

---

**PROGRAMA PRESUPUESTAL E041 PROTECCIÓN Y  
RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y  
ADOLESCENTES 2016**

## DIAGNÓSTICO

### 3.1 Antecedentes

#### I. Contexto de la Política Pública en que operará el programa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la planeación del desarrollo nacional como eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República. Mención inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), como parte de la visión general de ese instrumento de política pública, al mismo tiempo que lo caracteriza como documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal.

La programación, entendida como una de las etapas del proceso presupuestario, hizo posible que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creara el Programa cuya denominación resume un contexto que no tiene precedente en el mundo, -La protección activa del Estado en favor de su niñez.

En nuestro país viven 40 millones de menores de 18 años, prácticamente uno de cada tres mexicanos, trabajar por sus derechos y pleno desarrollo es un deber ético y un compromiso permanente del Gobierno de la República. Conforme a datos del Informe Anual 2013 de UNICEF-México, se enfrentan grandes retos y desafíos, tan solo en el 2012, el 53.8% de la población menor de 18 años, 21.2 millones de niñas, niños y adolescentes estaba viviendo en pobreza y 4.7 millones en pobreza extrema.

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda de 2010, había más de 6.0 millones de niñas, niños y adolescentes entre 3 y 17 años, que se encontraban fuera de la escuela, de éstos el 48% estaban en edad preescolar y el 36% en edad de cursar la educación media superior, ambos niveles obligatorios de acuerdo a la legislación mexicana.

La permanencia de los estudiantes, acusa datos reveladores que es necesario considerar para garantizar los derechos de la niñez en nuestro país, mientras que la tasa de deserción en la educación primaria para el ciclo escolar 2010-2011 fue del 0.7%, en educación secundaria fue de 5.6% y 14.9% para educación media superior.

Los datos sobre trabajo infantil, indican que 3.0 millones de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años trabajaban en 2011 y el 39% de ellos no asistía a la escuela. De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en cualquier país el trabajo infantil es un obstáculo para el desarrollo social y económico ya que socava las competencias de su futura fuerza laboral y favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza, así como la desigualdades existente, cita inscrita en el documento "Estadísticas a Propósito del Día del Niño, INEGI e 2015. En ese mismo documento se refiere que el trabajo infantil constituye una violación de los derechos de niñas y niños toda vez que impide su sano crecimiento y trunca su desarrollo escolar.

El impacto de la violencia en niñas, niños y adolescentes, se refleja en tasas de homicidios con respecto a ellos. Este escenario no podría explicarse sin que existiera un alto nivel de tolerancia para la violencia que se ejerce contra las niñas, niños y adolescentes en el país, la imposición de castigos físicos o el maltrato verbal, por ejemplo siguen siendo prácticas cotidianas, por detrás de los casos más extremos que ocasionan la muerte, existen otros más que resultan menos visibles pero que causan severos daños y disminuyen las posibilidades de una vida sana y plena.

En cuanto al maltrato infantil, los estudios que existen muestran facetas parciales de esta problemática. Los datos sistematizados con que cuenta México provienen de las investigaciones realizadas por algunos Institutos o de las pocas denuncias que se hacen, muchas de las cuales no pueden ser comprobadas, tan sólo en los Centros Hospitalarios en donde los niños son llevados para recibir atención médica, se aducen otras causas, de manera que no se tienen cifras exactas al respecto.

A pesar de que es un derecho fundamental, los niños experimentan violencia en el hogar, la escuela y en su comunidad, es decir, en espacios que debieran ser de protección, afecto y estímulo para su desarrollo integral.

La migración de la población infantil, es otro aspecto que coloca a los menores en situación de vulnerabilidad, desprotección y riesgo, ya que no es un evento que se da con base en una decisión individual, los movimientos migratorios regularmente se realizan en un contexto familiar, aun cuando la cantidad comparativamente es menor a la de los adultos.

Las cifras de repatriados que proporciona el Instituto Nacional de Migración (INM) indican que en 2012 ocurrieron 17 mil 129 eventos de repatriación de menores de 18 años provenientes de Estados Unidos, la mayoría 79.3%, no iban acompañados al momento de su repatriación. Habría que señalar que la estadística de repatriados se refiere sólo a eventos, debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una ocasión en el año de referencia y únicamente considera los casos en que hubo personal encargado de registrar su reingreso al país.

Vivir en familia constituye uno de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, que les brinde la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente. Sin embargo, para aquellos que por diversas razones se encuentren privados de su familia e institucionalizados en centros de atención, una alternativa es la adopción, en aras de restituir los cuidados parentales para su desarrollo pleno e integral, al mismo tiempo que representa un derecho de los menores de edad a ser adoptados.

Sin duda el derecho a la salud es uno de los derechos más importantes para niñas, niños y adolescentes que vive alguna discapacidad. La base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, revela que en 2012, aproximadamente 564 mil en edades de 0 a 14 años, tenían dificultades para realizar una vida cotidiana, es decir, el 1.7% de la población infantil del país y 7.3% de la población con discapacidad.

---

La discapacidad en la población infantil, tiende a incrementar su presencia conforme aumenta la edad y es a los 10 años cuando se concentra el mayor porcentaje, 16.6% de población infantil con discapacidad, el 16.8% de esa población no asiste a la escuela. En el ámbito familiar, la discapacidad está relacionada con mayores costos y pérdida de la oportunidad para obtener ingresos por parte de los miembros de la familia, que tienen que dejar de trabajar para cuidar a los menores.

El derecho a la vida y aun desarrollo saludable desde los primeros años, es un tema que se aborda en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de acuerdo a sus citas, consideran los indicadores que proporciona la Secretaría de Salud. Entre éstos se asienta que, entre 1990 y 2013 la tasa de mortalidad en niñas y niños menores de 5 años en nuestro país, pasó del 41 al 15.7% muertes por cada 1000 nacidos vivos. Los avances, que parecen haber jugado un rol importante en materia de salud son: el acceso a vacunación masiva, el reforzamiento de lactancia materna y los controles médicos regulares.

La inscripción ante el Registro Civil, es un derecho que tienen los niños al momento de su nacimiento, ya que con ello adquieren una identidad legal y la calidad de ciudadano.

En 2011 se registraron 2.6 millones de personas, 82% fueron niños menores de un año de edad, lo que significa que 18% de las personas que se registraron ese año tenían un año o más, lo que en muchas entidades federativas es considerado un registro extemporáneo o tardío.

Tres de cada cuatro personas que se registraron tardíamente (74.2%) son niños de 1 a 14 años, de los cuales, la distribución porcentual según escolaridad de la madre y lugar donde reside, marcan un contexto de desigualdad socioeconómica y regional en el ejercicio de este derecho.

Estas son tan solo algunas cifras generales respecto a la problemática que viven las niñas, niños y adolescentes en nuestro país, que afectan su desarrollo e integridad física y mental entre otras, al mismo tiempo que dan cuenta de las circunstancias en las que se encuentran.

Es un hecho innegable que ante la nueva realidad que enfrentan, consecuencia de las transformaciones económicas y sociales del país, están presentes nuevos riesgos y fenómenos que han creado situaciones más complejas y en otros casos, más severas, escenario que manifiesta la necesidad de establecer las acciones y programas que impulsen y fortalezcan la política social de derechos humanos, en la que se inserta la protección integral y efectiva a la niñez mexicana, cuya realidad sobre su situación requiere acciones firmes por parte de las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

### 3.2 Identificación y descripción del Problema

Acudiendo a los antecedentes estructurados para fines de expedición de la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada el 4 de diciembre de 2014, se asienta que a pesar de que han transcurrido 14 años desde que se expidió en el 2000 la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por tratarse de una disposición de carácter federal y toda vez que la materia no era concurrente, la mencionada Ley no podía distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno, circunstancia que ha ocasionado la falta de protección integral y homogénea de ese grupo de población.

Con la reforma al Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición de la Fracción XXIX-P al Artículo 73, en octubre de 2011, se dio un gran paso para transformar esas limitaciones, ya que se estableció que “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Asimismo, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan mediante un ordenamiento de carácter general la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en cuanto a niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

Aprobada en 1989 por la ONU, la Convención Internacional Sobre los Derechos de la Niñez (CDN), de la que México es parte, se establece como el tratado con mayor consenso en el mundo y el instrumento vinculante a nivel internacional que reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y sienta las bases para que los Estados Parte, cumplan con su obligación de garantizar la protección efectiva y la exigibilidad, en igualdad de condiciones. Se caracteriza además por establecer la doctrina de protección integral y configurar un estado de derecho que garantice la protección integral de todos sus derechos humanos, cuyo ejercicio resulta indispensable para la supervivencia, desarrollo, protección y participación, de las niñas, niños y adolescentes, en un marco holístico de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad.

Otro aspecto que ha sido considerado de manera relevante, es el hecho de que UNICEF, en su Consejo Consultivo y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), han propuesto medidas estratégicas para avanzar en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes con el apoyo de las instituciones gubernamentales, los congresos locales y federal, y la sociedad civil, a fin de cumplir a cabalidad con los principios establecidos en la CDN.

Es por ello que en la formulación de Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDPNNA), se tomaron en cuenta las opiniones de esos órganos, a fin de darle cohesión y congruencia al ordenamiento, que además de garantizar los derechos fundamentales de la infancia en nuestro país, se encuentra alineado a los compromisos internacionales de los que es parte.

Con la publicación de la LGDPNNA, se establece la protección activa del Estado en favor de su niñez al tutelar sus derechos, lo que conduce a la transformación de la política del Estado mexicano, ya que se reconoce como una cuestión inherente a la condición de niña, niño y adolescente, al referirse a la protección de ellos. Atiende a la protección integral de la niñez como ente humano que goza de un interés superior en la protección de sus derechos, anteponiéndolo a los derechos de terceros.

México cuenta actualmente con un instrumento legal, en el que se establecen los principios y criterios que deben orientar la política nacional en esta materia, así como el fortalecimiento institucional necesario para hacer efectivo los derechos de los menores.

Crea nuevas instituciones y fortalece las ya existentes, en ese orden establece la creación de la Procuraduría Federal como parte de la estructura del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). El nombramiento de Procurador Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes deberá ser aprobado por la Junta de Gobierno del SNDIF, a propuesta de su Titular.

También se crean, a nivel Federal y estatal, Procuradurías de Protección que coordinarán el trabajo conjunto de las autoridades para asegurar el respeto y cumplimiento de los derechos de los menores y dispone que, para la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección incluyendo a la Procuraduría Federal, deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario, para garantizar sus derechos.

Preceptúa que las leyes de las entidades federativas establecerán las medidas necesarias que permitan la desconcentración regional de las Procuradurías de Protección, a efecto de que logren la mayor presencia y cobertura posible en los municipios y, en el caso del Distrito Federal, en sus demarcaciones territoriales.

La LGDPNNA, incorpora un capítulo específico que distribuye competencias entre la Federación, estados y municipios, así como la colaboración y coordinación entre órdenes de Gobierno y organismos autónomos.

Prevé la transición hacia un Sistema Nacional de Protección Integral, que será encabezado por el propio Titular del Ejecutivo Federal y que contará con representación de la sociedad civil. De igual forma, establece que la Secretaría Ejecutiva de este Sistema sea un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de la coordinación operativa.

A efecto de garantizar la protección integral coordinada de los derechos de la niñez, en cada entidad federativa y municipio, se creará e instalará un Sistema de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Un hecho a destacar, es que por primera vez se regulan los Centros de Asistencia Social, con el objetivo de garantizar las mejores condiciones de integridad, seguridad y bienestar de las niñas, niños y adolescentes que ahí se atienden.

Es necesario asentar que pese a los datos estadísticos inscritos, para situar la problemática que viven las niñas, niños y adolescentes, las fuentes son diversas, consecuentemente la propia información, así como las series estadísticas por tanto, no reflejan realmente el comportamiento histórico y actual necesario para que la política pública, se encause hacia un fin común y trascienda el efecto reactivo derivado de la publicación de la LGPNNA, situación que el propio ordenamiento reconoce como parte de las atribuciones que determina para el Sistema Nacional de Protección Integral.

### **3.2.2. Evolución del Problema**

La transformación de la política del Estado mexicano ha quedado de manifiesto en los textos precedentes, ya que además de garantizar los derechos fundamentales de la infancia, estará alineada a los compromisos internacionales de los que México es parte.

La LGPDNNA, representa un cambio radical en como el Estado Mexicano, prevé diversos derechos que tutelan su interés superior y la obligación de las autoridades de garantizar su protección y materialización, mediante la realización de acciones concretas que permitan el desarrollo integral idóneo de la niñez en nuestro país.

Regula temas que les impacta de forma directa o indirecta como son: el derecho a la salud, a la educación, a una vida libre de violencia, el derecho a vivir en familia, derechos de seguridad jurídica, entre otros, garantiza la supervisión de las instituciones públicas, privadas o sociales que alberguen a niñas, niños y adolescentes para evitar prácticas nocivas o atentatorias de sus derechos.

De acuerdo a los estudios de la UNICEF, invertir en la infancia y la adolescencia tiene una importancia estratégica para el desarrollo presente y futuro de un país, señala que debe haber una distribución eficiente y equitativa del gasto social, garantizando el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de México, que promueva la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales para ellos.

Utilizando una de las definiciones de Política accesible de manera general, ésta es un comportamiento propositivo, intencional y planeado, que pone en movimiento la decisión de alcanzar ciertos objetivos, es decir es una acción con sentido y un curso de acción que involucra un conjunto de decisiones y operadores. De acuerdo a ello, puede inscribirse que la Pública en materia de protección de niñas, niños y adolescentes, está presente y se concreta en una acción de Gobierno al expedir la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y en los conceptos regulatorios y distributivos de atribuciones y facultades que entre los órdenes de gobierno.

Lo anterior, hace necesario fortalecer su implementación para ordenar el rumbo que debe seguirse en torno a la tutela del interés superior de la infancia en México y profundizar sobre ello, a fin de que los procedimientos jurídicos, administrativos o que conlleva cualquier acto de autoridad que los involucre, se conduzca conforme a la norma vigente.

El nuevo papel del Estado obliga a todos los actores, con el objetivo final de atender a ese sensible grupo de población, por tanto como política pública es socialmente relevante.

Aún están pendientes importantes asignaturas para avanzar en la política social en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, una de ellas es contar con mayor información y mejores datos con un nivel de desagregación que permita el análisis y avances sobre el multicitado tema. Como se ha mencionado este aspecto reviste particular importancia para acercar la información a quienes deben tomar decisiones.

La LGPDNNA, prevé como parte de las atribuciones del Sistema de Protección Integral, conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos. Este sistema de información se coordinará y compartirá con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones aplicables.

### **3.2.3 Experiencias de atención**

Si bien, el presente Programa surge con motivo de un hecho sin precedentes, es importante destacar que en razón de que el 12 de octubre de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación importantes reformas a los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adicionó la fracción XXIX-P al artículo 73 nuestra Carta Magna en materia de derechos de la niñez, se originaron nuevas obligaciones para la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 3º numeral 2 de la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, obliga a los Estados Partes (el Estado Mexicano ratificó esta convención en 1990) a tomar las medidas legislativas y administrativas adecuadas para asegurar al niño la protección y cuidado que sean necesarios para su bienestar. Por ello, es fundamental que una vez que ha sido actualizada nuestra legislación en esta materia, se impulsen acciones tendientes a fortalecer el andamiaje institucional que permita asegurar en la medida de lo posible la protección y restitución de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en México.

Desde la ratificación de la Convención de los Derechos de la Niñez el 21 de septiembre de 1990, México asumió el compromiso y obligación de adecuar su acervo jurídico y políticas públicas, así como adoptar todas las medidas necesarias para su efectiva implementación en el país. En este sentido, desde esta fecha han sido numerosas las adecuaciones tanto normativas como de políticas públicas implementadas sucesivamente.

Por ello, con base en el compromiso internacional al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño, México recibió las más recientes observaciones del Comité de los Derechos de la Niñez (CDN), de la ONU en 2015, donde se realizó una evaluación del cumplimiento por parte de nuestro país sobre el cumplimiento de dicha Convención.

En estas observaciones, el Comité muestra aspectos de preocupación muy relevantes, como la ausencia de una instancia rectora y coordinadora de las políticas de las niñas, niños y adolescentes en México.

Estas limitaciones y otras manifestadas en las observaciones del Comité de los Derechos de la Niñez, así como por los organismos de la sociedad civil que trabajan en favor de las niñas, niños y adolescentes, el 2 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es de precisar, que a pesar de que los defensores de los derechos humanos no se encuentran impedidos para otorgar sus servicios a las niñas, niños y adolescentes, estas instituciones tampoco se dedican de forma especializada y explícita a los problemas de éstos. Incluso, la legislación aplicable a las mismas no hace referencia alguna a las diferencias que existen entre los asuntos que afectan a las niñas, niños y adolescentes y a los adultos, y tampoco a que la naturaleza de los derechos de los niños y los mecanismos necesarios para lograr su respeto también son diferentes.

La aplicación del presente Programa corresponde a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que es la encargada de proteger, restituir y defender los derechos de la infancia, precisando que el primer defensor de las y los niños fue establecido en Noruega en 1981. Hoy existen defensores de los derechos del menor de edad en Alemania, Austria, Bélgica, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Guatemala, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Perú y Suecia. También hay defensores del menor de edad provinciales en Australia del Sur, España, Israel, Nueva Zelanda y en Ontario y Columbia Británica, que protegen y restituyen los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Algunos de los mencionados conservan el encargo tradicional de actuar en la investigación de quejas individuales, mientras que otros como el caso actual de México han asumido un papel de defensa de los intereses colectivos de los menores.

Lo que todos tienen en común es su compromiso de asegurar que el Estado reconozca y defienda los derechos de las niñas, niños y adolescentes, mismo fin que tiene por objeto el presente Programa.

Además señalan que los defensores están capacitados para hacer frente no sólo a las violaciones individuales de los derechos de los menores, sino también para influir en la ley, en la política y en la práctica; fomentar o realizar investigaciones; y promover la sensibilización sobre sus derechos, con el objetivo de lograr un mayor compromiso con sus derechos.

Es por lo anterior, que resulta indispensable la creación de un Programa que atienda las necesidades sociales de las niñas, niños y adolescentes, a través de la aplicación efectiva de los derechos que les reconocen las leyes nacionales y los tratados y convenios internacionales suscritos por México.

Por lo anterior, es de concluir que el Programa de Protección y Restitución de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no contiene experiencias similares en otros países, toda vez que su implementación, nace ante la necesidad de dar cabal cumplimiento a la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y su Reglamento, el cual fue publicado el 12 de octubre de 2015, ya que aglutinan una serie de acciones y obligaciones que respondan a la realidad social respecto de la protección y restitución de los derechos de los menores de edad.

### **3.2. Árbol de Problemas (Anexo)**

#### **3.3.1 Árbol de Objetivos (Anexo)**

#### **3.3.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención**

Particularmente la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes compendia el fortalecimiento institucional necesario para hacer efectivo los derechos de los menores, ya que como se ha mencionado crea dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En tanto que la Ley de Asistencia Social, forma parte de los ordenamientos que regulan el quehacer del organismo y ese ordenamiento prevé la elaboración del Programa Nacional de Asistencia Social, éste se formuló con el carácter de Programa especial derivado del PND, publicado en el Diario Oficial de la Federación en abril de 2014, por tanto la alineación del Programa **E041 Protección y Restitución de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, está asociada a los Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS).

La Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del PND, expone los tres grandes niveles que tiene la Planeación Nacional. Primero: el “Proyecto de nación” que se encuentra en la imagen objetivo del proyecto de país, la cual expresa las aspiraciones nacionales: qué se quiere ser y a dónde se quiere llegar y queda plasmado específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el PND.

Asimismo, inscribe que el PND, es el principal instrumento de planeación, ya que precisa las prioridades nacionales que se busca alcanzar con las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategias y líneas de acción, además las reflexiones inscritas en el PND, expresan que para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales, es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualiza y se

ejercen las políticas públicas, para evitar trabajar de manera aislada y trascender la falta de coordinación entre los diferentes órganos de gobierno.

Sin pretender descontextualizar su inserción el PND, se retoma únicamente como reflexión la cita anotada en el sentido de que, muchos mexicanos enfrentan una serie de factores que los mantiene en círculos donde las oportunidades de progreso son escasas, se acude a esa cita como punto de partida para apuntar el objetivo general de ese instrumento “Llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio”, a fin de alinearlo a la Meta Nacional “México en Paz”, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.

La Meta Nacional “México en Paz”, inicia su descripción con la cita: “Que los derechos de los mexicanos pasen del papel a la práctica”. En esa esencia, se entiende que la construcción de un México En Paz, exige garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

- **Las Metas Nacionales y objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.**

El Programa **E041 Protección y Restitución de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, se inscribe como se menciona, en la Meta Nacional “México En Paz”, alineado al Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, Estrategia 1.5.2. Hacer frente a la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación.

- **Los objetivos sectoriales, plasmados en los Programas derivados del PND, o en su caso, de programas especiales.**

En la misma tesitura de los tres grandes niveles que tiene la Planeación Nacional, el Segundo Nivel determina: La vinculación de los programas derivados del PND a través de objetivos específicos que definan la acción gubernamental.

El Sistema Nacional DIF, es un organismo público descentralizado coordinado por la Secretaría de Salud, dependencia responsable del Programa Sectorial de Salud sin embargo, la creación del Programa **E041 Protección y Restitución de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, si bien forma parte de la estructura programática sectorial, en razón de la coordinación que ejerce esa Secretaría respecto del organismo, no encuentra cabida en los objetivos del Programa Sectorial.

Conforme a la Ley de Asistencia Social, misma que se fundamenta en las disposiciones que en materia de Asistencia Social contiene la Ley General de Salud -razón de ser de su actual coordinación- el Sistema Nacional DIF es el único organismo público creado específicamente para atender la asistencia social y dictar la política nacional en la materia. No obstante, las atribuciones que al paso del tiempo, le confieren al organismo diversos ordenamientos, como la Ley y Reglamento de Centros de Atención Cuidado y

Desarrollo Integral Infantil, la Ley General de Víctimas y su Reglamento y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, entre otras, determinan atribuciones adicionales más allá de las propias en materia de asistencia social.

Esas atribuciones actualmente trascienden los servicios de salud, ya que el campo de acción del Sistema Nacional DIF se ha ampliado, en tanto que ya no se centra solo en la asistencia social. Su actuar así como los programas y acciones que realiza en materia jurídica, adopciones, tutela de menores, inclusión social, migración, problemáticas asociadas a la infancia y adolescencia, no tienen una vinculación directa con los servicios de salud.

**Objetivo 2.** Salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección, atención y ejercicio efectivo de los mismos.

**Estrategia 2.1** Implementar alternativas que propicien la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

### **Líneas de acción**

2.1.1 Impulsar la creación de una instancia a nivel nacional que rijas y proteja los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

2.1.2 Coordinar la operación de las instituciones estatales existentes y promover su creación, respetando en todo momento la autonomía de los estados.

2.1.3 Fortalecer en el país la representación legal de los menores de edad ante las autoridades judiciales o administrativas.

2.1.4 Promover que a nivel nacional se brinde asesoría a las autoridades competentes y a los sectores social y privado en lo relativo a la protección de los menores de edad.

2.1.5 Impulsar que a nivel nacional se realicen inspecciones y supervisiones de las instituciones públicas y privadas que resguardan a niñas, niños y adolescentes.

2.1.6 Formar a nivel nacional, cuadros de personal profesional y capacitado para el manejo de conflictos vinculados a la defensa de menores de edad.

2.1.7 Promover a nivel nacional los servicios de atención para adolescentes que incurrir en conductas previstas como delito, adicciones y adolescentes embarazadas.

2.1.8 Coadyuvar en el resguardo y protección de menores de edad víctimas del delito y de aquellos que sufren abandono y mal trato.

El tercero y último niveles que tiene la Planeación Nacional, tiene que ver con la organización de las asignaciones de recursos de los programas federales para el cumplimiento de los objetivos y metas, representado por los programas presupuestarios.

El nuevo Programa constituye un cambio en la conducción y regulación de la Política Pública respecto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que hasta antes de la publicación de la LGDNNA estaban dispersas y carentes de un marco normativo único y

específico que en términos de lo dispuesto en ese instrumento, es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional.

Los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en la materia, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, permitirá alcanzar los objetivos, estrategias y líneas de acción dispuestas en el PND, así como en el PONAS y alcanzar la eficacia en la aplicación del gasto público que se ejercerá a través del nuevo Programa creado, cuyo objetivo se centra en:

### ***Niñas, niños y adolescentes protegidos y restituidos en sus derechos***

#### **3.4.1 Identificación y caracterización de la población potencial**

Todas aquéllas niñas, niños y adolescentes que se encuentran en territorio nacional que independientemente de su situación socioeconómica puedan ser susceptibles de violaciones en sus derechos.

#### **3.4.2 Identificación y caracterización de la población objetivo**

Niñas, niños y adolescentes que sean vulnerados en sus derechos y requieran de servicios especializados para la protección y restitución de los mismos.

#### **3.4.3 Cuantificación de la población objetivo**

Actualmente se cuenta con un estimado de 40 millones de menores de 18 años conforme a datos del Informe Anual 2013 de UNICEF-México, destacando que tan sólo en 2012, el 53.8% de la población menor de 18 años, 21.2 millones de niñas, niños y adolescentes estaba viviendo en pobreza y 4.7 millones en pobreza extrema.

De lo anterior se desprende que la cuantificación se sujetará a las violaciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se susciten en el ámbito de competencia de la Procuraduría Federal de Protección.

#### **3.4.4 Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo**

Si bien, no se cuenta en la actualidad con registros de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados en sus derechos, una de las principales acciones que se llevarán a cabo a través del presente programa, es la implementación de sistemas, bases de datos y registros que atiendan lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y su Reglamento.

### **3.5.1 Tipo de intervención**

Una de las prioridades que tiene el presente programa es sentar las bases para el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como contribuir a garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

Otro aspecto fundamental que permitirá proteger y restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes, es la representación coadyuvante que realice la Procuraduría Federal, misma que consiste en el acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a su cargo conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público; así mismo, ejercerá la representación en suplencia conforme a su respectivo ámbito de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público.

La protección es una premisa constante del presente programa, por ello, se deberán otorgar medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial, es decir, se procurará garantizar que reciban todos los cuidados que se requieran por su situación de desamparo familiar

### **3.5.2 Etapas de la intervención**

El ejercicio de los recursos que deriven del presente programa serán destinados a la prestación de servicios para la protección integral de niñas, niños y adolescentes y restitución de sus derechos; así como al establecimiento de mecanismos para la autorización, registro, certificación y supervisión de Centros de Asistencia Social, que se encuentren dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría Federal de Protección. Además se implementarán sistemas, registros y bases de datos que permitan no sólo cuantificar sino también monitorear y evaluar los resultados, a fin de generar políticas en pro de la protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Del mismo modo, se solicitarán u ordenarán, medidas especiales de protección y medidas urgentes de protección especial que establece la citada Ley General y su

seguimiento; además de intervenir en los procedimientos de adopción nacional e internacional; ejercer la representación en suplencia y la coadyuvante dentro de procedimientos judiciales y administrativos; así como brindar asesorías jurídicas, promover la difusión y capacitación en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Aunado a lo anterior, la Procuraduría Federal en el ámbito de su competencia, se asegurará de que niñas, niños y adolescentes:

- Sean ubicados con su familia extensa o ampliada para su cuidado, siempre que ello sea posible y no sea contrario a su interés superior.
- Sean recibidos por una familia de acogida como medida de protección, de carácter temporal, en los casos en los cuales ni los progenitores, ni la familia extensa de niñas, niños y adolescentes pudieran hacerse cargo.
- Sean sujetos del acogimiento pre-adoptivo como una fase dentro del procedimiento de adopción, que supone la vinculación de niñas, niños y adolescentes, respecto del cual ya se ha declarado la condición de adoptabilidad, con su nuevo entorno y determinar la idoneidad de la familia para convertirse en familia adoptiva.
- Sean colocados, dadas las características específicas de cada caso, en acogimiento residencial brindado por centros de asistencia social el menor tiempo posible.

Además, tendrá intervención dentro de las valoraciones psicológica, económica, de trabajo social y todas aquéllas que sean necesarias para determinar la idoneidad de quienes soliciten la adopción, en los términos de lo dispuesto por las leyes aplicables, emitiendo el certificado de idoneidad respectivo.

Cabe destacar, que la asignación de niñas, niños y adolescentes sólo podrá otorgarse a una familia de acogida pre-adoptiva que cuente con certificado de idoneidad, donde se deberá observar que niñas, niños y adolescentes, siempre que sea posible de acuerdo con su edad, desarrollo cognoscitivo y grado de madurez, serán escuchados y su opinión será fundamental para la determinación que adopte el órgano jurisdiccional competente, que las condiciones en la familia de acogimiento pre-adoptiva sean adecuadas para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con el principio de interés superior de la niñez, asimismo se tomará en consideración el grado de parentesco, la relación de afinidad y de afectividad, el origen, la comunidad y las condiciones culturales en que se desarrollen niñas, niños y adolescentes, en todo momento, se procurará no separar a hermanas y hermanos, pero si hubiere necesidad de ello, se establecerán

medidas para que mantengan vínculos de convivencia, contacto y comunicación permanente.

Por otro lado, se prestarán servicios de asesoría y asistencia jurídica a las personas que deseen asumir el carácter de familia de acogimiento pre-adoptivo de niñas, niños o adolescentes, así como su capacitación, además de realizar evaluaciones sobre la idoneidad de las condiciones de quienes pretendan adoptar, y emitir los dictámenes correspondientes, así como formular las recomendaciones pertinentes al órgano jurisdiccional, independientemente de que se debe contar con un sistema de información que permita registrar a las niñas, niños y adolescentes cuya situación jurídica o familiar permita que sean susceptibles de adopción, así como el listado de las personas solicitantes de adopción y adopciones concluidas.

Tratándose de adopción internacional, se debe asegurar que los derechos de niñas, niños y adolescentes que sean adoptados sean garantizados en todo momento y se ajusten el interés superior de la niñez, así como garantizar que esta adopción no sea realizada para fines de venta, sustracción, retención u ocultación ilícita, tráfico, trata de personas, explotación, las peores formas de trabajo infantil o cualquier ilícito en contra de los mismos.

Además en los procedimientos judiciales de adopción internacional deberá requerirse el informe de adoptabilidad y una vez que el órgano jurisdiccional competente otorgue la adopción, previa solicitud de los adoptantes, la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá la certificación correspondiente, de conformidad con los tratados internacionales.

Respecto de las personas que ejerzan profesiones en el trabajo social y psicología de las instituciones públicas y privadas que intervengan en procedimientos de adopción internacional, en términos de lo dispuesto en los tratados internacionales, deberán contar con la autorización y registro correspondiente, por parte de la Procuraduría Federal de Protección dentro de su ámbito de competencia.

Por otro lado, la Procuraduría Federal, en los asuntos que se encuentren dentro de su ámbito de competencia, deberá procurar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la Ley General y demás disposiciones aplicables. Cabe destacar que dicha protección integral deberá abarcar, por lo menos:

- a) Atención médica y psicológica;
- b) Seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural, y
- c) La inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia;

Asimismo, deberá brindar servicios de asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, e intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones aplicables, así como coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada;

Fungir como conciliador y mediador en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes hayan sido restringidos o vulnerados, conforme a las disposiciones aplicables y denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes, así como solicitarle a dicha representación social la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes, destacando que son consideradas medidas urgentes de protección especial en relación con niñas, niños y adolescentes, además de las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, las siguientes:

- a) El ingreso de una niña, niño o adolescente a un centro de asistencia social, y
- b) La atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud.

No obstante lo anterior, también podrá ordenar, fundada y motivadamente, bajo su responsabilidad, la aplicación de medidas urgentes de protección especial mencionadas con antelación, dando aviso de inmediato al ministerio público y a la autoridad jurisdiccional competente.

Otras de las intervenciones que tendrá la Procuraduría Federal es la promoción de la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, así como asesorar a las autoridades competentes y a los sectores público, social y privado en el cumplimiento del marco normativo relativo a la protección de niñas, niños y adolescentes, conforme a las disposiciones aplicables y desarrollar los lineamientos y procedimientos a los que se sujetarán para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Otra intervención no menos importante es la de coadyuvar en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento pre-adoptivo, así como para emitir los certificados de idoneidad, así como proporcionar información para integrar y sistematizar el Registro Nacional de

Centros de Asistencia Social, e incluso supervisar el debido funcionamiento de dichos Centros de Asistencia y, en su caso, ejercer las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Del mismo modo deberá supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial y realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, con el fin de difundirlos entre las autoridades competentes y los sectores público, social y privado para su incorporación en los programas respectivos.

Para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la Procuraduría Federal dentro de su ámbito de competencia deberá seguir el siguiente procedimiento:

1. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes;
2. Acercarse a la familia o lugares en donde se encuentren los niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos cuando exista información sobre posible restricción o vulneración de los mismos;
3. Determinar en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados;
4. Elaborar, bajo el principio del interés superior de la niñez, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección;
5. Acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución de derechos, y

Dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.

### **3.5.3 Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios**

Con las acciones que se realicen, se logrará atender a niñas, niños y adolescentes que hayan sufrido vulneración en sus derechos y que dicha vulneración se encuentre dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría Federal, además, se generará a través de los sistemas, registros y bases de datos que se

implementen en cumplimiento de la Ley General, un padrón de beneficiarios que hayan sido atendidos a través de los mecanismos establecidos en las disposiciones normativas, modelos de atención y protocolos de actuación que se emitan para tal efecto, para el monitoreo y evaluación de resultados.

### **3.5.4 Matriz de Indicadores (Anexo)**

### **3.5.5 Estimación del Costo Operativo del Programa**

Para el ejercicio fiscal 2016, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se previeron para el programa E041, recursos por \$ 74'100,000.00.

### **3.6.1 Fuentes de financiamiento**

De conformidad con lo establecido en el Numeral 10, inciso c) Fuente de Financiamiento, del Manual de Programación y Presupuesto 2016, este programa se financiará con recursos fiscales y propios.

### **3.6.2 Impacto Presupuestario**

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del 18 al 20 del Reglamento, el impacto presupuestario para el programa presupuestario **E041 Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes**, es el siguiente:

**I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.**

Este no programa no tiene un impacto presupuestario en el gasto del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas.

**II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades;**

Este no programa no tiene un impacto presupuestario en la Estructura Programática del SNDIF.

**III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público.**

Este no programa presupuestario no tiene destinos específicos de gasto público

---

#### **IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo, y**

Las atribuciones y actividades que este programa presupuestario deba realizar para cumplir sus objetivos, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado, por lo que no se requerirán mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

#### **V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

El programa de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Por lo que se considera que, las erogaciones que, en su caso, sea necesario realizar por parte del SNDIF para la implementación de este programa presupuestario, serán con cargo a su presupuesto autorizado.