

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, SUSCRITA POR LA DIPUTADA NOEMÍ BERENICE LUNA AYALA Y LAS Y LOS LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, **Noemí Berenice Luna Ayala**, y las y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos: 71, fracción II, y 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo 39, el párrafo tercero del artículo 45, y la fracción XVII del artículo 125; y se adicionan una fracción XXIII Bis al artículo 4, una fracción VII al artículo 37, y una fracción XVIII, recorriéndose la subsecuente, al artículo 125, todos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**.

Exposición de Motivos

“La orfandad es un estado en el que la persona menor de edad pierde por motivo de defunción de sus dos progenitores o a ambos, este es un factor social que repercute de forma directa en el individuo, ya sea en el ámbito afectivo, social o económico.” Universidad Técnica Babahoyo.¹

Según cifras publicadas en diferentes estudios, en el mundo hay más de 147 millones niñas, niños y adolescentes en estado de orfandad.

Sin embargo, hablar de orfandad va más allá de ser menor de 18 años y de perder a uno o ambos padres o tutores, ser huérfana o huérfano es un concepto aún más complejo, porque también hay niñas niños y adolescentes que son abandonados o separados de sus familiares por distintas razones como la pobreza, discapacidad o violencia intrafamiliar.

No obstante, no podemos ver la orfandad tan a la ligera. Ser huérfano no solo significa separarlos de sus padres o tutores, conlleva consecuencias de salud física y mental entre los menores que experimentan estrés post traumático, volviéndolos mucho más propensos a presentar cuadros de descontrol emocional, depresión, ansiedad o abuso de sustancias, así como déficit de atención, trastorno conductual y el control de impulsos, entre otros que, a la larga, les traerán consecuencias en la edad adulta.

En este contexto, una publicación de Salvador Mendoza García² del 22 de marzo de 2023 señala que:

“El trauma por abandono en la infancia puede tener efectos negativos en el desarrollo y bienestar emocional de un niño. Algunas de las consecuencias más comunes incluyen:

1. Problemas emocionales y de comportamiento: la ansiedad, la depresión, la baja autoestima y la dificultad para establecer relaciones interpersonales saludables son algunas de las secuelas emocionales del abandono en la infancia.
2. Trastornos del apego: problemas en el desarrollo del apego seguro, lo que puede llevar a patrones de apego ansioso o evitativo en las relaciones futuras.
3. Trastorno de estrés postraumático (TEPT): el abandono puede ser un evento traumático que cause síntomas de TEPT, como pesadillas, flashbacks y evitación de situaciones que recuerden lo vivido.
4. Problemas académicos y laborales: el trauma por abandono puede afectar la capacidad de un niño para concentrarse y aprender, lo que puede llevar a dificultades académicas y laborales en la vida adulta”.

Por su parte, según una publicación del World Economic Forum, en una publicación del 7 de mayo de 2025³ puntualiza lo siguiente:

“El deterioro de la salud mental en niños y adolescentes se está convirtiendo en un problema social cada vez más grave, que afecta al bienestar y la calidad de vida de la población a largo plazo”.

“En este contexto, los servicios médicos y de apoyo están sobrecargados y muchos jóvenes tienen dificultades para acceder a una ayuda oportuna y adaptada a sus necesidades. La mayoría de los niños y adolescentes de todo el mundo que sufren algún trastorno mental no buscan ayuda ni atención”.

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)⁴ señala en su artículo 19 lo siguiente:

“Artículo 19 Derechos del Niño Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

En este mismo tenor, Christian Alliance for Orphans⁵ indica que: “En todo el mundo, millones de niños crecen sin el amor, los cuidados y la protección de sus padres, lo que contribuye a una crisis mundial de orfandad con ramificaciones generacionales.”

“Según el último datos mundiales de Unicef más de 140 millones de niños en todo el mundo han perdido a uno de sus progenitores (los llamados “huérfanos únicos”) o a ambos (los llamados “huérfanos dobles”).

En el caso de México, publica la siguiente información: “Países con mayor población de huérfanos. Según las cifras de Unicef los siguientes datos representan el número estimado de niños (de 0 a 17 años) que han perdido a uno o ambos progenitores por cualquier causa de los 21 países con más conjuntos de datos incluidos. Estos datos excluyen los países en los que no se disponía de datos.”

País	Población estimada de huérfanos*
Indonesia	5,1 millones de euros
República Democrática del Congo	4,1 millones de euros
Pakistán	3,9 millones de euros
Brasil	3,3 millones de euros
Sudáfrica	3,3 millones de euros
República Unida de Tanzania	2,7 millones de euros
Fillipinas	2,7 millones de euros
Bangladesh	2,5 millones de euros
Kenia	2 millones
Uganda	1,9 millones de euros
Mozambique	1,8 millones de euros
México	1,7 millones

Como se puede observar, México ocupa la posición número 12 de la tabla, tan sólo después de Mozambique y arriba de Egipto. Este hecho es, sin duda, muy representativo para la creación del registro propuesto en la Iniciativa en comento.

En 2021, la revista *Nexos*⁶ publicó en un artículo lo siguiente:

“Frecuentemente, la orfandad pone a niños y niñas en una situación de vulnerabilidad, aunque el grado de vulnerabilidad puede depender también de otros factores, como su acceso a otras redes de apoyo que las cuiden cuando sus papás no pueden. En un estudio, Vargas e Ibáñez encontraron que en contextos de violencia las niñas, niños y adolescentes se ven obligados a trabajar y asumir responsabilidades de manutención dentro de los grupos familiares cuando pierden un parente. Esto genera deserción escolar, desprotección y desatención y, con lo anterior, la posibilidad de que vivan también explotación laboral, sexual, maltrato y violencia física.”

Ante este escenario, podemos destacar que vivir sin una familia, acrecienta la vulnerabilidad de las personas, en mucho mayor grado en la infancia y adolescencia. Un niño sin protección, sin alimentación, sin atención y, sobre todo, sin amor, pierde con facilidad su esencia y su sentido de pertenencia entre la sociedad.

En este sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)⁷ por sus siglas en inglés, destaca que: “Los niños, niñas y adolescentes, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, **necesitan amor y comprensión**”.

Ante la búsqueda de datos de orfandad, se encontró que no existe como tal, un registro o estadísticas actuales que permitan saber cuántas niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad viven en México, sólo existen cifras vagas que impiden, concienciar o diseñar políticas públicas encaminadas a la atención y protección de este grupo social.

Por lo anterior, una herramienta como tener un “Registro Nacional”, es indispensable para proteger los derechos humanos de la niñez. Con el registro, se puede identificar, apoyar adecuadamente a los menores y también adoptar políticas públicas más eficientes y efectivas para tratar a los más vulnerables ante amenazas de explotación, abuso o discriminación, garantizando su bienestar, así como el acceso a programas asistenciales, sociales, de salud, de educación, entre otros.

Para tales efectos, presentamos un comparativo de la propuesta:



Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	
Texto Actual	Propuesta de modificación
Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I a XXIII. ... Sin Correlativo	Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. a XXIII. ... XXIII Bis. Registro Nacional de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad: que concentra la información de los registros de niñas, niños y adolescentes en estado de orfandad, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas; clasificados por huérfanos paternos, huérfanos maternos y huérfanos dobles, así como por razón y tipo de orfandad; por violencia, por fallecimiento o por abandono, entre otras. XXIV. a XXXIII: ...
Artículo 37. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para garantizar la igualdad sustantiva deberán: I. a VI. ... Sin correlativo	Artículo 37. Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para garantizar la igualdad sustantiva deberán: I. a VI. ... VII. Crear un Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad, en coordinación con las instituciones correspondientes. Artículo 38. ... Artículo 39. ...
Asimismo, las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la Discriminación Múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad. Artículo 45. Estas medidas deberán establecer acciones afirmativas respecto a niñas, niños y adolescentes que formen parte de comunidades indígenas, afromexicanas, con discapacidad, en situación de migración o desplazamiento o en exclusión social. Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El Sistema Nacional de Protección Integral tendrá las siguientes atribuciones: I. a XVI. ...	Asimismo, las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la Discriminación Múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle o en estado de orfandad, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad. Artículo 45. Estas medidas deberán establecer acciones afirmativas respecto a niñas, niños y adolescentes que formen parte de comunidades indígenas, afromexicanas, con discapacidad, en situación de migración o desplazamiento o en exclusión social, o en estado de orfandad. Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El Sistema Nacional de Protección Integral tendrá las siguientes atribuciones I. a XVI. ...

Apegado a lo señalado en el Artículo 26 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es obligación del Estado proteger y garantizar los cuidados de los menores:

“Artículo 26. El Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades, en coordinación con las Procuradurías de Protección, deberán otorgar medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en desamparo familiar.”

“Las autoridades competentes garantizarán que reciban todos los cuidados que se requieran por su situación de desamparo familiar. ...”

Sin duda, coincidimos en relación al concepto 6o. sobre el derecho fundamental que marca la Unicef,⁸ que indica que:

“La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a la niñez sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia.”

Concluimos la exposición de motivos con la necesidad de crear un Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad, que nos permita conocer cuántos menores se encuentran en esta circunstancia y sus motivos, con la finalidad de poder dar seguimiento y atención oportuna para mejorar su calidad de vida.

Es necesaria la sensibilización de la población en el tema de orfandad de las niñas, niños y adolescentes; que la sociedad conozca las cifras y las posibles consecuencias de no conocer el número de víctimas y sus probables consecuencias conductuales en la edad adulta por falta de atención.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta Asamblea de la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo 39, el párrafo tercero del artículo 45 y la fracción XVII del artículo 125; y se adicionan una fracción XXIII Bis al artículo 4, una fracción VII al artículo 37, y una fracción XVIII, recorriéndose la subsecuente, al artículo 125, todos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Único. Se reforman el párrafo segundo del artículo 39, el párrafo tercero del artículo 45 y la fracción XVII del artículo 125; y se adicionan una fracción XXIII Bis al artículo 4, una fracción VII al artículo 37, y una fracción XVIII, recorriéndose la subsecuente, al artículo 125, todos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

I. a XXIII. ...

XXIII Bis. Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad: que concentra la información de los registros de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas; clasificados por huérfanos paternos, huérfanos maternos y huérfanos dobles, así como por razón y tipo de orfandad; por violencia, por fallecimiento o por abandono, entre otras.

XXIV. a XXXIII. ...

Artículo 37. ...

I. a VI. ...

VII. Crear un Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad, en coordinación con las instituciones públicas, privadas y asociaciones.

Artículo 39. ...

Asimismo, las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la Discriminación Múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle o **estado orfandad**, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad.

Artículo 45. ...

...

Estas medidas deberán establecer acciones afirmativas respecto a niñas, niños y adolescentes que formen parte de comunidades indígenas, afromexicanas, con discapacidad, en situación de migración o desplazamiento o en exclusión social o **en estado de orfandad**.

Artículo 125. ...

...

I. a **XVI.** ...

XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley;

XVIII. Brindar certeza y seguridad jurídica a las acciones integrales de protección y restitución de los derechos, de las niñas, niños y adolescentes que formen parte del Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad, y

XIX. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal tendrá un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para realizar las adecuaciones reglamentarias que resulten necesarias, con base en lo previsto en éste.

Tercero. Las obligaciones que, en su caso, se generen como motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se sujetarán al marco normativo aplicable a las dependencias y entidades competentes, y al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente.

Cuarto. Las autoridades responsables de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en coordinación con las instituciones públicas, privadas y asociaciones, dentro de un plazo de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, expedirán los lineamientos para la constitución y operación del Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Estado de Orfandad a que se refiere este.

Notas

1 [1] <https://dspace.utb.edu.ec/handle/49000/12040>

2 [1] <https://www.salvadormendoza.es/trauma-por-abandono-en-la-infancia-y-sus-consecuencias-en-la-vida-adulta>

3 [1] <https://es.weforum.org/stories/2025/05/los-problemas-de-salud-mental-en-los-ninos-estan-aumentando-que-podemos-hacer-al-respecto/>

4 [1] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

5 [1] <https://cafo.org/es/orphan-statistics/#:~:text=Estad%C3%ADsticas%20de%20Ni%C3%ADos%20hu%C3%A9rfanos%20en%20el%20mundo&text=Seg%C3%BAn%20el%20%C3%BAltimo%20datos%20mundiales, llamados%20%22hu%C3%A9rfanos%20doble s%22>

6 [1] <https://datos.nexos.com.mx/un-pais-sin-papas-la-orfandad-que-podemos-atribuirle-a-la-violencia/#:~:text=Frecuentemente%20la%20orfandad%20pone%20a%20ni%C3%BDos%20y, las%20cuiden%20cuando%20sus%20pap%C3%A1s%20no%20pueden>

7 [1] <https://www.unicef.org/lac/historias/10-derechos-fundamentales-de-la-infancia-por-que#:~:text=Los%20ni%C3%BDos%20y, las%20cuiden%20cuando%20sus%20pap%C3%A1s%20no%20necesitan%20amor%20y%20comprens%C3%ADn>

8 [1] <https://www.unicef.org/lac/historias/10-derechos-fundamentales-de-la-infancia-por-que#:~:text=Los%20ni%C3%B1os%20necesitan%20que%20los%20adultos%20los%20traten%20con%20respeto%20y%20que%20los%20ni%C3%B1os%20tengan%20el%20espacio%20para%20expresarse%20y%20que%20se%20los%20trate%20con%20amor%20y%20que%20se%20los%20trate%20con%20compresi%C3%B3n.>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2025.

Diputada Noemí Berenice Luna Ayala (rúbrica)

A large, stylized, light gray logo consisting of the letters 'Si'. The 'S' is a large, rounded, italicized shape, and the 'i' and 'l' are smaller, vertical rectangles. The 'i' has a small circular dot above it.