



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD.

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, Senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 116, 121, 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Comisión Permanente la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD**, al tenor de la siguiente:

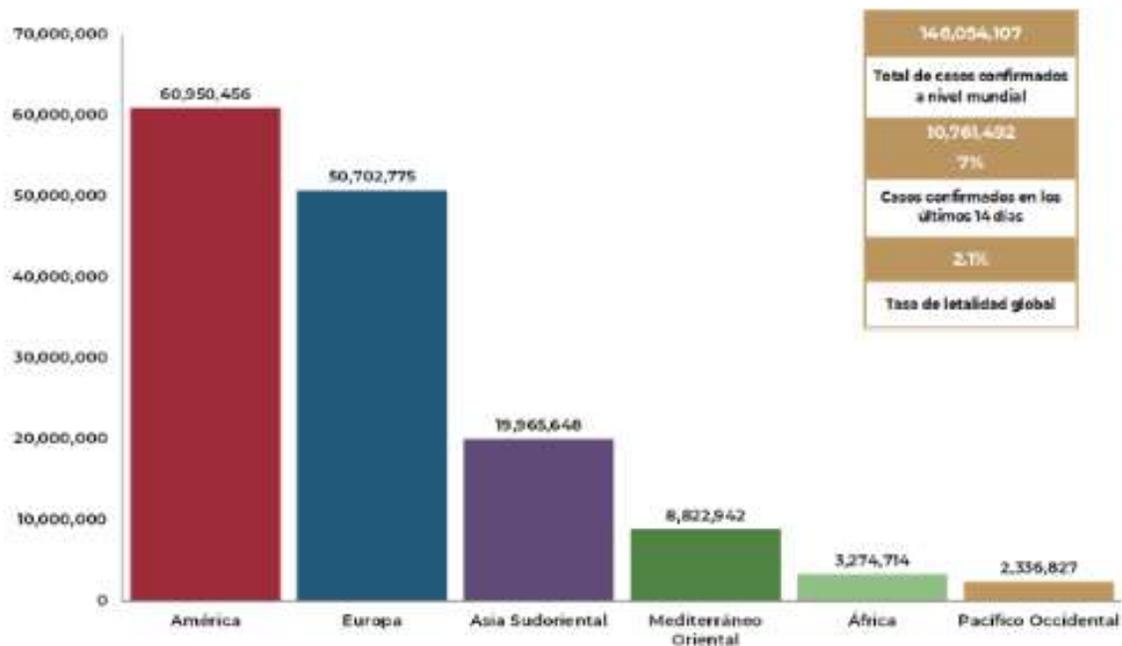
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ARGUMENTACIÓN

1. Antecedentes. Mortalidad por Covid-19 en el mundo y México.

La pandemia de COVID-19 ha inducido un desajuste en todos los sistemas de salud en el mundo. A inicios de diciembre del año 2019 se detectó en Wuhan, China una serie de neumonías de origen desconocido, que se contagiaba con gran facilidad. Sucesivamente en enero del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo una nueva evaluación del riesgo real de la epidemia, pero ante la rápida y progresiva expansión a nivel internacional, decretó un estado de pandemia estableciendo una serie de medidas a seguir para su contención.

Hasta el 25 de abril de 2021, el total de casos confirmados de COVID-19 en el mundo es de 146, 054,107 y 3,092,410 defunciones. De acuerdo a la OMS¹, los casos acumulados por región han sido en América 60,950,456, en Europa 50,702,775; en Asia Sudoriental 19,965,648, en el mediterráneo Oriental 8,822,942, en África 3,274,714 y en el pacífico oriental 2,336,827, tal como se muestra en la siguiente gráfica:



Distribución de casos acumulados de COVID-19 por SARS-Cov-2 por regiones de la OMS.

En días recientes, los casos de la COVID-19 alcanzaron una cifra record de 899 mil 700 contagios, más de un tercio de ellos concentrados en la India, que al 25 de abril reportó 346 mil positivos, cifra que, de acuerdo a la OMS, no se había visto en ningún país. La nueva ola de contagios en el país asiático pone al ha puesto al borde del colapso el sistema de atención médica

¹ Gobierno de México. Comunicado Técnico Diario COVID-19. 25 de abril de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3sWhcYL> Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.



Con estos nuevos récords los casos globales desde el inicio de la pandemia ascienden a 145 millones sin que hasta el momento se vislumbre el pico de la cuarta ola global; mientras que el número de muertos llega a 3.7 millones.²

La alta incidencia en el caso de la India, que también ha sido detectada en Suiza, Bélgica o Reino Unido, preocupa en el mundo, especialmente en un momento en el que las vacunas siguen aplicándose superando ya la marca de los mil millones de dosis administradas a nivel mundial.

Hasta la tercera semana de abril del presente año, Estados Unidos ha aplicado 225 millones de vacunas, seguido de China con 218 millones e India con 138 millones de dosis. En la Unión Europea han sido aplicados 128 millones de dosis, e Reino Unido 44 millones y en Brasil 37 millones. En términos relativos, Israel ha sido el país que más dosis a por cada 100 habitantes con casi 120, seguido de Emiratos Árabes, con 103. El continente Americano continúa siendo el que, en términos absolutos, más casos de COVID-19 ha tenido, con 60 millones, seguido de Europa con 50 millones y el sur de Asia con casi 20.

En el caso de México, se han alcanzado cifras alarmantes, ya que, de acuerdo con las cifras de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud³, hasta el domingo 25 de abril se habían acumulado 2 millones 328 mil 391 casos de COVID-19 y 214 mil 947 muertes, lo que lo ubica en el décimo quinto lugar de países con más contagios en el mundo y el tercero con más fallecimientos.

Con este panorama, es evidente que la afectación mundial ha sido rápida, extensa y en continuo crecimiento, impactando en gran medida en la vida de las familias en todo el mundo. Asimismo, el número creciente de afectados y fallecidos ha trastocado las fibras más sensibles de la humanidad y pegado a uno de los grupos más vulnerables como lo son las niñas, niños y adolescentes (NNA).

Este sector de la sociedad, ahora enfrenta una nueva normalidad devastadora y distorsionada con muchos retos por delante. De acuerdo Henrietta Fore, Directora

² Latinus. Casos de Covid alcanzan tasa record de 900 mil contagios diarios. Mapa real. Disponible en: <https://bit.ly/3tYtam2> Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.

³ Gobierno de México. Comunicado Técnico Diario COVID-19. 25 de abril de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3sWhcYL> Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.



Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁴, los niños sufrirán las peores consecuencias de la pandemia durante años, y circunstancias como pasar hambre, estar aislados, sufrir ansiedad, ser víctimas de abuso, irán agravándose cada vez más.

Aunado a ello, la realidad muestra que la educación de los NNA también se ha visto afectada, ya que las escuelas de más de 168 millones de estudiantes de todo el mundo llevan casi un año cerradas, siendo las dos terceras partes de los países donde las escuelas han cerrado total o parcialmente, aquellas que se encuentran en América Latina y el Caribe.

Asimismo a nivel del núcleo familiar, muchas familias han experimentado cambios considerables, pues la muerte de algún miembro familiar, las carencias económicas y el continuo confinamiento han llegado a influir en el bienestar físico, social y emocional de todos los integrantes, afectando en gran medida a los menores de edad.

Como se verá más adelante, el panorama para los niños en situación de orfandad derivado de la muerte de uno o ambos progenitores por la actual pandemia, es una situación que resulta urgente de atender, pues principalmente se deben tomar acciones para proteger y apoyar a NNA para evitar entre otras cosas, la deserción escolar para ingresar al mercado laboral, la pérdida del vínculo afectivo principal, daños a la salud física o mental o que sean captados por la delincuencia organizada, y contribuir a pleno goce y ejercicio de sus derechos.

2. NNA en estado de orfandad, efectos y consecuencias.

La Real Academia Española define la palabra huérfano como “aquella persona menor de edad a quien se le ha muerto el padre y la madre o uno de los dos”⁵. La UNICEF define a una persona en situación de orfandad como un niño o niña que ha perdido uno o ambos progenitores.

⁴Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Los estragos que la pandemia de COVID-19 ha causado a los niños del mundo. Disponible en: <https://uni.cf/3t2VwKl> Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.

⁵ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Disponible en: <https://bit.ly/3sOZnLe> Fecha de consulta: 23 de abril de 2021.



La definición mencionada no concuerda con el concepto de orfandad aceptado en muchos países, donde para ser considerado huérfano, la o el niño debe haber perdido tanto al padre como a la madre. UNICEF y muchas organizaciones internacionales adoptaron la definición más amplia del concepto de orfandad a mediados de los años de 1990, cuando la pandemia del SIDA comenzó a causar la muerte de millones de padres y madres en todo el mundo y a privar a un número cada vez mayor de niños del cuidado y la atención de uno o ambos progenitores. Para explicar este aspecto de la creciente crisis se acuñaron los términos "huérfano de padre o madre" para quienes habían perdido un solo progenitor y "huérfano doble" para quienes habían perdido ambos⁶. Esas diferencias en materia de terminología pueden tener efectos concretos sobre las políticas y los programas orientados a la niñez.

Derivado de la pandemia del virus SARS COV-2, los índices de orfandad han cambiado significativamente, pues ha dejado a millones de niñas, niños y adolescentes en estado de orfandad, ya sea por la muerte de uno o ambos de sus progenitores, posicionándolos en una situación de vulnerabilidad ya que su situación social y económica se verán mermadas, motivo por el cual muchos van a tener que dejar de estudiar y dedicarse a trabajar para poder ayudar con los gastos del hogar, aunado a los problemas emocionales y psicológicos que van a tener que enfrentar.

La pérdida de uno de los padres es el acontecimiento más doloso que puede tener un NNA, pues es la figura que les provee de seguridad emocional y económica, y que los ama sin un interés de por medio. Enfrentar el duelo de perder a un ser querido es un proceso difícil de llevar y entender, que si bien para un adulto es complicado, lo es aún más para niños que en la mayoría de los casos no alcanzan a comprender que es lo que sucedió.

En este sentido, tras el fallecimiento de uno o ambos de sus progenitores, muchos NNA experimentan diversos cambios en su vida diaria a los que también deben adaptarse, y pueden desencadenarse una serie de adversidades potenciales. La muerte del padre, en particular, a menudo supone una disminución en los ingresos familiares, podría suponer un cambio de domicilio y, en este caso, un cambio a una nueva escuela y una pérdida de amigos, y la de la madre implica con frecuencia una reducción tanto en la cantidad como en la calidad de los cuidados a los hijos. Y lo que es más importante, está bien establecido que la adaptación psicológica final del

⁶ UNICEF. Huérfanos. Disponible en: <https://bit.ly/3tVQTmL> Fecha de consulta: 23 de abril de 2021.

niño está comprometida si el acontecimiento tiene un intenso impacto emocional en sus cuidadores, en forma por ejemplo de un duelo o depresión prolongados, de modo que la duración del trastorno psicológico del NNA está relacionada con el estado mental del padre sobreviviente⁷.

La aparición de alteraciones psicológicas precoces en los NNA siguiendo al fallecimiento de alguno de sus padres es muy frecuente, y entre estos problemas a corto plazo se han señalado síntomas emocionales, tanto depresivos (llanto, tristeza, trastornos del sueño) como ansiosos (miedos, ansiedad de separación), alteraciones de conducta (inquietud, agresividad), problemas en el aprendizaje y rendimiento escolar, trastornos de eliminación y síntomas somáticos⁸.

Asimismo, no debemos olvidar que también tendrán que adaptarse al cambio social y económico, los cambios de roles en el hogar, el incremento de responsabilidades, mayores expectativas del medio sociofamiliar, cambios de domicilio, cambios de rutinas y horarios de actividades, dejar cursos extracurriculares como deportes o clases artísticas, y en algunos casos el nuevo matrimonio del padre sobreviviente.

La crisis originada por el COVID-19 tendrá un profundo y largo impacto negativo en los NNA de todo el mundo, en cuestión escolar por la pandemia actualmente más de 1500 millones de estudiantes⁹, no están asistiendo a la escuela. Ahora bien, la inseguridad económica en la que se verán inmersos incrementará los niveles de trabajo infantil, explotación sexual, embarazo adolescente y matrimonio infantil¹⁰.

Las tensiones adicionales que soportan las familias en relación con la pandemia – como pérdida de empleos, confinamiento excesivo y ansiedad por motivos de salud y económicos— agravan el riesgo de violencia en el hogar, entre parejas como la infligida en NNA por sus cuidadores. En esos casos es menos probable que se detecten casos de abuso infantil durante la cuarentena, dado que los organismos de protección infantil han limitado sus acciones de seguimiento para evitar propagar el virus y, con el cierre de las escuelas, los docentes tienen menos posibilidades de identificar signos de maltrato.

⁷ Mazaira José, Gago Ana. Efectos del fallecimiento parental en la infancia y adolescencia. Pág. 408.

⁸ Ídem.

⁹ UNESCO. Impacto de la Covid-19 en la educación. Interrupción y respuesta educativa. Disponible en: <https://bit.ly/2QWOL1g> Fecha de consulta: 26 de abril de 2021.

¹⁰ Human Rights Watch. Devastador impacto del COVID-19 para niños y niñas. Los gobiernos deberían mitigar los daños y proteger a los más vulnerables. 9 de abril de 2020. Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://bit.ly/3vshubD> Fecha de consulta: 23 de abril de 2021.



Los NNA huérfanos son particularmente vulnerables a la trata y otros tipos de explotación, como explotación sexual, ser obligados a mendigar, vender productos en las calles y otros tipos de trabajo infantil. Los niños de mayor edad a menudo abandonan la escuela para ayudar a mantener a hermanos más pequeños.

La Secretaria de Gobernación, señaló que durante la segunda jornada del foro virtual “Problemática bio-psico-social infantil, derivada de la orfandad por la pandemia por COVID-19 en México”, se estimó que alrededor del 42 por ciento de esas muertes eran jefas o jefes de familia. Concluyendo que la situación de orfandad para la primera infancia, de 0 a 5 años, es un asunto preocupante por la pérdida del vínculo afectivo principal. Así, en distintas edades, la muerte de los progenitores ha dado por resultado otros problemas, cómo son: deserción escolar para trabajar, consumo de alimentos no recomendables y bebidas azucaradas, entre otros¹¹.

Por otro lado, en cuestión de género la situación ya era compleja para las niñas y adolescentes, pues ahora se ha agravado. Desde que nacen, ellas enfrentan una serie de riesgos que ponen en peligro su vida y su futuro. La exclusión y discriminación que viven solo por su edad y género representan los principales factores que las limitan a desarrollar su máximo potencial. Aunado a esto, la pandemia las ha puesto en mayor riesgo ante la violencia, el matrimonio infantil, las uniones informales, los embarazos tempranos y el trabajo infantil¹².

Human Rights Watch instó a los gobiernos a adoptar medidas urgentes para proteger los derechos de los NNA, incluidas las siguientes:

- Asignar prioridad a las acciones tendientes a dar continuidad a la educación de todos los niños y niñas, empleando para ello todas las tecnologías que estén disponibles;
- Brindar asistencia económica, incluidas las transferencias de efectivo, a familias de bajos ingresos que serán las primeras afectadas y las más gravemente golpeadas, para que puedan satisfacer necesidades básicas sin verse obligadas a recurrir al trabajo infantil o al matrimonio infantil;

¹¹ Mejía Francisco. México no cuenta con cifras oficiales de huérfanos por covid-19. 24 de abril de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3u0cZ7G> Fecha de consulta: 26 de abril de 2021.

¹² Save the Children. Niñas y adolescentes en México, más vulnerables que nunca a un año de la pandemia por covid-19. 4 de marzo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3viisaf> Fecha de consulta: 26 de abril de 2021.



- Reducir al mínimo las perturbaciones en el acceso de niños y niñas a servicios de atención de la salud esenciales y vitales;
- Intensificar los esfuerzos para identificar a niños y niñas que hayan quedado huérfanos a causa del COVID-19 y ampliar las redes de familias extendidas y de acogida;
- Extender la educación pública, las campañas de sensibilización, los servicios de atención telefónica y otros servicios para niños y niñas expuestos a riesgos de violencia sexual en el hogar o explotación sexual en línea;
- Transferir a niños y niñas privados de la libertad a una situación de cuidados familiares y asegurar medidas adecuadas de albergue y saneamiento para los niños y niñas refugiados, migrantes y desplazados internos¹³.

Los gobiernos deben responder con urgencia adoptando medidas que protejan a los NNA durante la pandemia, y también evaluando cómo cerciorarse de que las acciones que realicen ahora contribuyan a asegurar en la mayor medida posible los derechos de la infancia una vez terminada la crisis.

Bajo esa tesitura, es por lo que se propone realizar acciones contundentes y certeras para garantizar la seguridad económica y social de los NNA, así como evitar su deserción escolar por falta de apoyos económicos, desde el Poder Legislativo, se reconoce la importancia de que una niña o niño tengan el apoyo para lograr sus metas y concluir satisfactoriamente sus estudios hasta el nivel superior, pues sin duda alguna son el futuro del país.

3. Muertes por covid-19 y NNA en situación de orfandad.

3.1 Panorama internacional.

La pandemia por Covid-19 es una crisis en múltiples y diversos sentidos. La concentración en los indicadores sobre el número de casos, de decesos o de pruebas realizadas les ha restado importancia a otras realidades también producto del advenimiento de esta temible enfermedad. Como ha sido advertido, en ese espectro de ocultamiento se encuentra la tragedia de miles de niñas, niños y adolescentes que han perdido a sus madres y padres a causa de la pandemia.

¹³ Ibídem. Disponible en: <https://bit.ly/3vshubD> Fecha de consulta: 23 de abril de 2021.



Esta situación es parte de un fenómeno de duelo colectivo de alcances muy amplios que probablemente dejará un precio duradero en la sociedad. Si ya la muerte de un ser querido a cualquier edad es difícil, es altamente certero que para las personas menores de edad la pérdida de sus madres o padres sea un hecho particularmente desestabilizador, uno que altera el curso de sus vidas en más de un sentido.

Cuando una NNA pierde a un padre, no solo pierde a alguien que se ama, sino que pierde también una fuente de seguridad y apoyo, incluyendo el financiero, lo que les vuelve más propensos a abandonar la escuela y a desarrollar trastornos emocionales con efectos a mediano y largo plazos.

Aunque aún no hay datos globales sobre el número total de NNA en situación de orfandad directamente relacionada con la Covid-19, algunos estudios locales han dado pistas sobre la dimensión de este fenómeno. Por ejemplo, hace apenas un par de meses la prestigiosa revista *JAMA Pediatrics* reveló que, tan solo en Estados Unidos, más de 40 mil NNA han perdido a un progenitor por causa de ese padecimiento. Según las estimaciones del estudio, dirigido por la investigadora Rachel Kidman, del Programa de Salud Pública de la Universidad de Stony Brook, por cada 13 personas que mueren de Covid-19 en los EUA, una persona menor de 18 años pierde a un padre o madre.¹⁴

Además, escriben los autores de la estimación de *JAMA Pediatrics*, "las pérdidas de Covid-19 se producen en un momento de aislamiento social, tensión institucional y dificultades económicas, lo que potencialmente deja a las y los niños en duelo sin los apoyos que necesitan".

Kidman y los coautores sugieren que se necesitan "reformas nacionales radicales" para abordar las consecuencias de la pandemia que afectarán a NNA. Aquellos que han perdido a uno de sus padres progenitores, enfatizan, necesitarán apoyo específico para ayudar con el dolor, sobre todo ante pérdidas traumáticas.

En el plano regional, solo Perú ha registrado el total de NNA en situación de orfandad y ha establecido un programa específico para atenderles. De acuerdo con

¹⁴ Kidman R, Margolis R, Smith-Greenaway E, Verdery AM. "Estimates and Projections of COVID-19 and Parental Death in the US". *JAMA Pediatrics*. Publicado en línea el 5 de abril de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3xneQ8u>



datos gubernamentales, en el país sudamericano alrededor de 10 mil 900 personas menores de edad perdieron a su madre o padre por la COVID-19.¹⁵ Dada la magnitud del fenómeno, el Ejecutivo peruano resolvió establecer un programa de asistencia económica, a fin de que las personas que asumieran el cuidado de NNA puedan atender sus necesidades básicas.

Los criterios técnicos para la entrega de la pensión están normados por un Reglamento expresamente emitido por el Ejecutivo de aquel país. La ayuda económica consta de 200 soles mensuales por cada niña, niño o adolescente, no por persona cuidadora. Los beneficiarios recibirán la asistencia económica hasta que cumplan 18 años, sin importar la edad que tengan al momento de recibir el bono. Con ello se busca garantizar que NNA en situación de orfandad no pierdan oportunidades por falta de cuidados.

Aunque incipientes, estas acciones dan cuenta de la importancia de dar seguimiento a dicha población, no solo para proteger y garantizar el ejercicio de sus derechos, sino también para evitar los daños físicos y, sobre todo, psicológicos, que genera un duelo traumático.

Un estudio publicado en 2018 por investigadores del Departamento de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de la Universidad de Pittsburgh reveló que hay una mayor incidencia de depresión y trastorno de estrés postraumático en las personas que han perdido a uno de sus padres. Este trastorno ocurre principalmente en los primeros dos años después de la pérdida y en las personas menores de 12 años. También fueron reveladas mayores tasas de ideación suicida clínicamente significativa en NNA que habían perdido a sus madres o padres.¹⁶

"Lo que hace que las muertes por COVID sean más desafiantes que, digamos, si alguien falleciera de vejez, es que las muertes relacionadas con COVID pueden provocar un duelo traumático en el niño, que es diferente al duelo en sí mismo",

¹⁵ Gobierno de la República del Perú, *Mimp: Más de 10 000 niñas, niños y adolescente recibirán pensión de orfandad por COVID-19*, plataforma digital única del Gobierno Peruano, 7 de enero de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3gCIT6f>

¹⁶ Pham S *et al.* "The Burden of Bereavement: Early-Onset Depression and Impairment in Youths Bereaved by Sudden Parental Death in a 7-Year Prospective Study". *American Journal of Psychiatry*, 2018. Publicado en línea el 20 de junio de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3aARvGI>



según Robin Gurwitch, psicólogo y profesor del Centro Médico de la Universidad de Duke.¹⁷

La muerte de una madre o un padre es extremadamente dolorosa para cualquier niña, niño o adolescente y ninguna intervención arreglará por sí las cosas enteramente. Pero las acciones para brindarles atención y asesoramiento en el ejercicio de sus derechos pueden al menos aliviar el sufrimiento, lo que hace posible soportar una aflicción que probablemente perdurará mucho después de que la pandemia se haya dominado. Es este el sentido de la presente iniciativa: contribuir a aminorar los efectos de la pérdida y poner en marcha los mecanismos de protección del Estado y su compromiso con salvaguardar plenamente los derechos de la infancia mexicana. En el apartado posterior se detalla con precisión los elementos de la propuesta y sus alcances.

3.2 Panorama nacional.

Las niñas, niños y adolescentes, han sido sin duda uno de los sectores más afectados en todo el mundo tras la pandemia generada por la enfermedad de la Covid-19, pues como se estudió en líneas anteriores, los efectos dañinos que genera, impactan en diversas esferas como la educación, la salud, la economía, la nutrición, la familia, etc, dejando una huella abrumadora para los grupos poblacionales más vulnerables.

En nuestro país, de acuerdo con la Secretaria de Salud y el Informe Técnico Diario COVID-19 MÉXICO¹⁸, hasta el 22 de abril de 2021, se confirman un total de 213,597 defunciones por Covid-19, siendo predominante la distribución por sexo en las defunciones confirmadas en hombres con un 63% y con una mediana de edad de 64 años.

Los decesos de miles de personas en nuestro país a consecuencia de la actual pandemia, traen consigo múltiples repercusiones, no solo a nivel global, sino también a nivel del núcleo familiar, pues muchas personas son madres o padres de familia que tienen bajo su cuidado a menores de edad, los cuales, ante la muerte

¹⁷ Thomas N. 'COVID orphans': Many children have lost at least one parent to COVID-19, research estimates, CNN. Publicado en línea el 5 de abril de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3xmSlew>

¹⁸ Secretaria de Salud y el Informe Técnico Diario COVID-19 MÉXICO. Disponible en: <https://bit.ly/2QhtxJX> Fecha de consulta: 22 de abril de 2021.



de sus progenitores, quedan en situación de orfandad y desamparo, situándolos en un panorama de riesgo y vulnerabilidad.

Como se pudo advertir con anterioridad, a nivel global las cifras de NNA en situación de orfandad por la actual pandemia, son prácticamente nulas a excepción de algunos países, y en el caso de México, no es la excepción.

A nivel nacional, aun no se cuenta con un censo de las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad derivada de la actual pandemia. Consecuentemente, en fechas recientes, la Secretaria de Gobernación, durante la segunda jornada del foro virtual “Problemática bio-psico-social infantil, derivada de la orfandad por la pandemia por COVID-19 en México”,¹⁹ promovido por la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia del Senado de la República, se externó la preocupación por este sector de la población, y se hizo un llamado a la sociedad para tomar medidas conjuntas para proteger personas menores de edad en orfandad motivada por la muerte ya sea de madre o padre por COVID-19.

Durante el foro, se señaló que la falta de registros administrativos de niñas, niños y adolescentes en orfandad por Covid-19, es un reto fundamental que afrontan las autoridades, y que, de las más de 200 mil muertes causadas por el virus, solo se tiene registro de que alrededor del 42% eran jefas o jefes de familia.

Asimismo se subrayó que en el caso de las madres, la situación de orfandad es más álgida porque los cuidados de crianza recaen en su mayoría en ellas, y esto se agrava por el confinamiento, sin dejar de lado que la situación de orfandad para la primera infancia, de 0 a 5 años, es un asunto preocupante por la pérdida del vínculo afectivo principal, además en otras edades se encadenan efectos como deserción escolar para trabajar, consumo de alimentos no recomendables y bebidas azucaradas, entre otros.

Es por ello que se instó a las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que modifiquen las políticas públicas y presupuestos ya en marcha, para atender esta situación de emergencia, y así visibilizar la situación las personas menores de edad en orfandad y la afectación de sus derechos humanos.

¹⁹ Gobierno de México. Urge Gobernación implementar medidas de protección para niñas, niños y adolescentes en orfandad causada por COVID-19. Disponible en: <https://bit.ly/3nl516H> Fecha de consulta: 24 de abril de 2021.



En el ámbito estatal, aunque son escasas, se han podido obtener cifras al respecto. De acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de México²⁰ y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF), al mes de noviembre del año 2020, se tienen registrados a 2,731 niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, los cuales perdieron a uno o ambos progenitores debido a la enfermedad de la Covid-19, cifra que fue en aumento en comparación con los 1,313 casos que el DIF reportó en el mes de agosto del mismo año.

Cabe destacar que estos datos se obtuvieron gracias a los registros que se tienen contemplados para la inscripción al Programa Beca Leona Vicario de la Ciudad de México. Cabe mencionar que este programa apoya a niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años 11 meses. Su principal objetivo se basa en la restitución de los derechos de hasta 35,500 niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de alta vulnerabilidad, que favorezca su desarrollo integral, de manera particular, sus derechos a la educación y alimentación, a través del otorgamiento de un apoyo económico mensual de \$832 pesos, dando prioridad a casos como:

- Niñas y niños entre 0 y 3 años.
- Extrema pobreza.
- Víctimas de violencia.
- Cuyas madres, padres o tutores han fallecido, tienen una incapacidad permanente que les impide trabajar o se encuentran privados de su libertad.
- Hijos e hijos de policías caídos en el cumplimiento de su deber.
- Con madres, padres o tutores solos que tienen un ingreso menor a dos unidades de cuenta de la Ciudad de México.

Asimismo, de acuerdo con el Gobierno del Estado de Hidalgo y el DIF²¹ de esa entidad, revela que al 15 de febrero de 2021, se han registrado un total de 251 niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad a causa de la pandemia, y de los cuales se pueden obtener dicha información, gracias a que realizaron una solicitud en 37 de los 84 municipios del estado para el otorgamiento de un apoyo económico, el cual se proyecta a otorgar el monto de \$1,600 pesos bimestrales, durante 5 bimestres.

²⁰ Gobierno de la Ciudad de México. Videoconferencia de prensa 26/11/20. Disponible en: <https://bit.ly/3aPPPtI> Fecha de consulta: 22 de abril de 2021.

²¹ Gobierno de Hidalgo. Conferencia de Prensa en Materia de Salud. Disponible en: <https://bit.ly/3azDqJH> Fecha de consulta: 22 de abril de 2021.



En esta misma línea, el Municipio de Veracruz²², anunció desde el año pasado el lanzamiento de una beca dirigida a menores de edad cuyo padre o madre haya fallecido debido al Covid 19, la cual será ofrecida a través del DIF Municipal. Esta beca será otorgada a niñas, niños y adolescentes desde los 0 a los 17 años con 11 meses, y será de manera automática, una vez que se cumpla con todos los requisitos del registro. El monto del apoyo económico será de 2 mil pesos al inicio de cada ciclo escolar y se dará además el ingreso automático de la familia del menor al programa Veracruz Te quiero (despensa alimentaria).

En el Estado de Guanajuato²³, con el objetivo de mantener la continuidad académica de estudiantes cuyos padres perdieron la vida a causa del Covid-19, el gobierno anunció desde el año pasado el Programa “Unidos GTO Apoyo por Covid-19”, el cual pretende aplicar un fondo superior a los 15 millones de pesos para el año escolar de agosto 2020 a junio 2021. Las becas serán anuales por un monto que va de los 2 mil 700 pesos a los 11 mil pesos dependiendo del nivel escolar, y además, la Administración Estatal realizará un apadrinamiento de cada una y cada uno de los becarios, para acompañarlos en el trámite de su beca.

No cabe duda que los sectores más vulnerables como lo son las niñas, y niños y adolescentes en situación de orfandad, a consecuencia del fallecimiento de uno o ambos padres por la enfermedad de la Covid-19, resulta una situación de gran preocupación para todo el país, por lo que es indispensable llevar a cabo las medidas adecuadas que garanticen el bienestar de los menores, su alimentación, hogar, salud, educación e higiene, así como la atención y orientación psicológica y emocional que les ayude a tener una vida plena en la que puedan ejercer todos sus derechos.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La llegada del virus del SARS COV-2, ha sido un reto para todos los gobiernos del mundo, las acciones prontas y oportunas es lo que ha caracterizado el cómo cada uno de ellos ha enfrentado la pandemia, en el caso mexicano, el gobierno actuó de

²²Veracruz Municipio. Sala de prensa. Otorga H. Ayuntamiento de Veracruz beca a hijos de víctimas por Covid 19. Disponible en: <https://bit.ly/3gtMXG5> Fecha de consulta: 22 de abril de 2021.

²³ Gobierno del Estado de Guanajuato. Boletines. Apoya Estado con becas a hijos de padres de familia que perdieron la vida por COVID-19. Disponible en: <https://bit.ly/3gtTIYo> Fecha de consulta: 22 de abril de 2021.



manera responsable, pero aún así no se pudieron evitar la muerte de millones de personas, pues en esta ocasión se luchó contra un enemigo invisible.

Muchas de las personas que fallecieron, fueron padres de familia y principales proveedores de sus hogares, y dejaron huérfanos a NNA ocasionando que su situación social, emocional, psicológica, económica y educativa se viera afectada e inclusive truncada, motivo por el cual se busca garantizar su protección integral y recuperación física y psicoemocional.

En ese sentido, se propone adicionar un artículo 43 Bis a la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, para garantizar la implementación de medidas y protocolos específicos por autoridades en los tres niveles de gobierno para la oportuna atención de NNA huérfanos como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, así como reformar Ley General de Educación con el objeto de otorgar becas a los NNA para que no dejen trancos sus estudios y puedan concluirlos de manera satisfactoria hasta el nivel superior.

III. CUADRO COMPARATIVO

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Texto vigente	Propuesta de texto
Artículo 43 Bis. – SIN CORRELATIVO	Artículo 43 Bis.- En los casos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, las autoridades de las entidades federativas en sus tres niveles de gobierno y en el ámbito de sus competencias, deberán implementar medidas y protocolos específicos para garantizar su protección integral y recuperación física y psicológica en el ejercicio pleno de los derechos establecidos en esta Ley.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Texto vigente	Propuesta de texto
<p>Artículo 9.- Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:</p> <p>I a X ...</p> <p>XI. Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna;</p> <p>XII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución, y</p> <p>XIII. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.</p> <p>Artículo 72.- Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma.</p> <p>Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas, y</p>	<p>Artículo 9.- Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:</p> <p>I. a X....</p> <p>XI. Proporcionar a los educandos en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, un programa de becas permanente en todos los niveles de educación, con la finalidad de que puedan continuar con sus estudios;</p> <p>XII. Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna;</p> <p>XIII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución, y</p> <p>XIV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.</p> <p>Artículo 72.- Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma.</p> <p>Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Recibir becas y programas de apoyo en todos los niveles de la educación para el caso de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores</p>



<p>X. Los demás que sean reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>El Estado establecerá los mecanismos que contribuyan a su formación integral, tomando en cuenta los contextos sociales, territoriales, económicos, lingüísticos y culturales específicos en la elaboración y aplicación de las políticas educativas en sus distintos tipos y modalidades.</p>	<p>por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, con el fin de facilitar su incorporación y permanencia en el Sistema Educativo Nacional.</p> <p>X. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas, y</p> <p>XI. Los demás que sean reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>El Estado establecerá los mecanismos que contribuyan a su formación integral, tomando en cuenta los contextos sociales, territoriales, económicos, lingüísticos y culturales específicos en la elaboración y aplicación de las políticas educativas en sus distintos tipos y modalidades.</p>
---	---

IV. PROYECTO DE DECRETO

Con base en las razones expuestas, con fundamento en por los artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por los artículos 116, 121, 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 179 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la digna consideración de esta Comisión Permanente la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD.

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona el artículo 43 Bis a la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 43 Bis.- En los casos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por



enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, las autoridades de las entidades federativas en sus tres niveles de gobierno y en el ámbito de sus competencias, deberán implementar medidas y protocolos específicos para garantizar su protección integral y recuperación física y psicológica en el ejercicio pleno de los derechos establecidos en esta Ley.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la fracción XI del artículo 9 y la fracción IX del artículo 72, recorriéndose los subsecuentes en su orden de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 9.- Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. a X. ...

XI. Proporcionar a los educandos en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, un programa de becas permanente en todos los niveles de educación, con la finalidad de que puedan continuar con sus estudios;

XII. Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna;

XIII. Proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución, y

XIV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia.

Artículo 72.- Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma.

Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

I. a VIII. ...



IX. Recibir becas y programas de apoyo en todos los niveles de la educación para el caso de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, como consecuencia de la muerte de uno o ambos progenitores por enfermedad declarada por la autoridad sanitaria competente como epidemia, con el fin de facilitar su incorporación y permanencia en el Sistema Educativo Nacional.

X. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas, y

XI. Los demás que sean reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El Estado establecerá los mecanismos que contribuyan a su formación integral, tomando en cuenta los contextos sociales, territoriales, económicos, lingüísticos y culturales específicos en la elaboración y aplicación de las políticas educativas en sus distintos tipos y modalidades.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los 06 días del mes de mayo de 2021.

SUSCRIBE

DR. RICARDO MONREAL ÁVILA
SENADOR DE LA REPÚBLICA