación y educación que fomente su desarrollo personal;

II.- El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar;

III.- El desarrollo de la estructura de personalidad, con una adecuada autoestima, libre de sobreprotección y excesos punitivos;

IV.- Al fomento de la responsabilidad personal y social, así como a la toma de decisiones del menor de acuerdo a su edad y madurez psicoemocional; y;

V.- Los demás derechos que a favor de las niñas y los niños reconozcan otras leyes y tratados aplicables (Artículo 416 Ter).

CONCLUSIONES.

1.- La asistencia social seguirá siendo un imperativo, pues es segregada y estigmatizada.

2.- Los desafíos que plantea el futuro inmediato, para disminuir y aliviar las dimensiones e intensidad de la pobreza, hacen imprescindible revalorar el desinterés que hemos contemplado a la asistencia; aceptando, que en su indefinición, su carácter marginal y su insuficiencia, expresan el consentimiento y la tolerancia de la sociedad, hacia formas inaceptables de desigualdad y discriminación, resumidos en el desinterés por los pobres.

3.- Será mejor propugnar por la justicia social, instrumentada por medio de políticas públicas planificadas por el estado. De manera contraria, los organismos privados, en términos generales, actúan de manera independiente e incoordinada y cada uno persigue fines distintos, lo cual, redundando en una desorganización sin una coordinación general, lo que no acontece cuando el estado, otorga por medio de políticas públicas, la asistencia a sus ciudadanos institucionalmente instrumentada.

4.- Las instituciones que otorgan programas de asistencia social, atienden a sectores especializados, como sus asegurados y no atienden en términos generales a la población que requiere servicios de asistencia social.

5.- En la historia de la asistencia social, se puede apreciar como la idea de la caridad, la beneficencia y la filantropía van evolucionando, madurando e institucionalizándose, hasta lo que hoy, es conocido como asistencia social, entendida ésta, como la responsabilidad del estado mexicano que va mas allá de lo social y llega a lo ético.

6.- Si todo miembro de la sociedad estuviera en el pleno goce de sus facultades físicas y morales, la asistencia pública o bien social, no tendría razón de ser; ni objeto a que consagrarse, pero por desgracia, sucede que hay seres cuyas fuerzas naturalmente débiles por alguna causa, no pueden trabajar, ni dar producto alguno. A favor de estos seres, existe la responsabilidad social o bien la obligación asistencial.

7.- Hay deberes morales para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo, hay una asistencia social o bien pública, la cual, es delegada por el propio estado en cuanto a la falta de abasto de demandas crecientes. La administración, no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio; su obligación es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no solo porque

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

interesa a la paz, al orden, a la salud y al bien público, sino porque el estado, tiene hacia la familia y la sociedad, un deber ético y riguroso de velar por su mantenimiento que libra en la conservación de sus miembros.

8.- La asistencia o bien la caridad social, es flexible, pues a pesar de sujetarse a un reglamento, no existen especificaciones y normas que reglamenten de manera individual, cada una de estas categorías de vulnerabilidad; tampoco concurren sanciones severas para los funcionarios dedicados a estos menesteres, pues esta parte de la sociedad, son los rezagos, la descomposición de la sociedad. Así mismo es costosa, pues se convierte en parte del servicio administrativo. Es descuidada, porque confunde a cada paso, la falsa con la verdadera pobreza, porque los funcionarios delegan sus funciones a instituciones privadas y por ende, no mantienen ningún control sobre éstas, y a su vez, estas instituciones no son idóneas pues sus empleados o mejor dicho sus feligreses, no se encuentran calificados, para realizar las actividades pertinentes para la mejora de los grupos de vulnerabilidad. Y por último, poco benévola y afectuosa, pues para ejercerla establece el gobierno una jerarquía, que se emplea, como el cumplimiento de un deber y no simpatiza con el necesitado.

9.- La asistencia pública, es una tutela del estado, centro y apoyo del patronato individual a favor del infortunio; y la realización del principio fundamental de la sociedad humana, que asegura al débil, la protección del fuerte. Precaver la miseria combatiéndola en su origen, instituir o reformar los establecimientos destinados a reprimirla, dictar leyes y reglamentos administrativos, que organicen el régimen de esta asistencia conforme al interés social.

10.- Se implemento la obligación asistencial, como una responsabilidad directa del estado, pues tan es así, que existen leyes que norman el desarrollo social, como una responsabilidad imputable a la administración pública, en sus tres niveles de gobierno y en casos diversos al Poder Legislativo.

11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hace referencia expresa, en ninguno de sus preceptos al concepto de salud pública; sin embargo, no debemos perder de vista que, el artículo 4º constitucional, sirve de sustento a la Ley General de Salud, por ello, se le conoce como la ley reglamentaria de la referida norma constitucional, la que establece mediante su artículo 24, que los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

- De atención médica;
- De salud pública; y
- De asistencia social.

Es así, como dicha compilación, se encarga de la regularización del derecho a la salud, define las bases para el acceso a los servicios de salud y establece la

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

conurrencia entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y como consecuencia, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

12.- La Ley General de Salud, se refiere y regula a un organismo público descentralizado, que tiene como objetivos, entre otros, la promoción de la asistencia social y prestación de servicios en este campo. De esta manera, al artículo 4º constitucional, y sus derivaciones en la Ley General de Salud, constituyen el fundamento jurídico de la asistencia social en nuestro país.

13.- Ya que la asistencia social, se ejerce tanto en el sector público como en el privado, la reglamentación se dispersa en distintas leyes y códigos. Circunstancia natural, si se toma en cuenta que el derecho social, tiene como característica la expansión, ejerciendo su influencia tanto en el derecho público, como en el privado, en su aspecto sustantivo y adjetivo.

14.- Se entiende por asistencia social como *el conjunto de acciones, tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas, que pueden impedir al hombre, su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación.*

15.- Una iniciativa relevante en el marco de la política de descentralización, ha sido, llevar la asistencia social a los diversos niveles de gobierno, a partir de la creación del Sistema Nacional de Asistencia Social, que prevé, el establecimiento de un Sistema Nacional, Estatal y Municipal del Desarrollo Integral de la Familia, mejor conocidos como DIF nacional, estatal y municipal.

La descentralización de la asistencia social en sus diversos niveles, busca, entre otros propósitos, una mayor coordinación y equilibrio en el desarrollo de las acciones asistenciales, fortalecer la organización y la operación de éstos y llevar los servicios asistenciales a todo el territorio.

16.- El conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de la asistencia social a nivel nacional, estatal y municipal y en las cuales, se define aquello que legalmente le corresponde hacer a cada nivel de gobierno en esta materia, así como el papel que puede desempeñar la participación ciudadana son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Salud.
- Ley de Asistencia Social.
- Constitución Política del Estado.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Ley Estatal de Salud.
- Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia social.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Ley Orgánica Municipal.

17.- Existe un Sistema Nacional de Asistencia Social que representa un conjunto de instituciones, elementos y acciones diseñadas para proporcionar los servicios de salud, en materia de asistencia social, a la población que se encuentra en situaciones de marginación y desamparo, cuyas acciones principales y como ente rector, las realiza el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Este sistema, se integra por tres niveles de actuación, que son el nacional, el estatal y el municipal, los cuales, desarrollan actividades específicas de asistencia social, en sus respectivos ámbitos de competencia y se relacionan recíprocamente para coadyuvar al logro del bienestar social de la comunidad.

Con la integración del Sistema Nacional de Asistencia Social, se pretende alcanzar un modelo único e integral de asistencia social, que permita prestar este servicio, en condiciones de igualdad en el ámbito nacional.

18.- Las disposiciones de la Ley de Asistencia Social, tienen por objeto, sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social, que fomente y coordine, la prestación de servicios de asistencia social pública y privada.

19.- En términos legales y en base a la Ley de Asistencia Social se entiende por asistencia social, el conjunto de acciones, tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social, que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

20.- Son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

I. Todos los menores (niños y adolescentes), en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

- m) Desnutrición.
- n) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando este sea afectado por condiciones familiares adversas.
- o) Maltrato o abuso.
- p) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos.
- q) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación;

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- r) Vivir en la calle.
- s) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual.
- t) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental.
- u) Infractores y víctimas del delito.
- v) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza.
- w) Ser migrantes y repatriados.
- x) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

II. Las mujeres:

- a) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;
- b) En situación de maltrato o abandono; y
- c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.

III. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;

IV. Migrantes;

V. Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;

VI. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;

VII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;

VIII. Víctimas de la comisión de delitos;

IX. Indigentes;

X. Alcohólicos y fármaco dependientes;

XI. Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales, y

21.- Las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, asumirán el ejercicio de las funciones, que en materia de asistencia social, les transfiera la Federación a través de los convenios respectivos. Así mismo, podrán suscribir entre sí, acuerdos de coordinación y colaboración en materia de asistencia social, para ejercer sus atribuciones, a través de las instancias que al efecto convengan.

22.- Los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Pública y Privada:

- La Secretaría de Salud.
- La Secretaría de Desarrollo Social.
- La Secretaría de Educación Pública.
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Los Sistemas Estatales y del D.F. para el Desarrollo Integral de la Familia.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Las Instituciones Privadas de asistencia social legalmente constituidas.
- Las Juntas de Asistencia Social.
- El Instituto Nacional de las personas adultas mayores.
- El Instituto Nacional Indigenista.
- El Instituto Mexicano de la Juventud.
- El Instituto Mexicano de las Mujeres.
- Los Centros de Integración Juvenil.
- El Consejo Nacional contra las adicciones.
- El Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- El Consejo Nacional para la Educación y la vida.
- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- La beneficencia pública.

23.- Los antecedentes históricos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia son los siguientes:

- Programa gota de leche.
- Asociación Nacional de Protección a la Infancia.
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).
- Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).
- Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.
- Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.

24.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, surge de la fusión del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

25.- El DIF Nacional, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto el 13 de enero de 1977 y es el promotor de la asistencia social, de la interrelación sistemática de las acciones rectoras, así como coordinador del sistema integrado por los órganos estatales y municipales de la asistencia social.

26.- Los objetivos rectores que rigen el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia son:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Asistencia Social.
- Ampliar el acceso y la cobertura de la asistencia social en el orden nacional.
- Fortalecer la participación y cooperación social, así como promover una cultura de subsidiaridad, corresponsabilidad, equidad y solidaridad; respondiendo a las necesidades de cada comunidad.
- Promover acciones de fortalecimiento de las capacidades de la población

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- vulnerable o en riesgo, a fin de incorporarlos al desarrollo humano pleno.
- Difundir e intercambiar programas de asistencia social al ámbito internacional.
- Mejorar la calidad de los servicios de la asistencia social

De ese modo, el Sistema Nacional DIF, encauza sus esfuerzos en beneficio de la población marginada y de las personas incapacitadas o en desventaja social y cultural, para contribuir a su desarrollo individual y colectivo, con actividades que fortalecen la organización familiar, el desarrollo de una a comunidad, la educación para la integración social, el sano crecimiento físico y mental de la niñez y que protegen los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos.

Los programas básicos de la Institución son:

- Integración Social y Familiar.
- Ayuda a madres trabajadoras.
- Asistencia social a desamparados.
- Asistencia social a menores en estado de abandono y orfandad.
- Atención a los ancianos.
- Asistencia educacional.
- Rehabilitación.
- Asistencia social Alimentaria.
- Promoción de Desarrollo Comunitario.
- Asistencia Jurídica.
- Desarrollo cívico, artístico y cultural.
- Formación y desarrollo de recursos humanos e investigación.

27.- El estado es impulsor de asociaciones civiles, tan es así, que en el año 2000, se presentó una reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionar el párrafo octavo, mediante el cual, se faculta a entes privados para llevar a cabo, en coordinación con las entidades públicas, acciones en materia de asistencia social y a su vez, se les incentiva mediante estímulos fiscales además, al integrarse como una institución autorizada y coordinada con el estado para llevar a cabo acciones de asistencia social, forman parte del erario público.

Este tipo de acciones, coordinadas se otorgan mediante una subvención.

En cuanto la doctrina, la subvención consiste en la entrega de una cantidad de dinero por la administración, a un particular, sin obligación de reembolsarlo, para que realice cierta actividad de interés público.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

28.- Como ente rector de la asistencia social en México el Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia, incurre e incentiva la realización de subvenciones con instituciones privadas.

Este tipo de actividad se realiza por medio de un convenio administrativo, llamado convenio de concertación.

En cuanto a la definición genérica de “concertar” significa pactar, ajustar, tratar o bien acordar un negocio.

Se establecen las bases de este tipo de convenios en la Ley de Planeación mediante sus artículos 37, 38, 39, 40 y 41

29.- A efectos de esta tesis, se han presentado subvenciones entre el DIF y particulares, mediante convenios de concertación. Delimitando, este tipo de subvenciones, son entre albergues privados y la obligación asistencial del SDIF, con menores expósitos y abandonados pues, la función natural de la familia es sencillamente la protección de sus miembros constatándose primordialmente de aquellos indefensos que dependen de manera absoluta de esta. Sucede empero que padres inicuos abusen de su autoridad o que por el contrario descuiden usar de ella o siquiera realizar su función como seres protectores de sus menores hijos. Es entonces cuando, el estado debe resolver acerca de la materia como un órgano de protección del menor aún fuera de su esfera o bien, familia.

Esta protección, se realiza mediante una tutela legítima sobre los menores expósitos y abandonados.

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 a sí mismos.

El vocablo nos viene del latín *tueor*, que significa defender o proteger. Tenemos por una parte, personas jurídicamente capaces o bien, aptas para la protección de los menores de edad o incapacitados. El oficio o cargo civil de la tutela, es obligatorio.

Por lo tanto, la tutela es un procedimiento legal que se realiza ante el Juzgado competente para que se designe a un tutor a fin de que ejerza 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 o la representación interina del incapaz.

Las obligaciones del tutor consisten en:

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- A alimentar y educar al incapacitado;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- A solicitar oportunamente la autorización judicial para todo lo que legalmente no pueda hacer sin ella.

El cargo es de orden público e interés social pues ni disposiciones particulares, ni del Poder Judicial pueden modificar las leyes de la tutela, ni sus reglas específicas. Todo ello constituye un orden principal de derecho por encima de las voluntades.

Los caracteres de la tutela son:

- Naturaleza pública del oficio, pues ésta sustituye al derecho natural dándole una investidura de carácter público por encontrarse regida por el Derecho Positivo;
- Obligatoriedad de la función;
- Gratuito u oneroso;
- Generalidad de poder conferido al tutor, ya que la tutela como se ha dicho comprende el cuidado integral del menor: sustento, educación, protección, representación de los actos civiles y administración de los bienes;
- Indivisibilidad y unidad del poder tutorial, ya que éste es atribuido a una sola persona y no puede fraccionarse en varios tutores.

30.- Para precisar se establecerá la diferencia entre menores expósitos y abandonados.

Expósito.- Es el menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley están obligados a su custodia, protección y cuidados y no puede determinarse su origen.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

Abandonado.- Es aquel en que su situación de desamparo se refiere a un menor cuyo origen se conoce.

31.- El tema primordial es el descuido de estas subvenciones con entes privados, así como la calidad en que se entregan a los menores expósitos y abandonados (custodia temporal), las relaciones de estos albergues con asociaciones religiosas y finalmente el maltrato tanto físico como psicológico de los menores como se ha plasmado en distintas indagatorias ministeriales.

32.- En la actualidad han salido a la luz pública problemas relacionados con la desaparición de menores expósitos y abandonados en distintos albergues de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se encuentran involucradas diversas asociaciones civiles que han recibido por parte del Desarrollo Integral de la Familia la custodia de estos menores.

Se han presentado desde desapariciones de menores hasta evidencias de maltrato físico y psicológico que han sufrido en estas instituciones, que teóricamente, deben estar para su cuidado, educación y resguardo, y que a la luz de los acontecimientos se pueden observar lagunas legales mediante las cuales se han permitido desde conductas irresponsables, hasta la comisión de delitos, por lo tanto, traté de bosquejar el marco legal acerca del problema e intenté plantear una solución antes de que los casos aislados se conviertan en un problema de carácter social.

33.- Por lo anterior y para efectos de esta tesis, se entiende por “contravención legal”, la absoluta inaplicabilidad de la ley y a la errónea atribución de autoridad con que desempeña sus funciones el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en materia de asistencia social y en específico en cuanto a menores expósitos y abandonados.

34.- Asimismo, se entiende por “opacidad”, la discrecionalidad con que opera y la oscuridad con que emprende acciones el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en materia de menores expósitos y abandonados.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA LAGUNES, Iván; *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Editorial Porrúa, México 1998, Página 1555.
- ATWOOD, Roberto; "Diccionario jurídico "; Editorial Librería Bazán; México 1981; páginas 126-229.
- CASTILLO VELASCO, José María del; “Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano”; Tomo I; Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1ª Edición; México 1994; Página 369-373.
- Código Civil Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención sobre los derechos del niño.
- Declaración de los derechos del niño.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de Enero de 1977.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Noviembre de 1999.
- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- GUADARRAMA, O. Gloria; “Entre la caridad y el Derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social”; Ed. El Colegio Mexiquense A.C., Consejo estatal de población; México, 2001; Páginas 12-82.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL; "La asistencia social municipal, Editorial INAP, 1ª edición, 2ª reimpresión, México, Octubre de 1992, pg. 4- 24.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA; "La administración municipal el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia"; Editorial INAP y SNDIF, 1ª Edición, México 1987, página 76-101.
- Las bases jurídicas para la asistencia social, tema desarrollado a partir de las guías técnicas de capacitación municipal. CEDEMUN, INAP y SG. México, 1998. pp. 440-443.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley General de Desarrollo.
- Ley de Planeación.
- MARTÍNEZ, Eugenio; "Caminos opciones para una político social"; Editorial Colegio de Bachilleres; Estado de México, 2002; Páginas 28-32.
- MARTÍNEZ, Sanjuana; "Se venden niños"; Editorial Planeta Mexicana; 1ª Edición; México, Junio de 2009, Páginas 11-166.
- Ponencia presentada por el Dr. Jorge Carpizo, Rector de la UNAM, en el "Coloquio sobre la Reforma Municipal en México", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mayo, 1985. p. 21
- Programa Institucional de Asistencia Social 2001-2006 (versión preliminar), página 16.
- REYES HEROLES, Jesús; "Curso de Teoría del Estado ", Editorial UNAM; México 1962; Página 132.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, "Derecho Civil Mexicano. Contratos"; Ed. Antigua Librería de Robredo; 2ª Edición; México 1954, Página 9.
- SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial Porrúa; Decima Sexta Edición; México 1955, Página 638.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.

- SOTOMAYOR SANCHEZ, Cesar; "La asistencia social en México en los últimos 25 años del siglo XX"; Revista Escuela Libre de Derecho de Puebla S.C. No. 2, Compendio del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; México pg. 188.
- TOMÁS MORO, Santos; "Utopía"; Editorial Porrúa; 15ª edición; México 2003; Páginas 1-160.

CONTRAVENCIÓN LEGAL Y OPACIDAD DEL SISTEMA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN RELACIÓN A
MENORES EXPÓSITOS Y ABANDONADOS.
