

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Bogotá D.C.

**Asunto: Radicación de proyecto de ley**

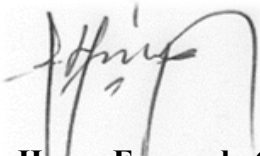
Apreciado señor Secretario.

Respetado Doctor, en mi calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Santander y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable Congreso el presente Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”**.

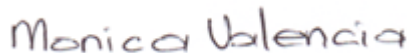
Cordialmente,



**Nubia López Morales**  
Representante a la Cámara por Santander



**Henry Fernando Correal Herrera**  
Representante a la Cámara por Vaupés



**Monica Liliana Valencia Montaña**  
Representante a la Cámara por Vaupés



**Jay-Pang Diaz**

Representante a la Cámara por San Andrés y Providencia

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2021**

**“Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1. Objeto:** La presente ley tiene por objeto crear un programa de carácter transitorio que corresponderá a una transferencia monetaria condicionada y periódica a favor de los niños, niñas y adolescentes que hayan perdido, por lo menos a uno de sus padres y/o tutores por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, así como crear el Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 – RUNAHC y el Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.

**Artículo 2. Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 - RUNAHC.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF coordinarán la creación del Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 – RUNAHC, con el fin de identificar a los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por la Covid -19, especificando datos personales, edad, grado de escolaridad, ubicación geográfica, datos de los padres y/o tutores fallecidos por la Covid-19 y bajo el cuidado de qué familiar o persona se encuentran para garantizar a estos menores el acceso a la oferta institucional del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.

**Artículo 3. Diseño e implementación del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.** El Departamento Administrativo de la Prosperidad y el Instituto Colombiano

de Bienestar Familiar – ICBF como entidades responsables de la formulación, coordinación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia diseñarán e implementarán el Plan Integral de Atención con el objeto de restablecer derechos y contribuir a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes huérfanos de la Covid-19, para transformar su situación de vulneración, reconstrucción de su realidad, posibilitando el desarrollo de su trayecto de vida. En el Plan harán parte y tendrán responsabilidades definidas cada una de las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

**Artículo 4. Contenido del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.** El Plan Integral de Atención a los Huérfanos de la Covid-19 debe contener como mínimo las siguientes estrategias:

1. Implementación de sistemas de registro e identificación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido a sus padres o tutores o cuidadores, así como el rastreo de miembros de la familia extendida para fortalecer sus vínculos familiares y redes de apoyo y favorecer la construcción o reconstrucción de sus trayectos de vida y su cotidianidad.
2. Priorización de programas de apoyos económicos, a través de transferencias monetarias a los niños, niñas y adolescentes más pobres y vulnerables que no cuentan con pensiones u otros subsidios o ayudas del Estado.
3. Priorización de los esfuerzos para continuar la educación de todos los niños, niñas y adolescentes huérfanos de la Covid-19, en todos los niveles educativos.
4. Garantizar a los adolescentes y jóvenes huérfanos a causa de la Covid-19 el acceso preferente y gratuito a cualquier programa de educación superior dentro de la oferta de las universidades públicas del país.
5. Asegurar el acceso a los servicios de salud básicos esenciales y a paquetes de medidas urgentes para proporcionar servicios de apoyo y atención psicosocial, salud mental y demás asistencia a los huérfanos del Covid-19.
6. Generación e implementación de programas de inserción laboral para los tutores o cuidadores de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos o fallecieron por la covid-19.
7. Mejorar o agilizar los trámites de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes huérfanos a causa del Covid-19, en el marco de la emergencia sanitaria.
8. Establecer canales de comunicación y acceso a la información dirigidos especialmente para esta población y sus familiares, que incluyan líneas directas, chats, y demás medios que permitan conocer los beneficios y servicios a los que puede acceder la población.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y demás organismos que correspondan, reglamentará la materia en un término no mayor a seis meses contados partir de la expedición de la presente Ley.

**Artículo 5. Beneficiarios del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19 y de las transferencias monetarias.** Serán beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas descritas en la presente ley y del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19:

1. Todo niño, niña, adolescente o joven cuyo padre, madre o ambos, o su tutor o cuidador haya fallecido durante la emergencia sanitaria por causa de la Covid-19, y que de manera prioritaria se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
2. Todo niño, niña y adolescente desde 0 hasta los 18 años; jóvenes hasta los 25 años siempre y cuando permanezca vinculado a un programa de educación superior otorgado en el marco del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.
3. Todo niño, niña y adolescente que no sea beneficiario directo de ningún otro tipo de subsidio o ayuda económica por parte del gobierno nacional.
4. Para ser considerado beneficiario, es condición indispensable que el fallecimiento de uno o ambos padres o del tutor o cuidador sea a causa de la Covid-19 y se encuentre en el registro de defunción de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Artículo 6. Tipos de subsidios.** El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de subsidios o ayudas y los montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos en términos de superación de pobreza.

Cada año el programa realizará una revisión de los criterios de los subsidios o ayudas económicas y de los montos, en todo caso el reajuste anual no podrá ser menor al IPC de ingresos bajos.

**Parágrafo.** En ningún caso, las transferencias monetarias otorgadas a los niños, niñas y adolescentes huérfanos a causa de la Covid-19 podrá ser inferior al veinticinco por ciento del salario mínimo legal mensual vigente.

**Artículo 7.** Características de la transferencia monetaria:

1. El apoyo económico será mensual.
2. El apoyo económico es único, inembargable, individual, no heredable, no constituye salario y está condicionado al cumplimiento de la finalidad determinada.
3. Cuando el niño, niña o adolescente haya perdido solo a uno de sus padres o uno de sus tutores, podrá recibir el cincuenta por ciento de la transferencia monetaria.
4. El apoyo económico es incompatible con la recepción a favor del beneficiario de cualquier pensión o subvención pública que tenga como causa del fallecimiento de cualquiera de los padres o tutores.
5. Se encuentran excluidas de este beneficio las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los centros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.

**Parágrafo.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social aunado con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), diseñarán un procedimiento para realizar el registro, acceso, evaluación y entrega de la ayuda monetaria a los beneficiarios, que contemple entre otras situaciones la identificación de los responsables de la guardia y custodia de los menores.

**Artículo 8. Financiación.** El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para atender el pago de los subsidios, de la totalidad de los beneficiarios y su operación, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

**Artículo 9. Cobertura geográfica.** La ayuda monetaria podrá ser entregada en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional, y así mismo lo relacionado con las demás disposiciones decretadas.

**Artículo 10. Definiciones:**

**Covid-19:** es una enfermedad, causada por un nuevo coronavirus que no se había visto antes en seres humanos. El nombre de la enfermedad se escogió siguiendo las mejores prácticas establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para asignar nombres a nuevas enfermedades infecciosas en seres humanos.<sup>1</sup>

**Huérfano:** Dicho de una persona de menor edad a quien se le han muerto el padre y la madre o uno de los dos<sup>2</sup>.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



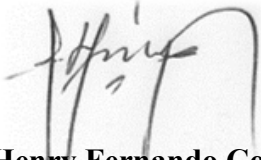
**Nubia Lopez Morales**

Representante a la Cámara por Santander

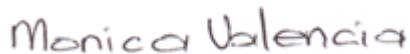
---

<sup>1</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, (2020) Resolución 666 de 2020.

<sup>2</sup> RAE- Real Academia Española



**Henry Fernando Correal Herrera**  
Representante a la Cámara por Vaupés



**Monica Liliana Valencia Montaña**  
Representante a la Cámara por Vaupés



**Jay-Pang Diaz**  
Representante a la Cámara por San Andrés y Providencia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

### CONSIDERACIONES GENERALES

#### ¿Cuál es el problema que se pretende resolver?

En la actualidad, el mundo vive un escenario excepcional por el avance de lo que podemos denominar como la primera pandemia global de la historia. Desde sus inicios en Wuhan (Hubei, China) en diciembre de 2019, se ha alertado sobre la presencia de un brote epidémico de una nueva enfermedad respiratoria grave (SARS, del inglés severe acute respiratory síndrome) y rápidamente se identificó el agente: un nuevo coronavirus. Razón por la cual, en enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró la alerta sanitaria internacional<sup>3</sup>.

Desde entonces, la pandemia ha cobrado la muerte de aproximadamente 4.062.486 personas en todo el planeta y en Colombia unas 119.711 personas han fallecido con ocasión de la

---

<sup>3</sup> Ribot Reyes, Victoria de la Caridad, Chang Paredes, Niurka, & González Castillo, Antonio Lázaro. (2020). Efectos de la COVID-19 en la salud mental de la población. Revista Habanera de Ciencias Médicas, 19(Supl. 1), e3307. Epub 10 de junio de 2020. Recuperado en 15 de julio de 2021, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1729-519X2020000400008&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-519X2020000400008&lng=es&tlng=es).

enfermedad según informe del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Salud con corte al 15 de julio de 2021, siendo uno de los países con más alta mortalidad por la Covid-19.

Esta situación ha generado impactos desde aspectos políticos, económicos y sociales, no obstante, dentro de estos hay unos que han sido insuficientemente abordados. Entre estos últimos, se encuentran los impactos relacionados con los niños, niñas y adolescentes que han quedado huérfanos o sus hogares desintegrados a causa de la mortal enfermedad.

Los niños no son el rostro de esta pandemia. Sin embargo, si corren el riesgo de convertirse en las grandes víctimas pues si bien se han librado en gran medida de afectaciones en su salud directa – al menos hasta la fecha – la crisis está teniendo un efecto profundo en su bienestar y calidad de vida.

En todo el mundo, los niños, niñas y adolescentes se ven afectados, en particular por los impactos sociales, económicos y familiares que ha dejado la pandemia y en algunos casos por la aplicación de medidas de mitigación que inadvertidamente pueden llegar a generar más daño que bien. No es difícil observar que esas problemáticas inciden en lo que respecta a la pobreza multidimensional, que termina manifestándose en dificultades para el acceso a la educación, a servicios de salud, desnutrición, aumento del fenómeno de la violencia intrafamiliar durante la crisis sanitaria, entre otros, que nos hacen percibir que esta crisis a pesar de ser universal no se ha distribuido por igual, pues los efectos más nocivos se ubican en los países más pobres y en las poblaciones en situación de desventaja o vulnerabilidad<sup>4</sup>.

En este orden de ideas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF ha logrado precisar los estragos que la pandemia de Covid-19 ha causado a los niños del mundo que enfrentan una *nueva normalidad devastadora*, esto lo señala el fondo pues lo que va de la pandemia ha generado un retroceso en todos los indicadores importantes relativos a la infancia y los niños<sup>5</sup>.

El registro de un aumento de los niños que padecen hambre, que permanecen aislados, que son víctimas de abuso, que sufren de cuadros de ansiedad y demás problemas de salud mental, la interrupción de los procesos escolares, el acceso a servicios de protección, salud, vacunación, entre otros, son alteraciones y problemáticas que impactan directamente sobre los indicadores de acuerdo al informe presentado por la UNICEF a finales del 2020<sup>6</sup>.

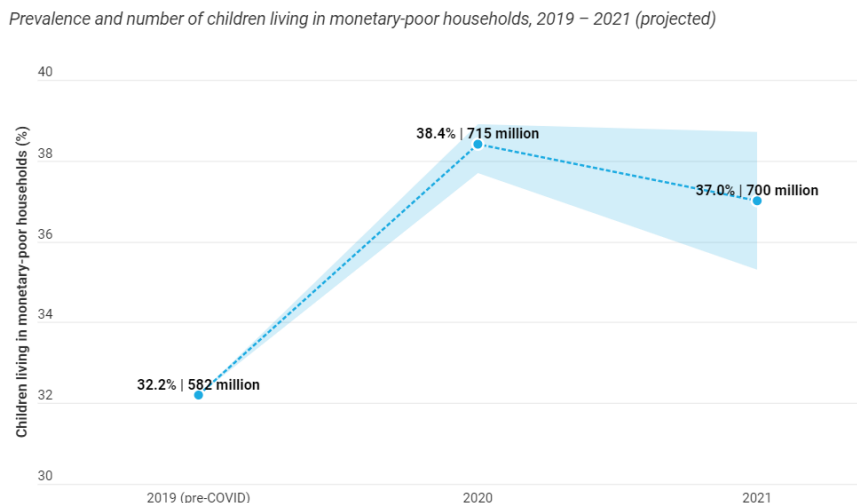
---

<sup>4</sup> UN Sustainable Development Group (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children. Recuperado en 15 de julio de 2021, de [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420\\_Covid\\_Children\\_Policy\\_Brief.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf)

<sup>5</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF. (2021) Artículo Los estragos que la pandemia de COVID-19 ha causado a los niños del mundo. Recuperado en 16 de julio de 2021, de <https://www.unicef.org/es/coronavirus/estragos-pandemia-covid19-ha-causado-ninos-mundo>

<sup>6</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF. (2020) Child poverty and COVID-19. Recuperado en 14 de julio de 2021, de <https://data.unicef.org/topic/child-poverty/covid-19/>

Es así que, de acuerdo a dicho informe, en los países en desarrollo, el número de niños que viven en hogares con escasos recursos monetarios aumentó en 142 millones para fines de 2020, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Children in Monetary Poor Households and COVID-19; Projections as of November 2020. UNICEF.

El anterior gráfico establece que aproximadamente 150 millones más de niños viven en pobreza multidimensional - sin acceso a servicios esenciales - debido a la pandemia COVID-19, según el análisis realizado conjuntamente por Save the Children y UNICEF<sup>7</sup>.

Para dicho análisis, las instituciones utilizaron datos sobre el acceso a la educación, la atención médica, la vivienda, la nutrición, el saneamiento y el agua de más de 70 países, lo que evidenció que alrededor del 45 por ciento de los niños estaban gravemente afectados por al menos uno de esos servicios incluso antes de que la pandemia por el coronavirus. Y aunque los datos actuales pintan un panorama nefasto, es probable que la situación de los niños que viven en la pobreza multidimensional empeore a menos que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional den un paso al frente para suavizar el golpe.

Al respecto, Human Rights Watch (HRW) alertó incluso en abril de 2020, que las consecuencias por la pandemia de COVID-19 en los niños serían “devastadoras”. Esta organización mundial adelantó hace casi un año que los infantes tendrían problemas escolares, serían más propensos a la explotación sexual y a trabajar desde temprana edad, debido a la crisis sanitaria.

Así mismo, advirtió de manera muy puntual que “los niños 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. Durante la crisis del ébola en África occidental, muchos niños huérfanos fueron rechazados debido al estigma

<sup>7</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF. (2020) Impact of COVID-19 on multidimensional child poverty. Recuperado en 14 de julio de 2021, de <https://data.unicef.org/resources/impact-of-covid-19-on-multidimensional-child-poverty/>



asociado con la enfermedad o al temor de que el niño pudiera estar infectado. Los niños de mayor edad a menudo abandonan la escuela para ayudar a mantener a hermanos más pequeños”, informó HRW<sup>8</sup>. En otras palabras, el impacto de la pandemia por la COVID-19 sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes se refleja en el no acceso a educación de calidad, aumento de casos de violencia intrafamiliar, desintegración de hogares por la muerte de padres y cuidadores, delincuencia infantil y juvenil, falta de servicios de salud, indebida alimentación y demás consecuencias.

Las crisis de salud pública anteriores que resultaron en un gran número de huérfanos, como la epidemia mundial del VIH, dieron como resultado una expansión de los orfanatos y otras instituciones residenciales, a menudo financiadas por grupos religiosos e individuos privados. Sin embargo, instituciones como el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas fomentan y consideran que no hay mejor estrategia que el cuidado de los niños, niñas y adolescentes huérfanos sea brindado en la familia siempre que sea posible, incluido el cuidado de la familia extendida (parentesco)<sup>9</sup>.

En este sentido, se reconoce que los niños, niñas y adolescentes huérfanos son una población especialmente vulnerable de la pandemia frente al resto de las víctimas de la situación, pues las pérdidas de padres o tutores se producen en un momento de aislamiento social, tensión institucional, crisis económicas, dejando en duelo a los menores y sin los apoyos que estos requieren.

## **LOS HUÉRFANOS DEL COVID EN COLOMBIA**

El impacto de la pandemia del COVID19 en relación con la protección y garantía de los derechos de la infancia en Colombia tendrá un efecto dominó que aún es difícil dimensionar, de ahí la urgencia de atender las recomendaciones y obligaciones internacionales, además de las orientaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud para todos los Estados, de otros organismos del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos emitieron recomendaciones específicas ante la pandemia de COVID19. De ahí la prioridad al Estado colombiano debe ser colocar el interés superior de la niñez en el centro de las decisiones con la certeza que esto beneficiará a toda la población.

De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE la población del país a corte 2020 era de 50.912.429 personas. De ellos, sólo 19.843 millones son personas económicamente activas; y 15.454.633 son niños, niñas y adolescentes (31,02% de la población) dependen principalmente de personas económicamente activas.

En contraste con lo anterior, y en atención al último informe reportado por el DANE en 2020 sobre el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM en 2019, la pobreza multidimensional en

---

<sup>8</sup> Recuperado en 15 de julio de 2021, de <https://www.hrw.org/news/2020/04/09/covid-19-and-childrens-rights>

<sup>9</sup> Recuperado en 16 de julio de 2021, de <https://www.unicef.org/stories/ebola-hit-dr-congo-children-struggle-cope-loss>

el país fue 17,5%, es decir que millones de personas se encuentran en pobreza nuestro país. Se precisa que el IPM está compuesto por 5 dimensiones y 15 indicadores, que permiten visibilizar la pobreza más allá de la capacidad económica de las familias pues se tienen en cuenta para la medición aspectos que influyen directamente sobre las condiciones de la niñez y la juventud. Tal como se observa a continuación:

1. Condiciones educativas (analfabetismo, y bajo logro educativo).
2. Condiciones de la niñez y juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de primera infancia, y trabajo infantil).
3. Trabajo (trabajo informal, y desempleo de larga duración).
4. Salud (sin aseguramiento a salud, y barreras de acceso a salud dada una necesidad).
5. Condiciones de la vivienda y servicios públicos (sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes, y hacinamiento crítico)

En consonancia a lo precedente, las tendencias mencionadas resultan de vital importancia, pues Colombia vive en una realidad donde las personas económicamente activas deben salir a trabajar para ganarse la vida, y muchas veces, subsidiar los gastos de grupos no económicamente activos, en especial de niños, niñas y adolescentes quienes no deberían estar trabajando. Se recuerda que solo antes del Covid-19, el 5.4% de la población entre 5 y 17 años, es decir 586 mil se encontraban en condición de trabajo infantil en Colombia, y si bien de acuerdo a los informes del DANE y el Ministerio de Trabajo existía una tendencia a la baja comparada con las vigencias 2017 y 2018, es evidente que puede haberse agravado con la actual situación de emergencia sanitaria, ya que es indudable la afectación de la vida familiar y personal, en especial de los hogares golpeados duramente por la muerte de un familiar, la pérdida del empleo o la disminución significativa de los recursos de la economía del hogar.

Para comprender mejor el impacto, la Organización Internacional del Trabajo señala que cuando la pobreza aumenta un 1%, el trabajo infantil aumenta un 0,7% en algunos países (OIT, UNICEF, 2020). Es decir, que a mayor ingreso per cápita, hay una tasa más baja de trabajo infantil<sup>10</sup>.

Ahora bien, se advirtió anteriormente, con corte al 15 de julio de 2021, habían muerto en el país más de 119.711 mil personas debido al Covid-19. Razón por la cual resulta importante, preguntarse ¿Qué pasa con los niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores y tutores

---

<sup>10</sup> Organización Internacional para el Trabajo, OIT, CEPAL, Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo infantil (2020), La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe.

fallecieron a causa del Covid-19 quienes velaban por sus necesidades y han quedado sin protección económica y social posterior a dichos fallecimientos?

Aunque podría pensarse que es una pregunta especulativa, lo cierto es que es una realidad que ya se empieza a observar en el país. En Colombia, uno de los países con la tasa más alta de mortalidad por Covid-19 en el mundo, no hay cifras oficiales de niños, niñas y adolescentes que han entrado a engrosar las cifras de huérfanos como víctimas indirectas de la Covid-19, no obstante es posible realizar una estimación a través de un modelo estadístico que se explica en un artículo publicado en abril de 2021 en la revista médica *Jama Pediatrics* por investigadores de la Universidad de Stony Brook, la Universidad de Western Ontario, la Universidad de Penn State y la Universidad del Sur de California en el cual, estiman cuántos niños de 0 a 17 años se han visto afectados por la pérdida parental por Covid-19.

Según el artículo, por cada una de las aproximadamente 480,000 muertes ocurridas en Estados Unidos a febrero del presente año, 0.078 niños de 0 a 17 años se quedaron sin un padre, lo que para dicho país representa un aumento del 17.5% al 20.2% en la tasa de pérdida parental que habría ocurrido en ausencia de COVID-19. Es decir, se estima que en Estados Unidos cerca de 40.000 niños han perdido a alguno de sus padres<sup>11</sup>.

Ahora, si de acuerdo con la información con corte al 15 de julio se conoce que en Colombia han muerto 119.711 personas debido al Covid-19, por lo cual al aplicar el modelo atrás descrito se estima que aproximadamente 9300 niños, niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años han quedado en situación de orfandad debido a la muerte de uno o ambos padres.

Si bien, podríamos pensar que el multiplicador es pequeño si se traduce en un gran número de niños, niñas y adolescentes que han perdido a sus padres y han empezado a padecer las consecuencias de este duelo y que entrarían a engrosar la cantidad de menores que hoy están huérfanos y posiblemente a entrar en las cifras de menores bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y que está alrededor de los 64.000, según datos de la misma entidad. Sin embargo, se aclara que, conforme a informes de 2020 del Instituto, unos 4.112 niños, niñas y adolescentes menores de 18 años hacían parte del programa de adopciones. De estos, el 38 % con edades entre los 0 y 12 años, y un 63 % entre los 13 y 17 años.

¿Cómo se puede resolver el problema?

---

<sup>11</sup> Kidman R, Margolis R, Smith-Greenaway E, Verdery AM. Estimates and Projections of COVID-19 and Parental Death in the US. *JAMA Pediatr.* 2021;175(7):745–746. doi:10.1001/jamapediatrics.2021.0161

La situación estriba en que, para el escenario de los huérfanos del Covid-19 hasta el momento, el Estado Colombiano no ha generado lineamientos que permitan la identificación de esos menores ni mucho menos políticas o programas diferenciados para realizar la atención integral a esta población. Pues si bien, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF existe desde el 2016 lineamientos técnicos aprobados para el restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral de niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado en el que se establece una ruta clara para la atención de esta población, en el caso de los huérfanos por Covid-19 ni siquiera se tiene claridad ni registro oficial alguno de cuantos menores ha sufrido la pérdida parental y cuantos necesitarían la activación de estrategias y mecanismos interinstitucionales desde el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) cuyos agentes, instancias de coordinación y articulación, pueden dar cumplimiento a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes en este caso huérfanos del Covid-19 y al fortalecimiento familiar en los distintos ámbitos.

Para comprender mejor la importancia de la atención de las víctimas indirectas de la Covid-19, resulta entonces pertinente comparar la cifra de muertos que dejó el conflicto armado en Colombia en varias décadas de conflicto con las que ha dejado la pandemia en solo año y medio. Al consultar las conclusiones del Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), entidad que documentó los hechos ocurridos en el conflicto armado colombiano entre 1958 y julio del 2018, alrededor de unas 262.197 personas murieron en el marco del conflicto. Cifra que tal como se advirtió resultó en un lapso de más de 50 años y que a la fecha comparada con la tenacidad de la pandemia y los resultados con relación a la mortalidad en el país puede quedarse corta frente a los 119.711 en lo que va corrido desde marzo de 2020 y julio de 2021. Es decir, de acuerdo a las proyecciones del comportamiento de la crisis sanitaria resultan unos efectos devastadores desde diferentes aspectos y en especial en los niños, niñas y adolescentes convertidos en víctimas indirectas e invisibles de la enfermedad.

Pues bien, al escanear la literatura sobre las formas en que los niños y jóvenes se han visto afectados por la pandemia, se revelaron muchas de las diversas formas en que pueden afectarse negativamente. En consecuencia de la Covid19, existen niñas, niños y adolescentes que han quedado en situación de orfandad lo cual genera un impacto negativo en su desarrollo y bienestar, pues se enfrentan también a la pérdida del sustento económico que permita otorgarles las condiciones necesarias e indispensables para su supervivencia, como son la alimentación, la salud, la educación, entre otros, poniéndolos en situación de vulnerabilidad, en especial a aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, por lo cual resulta necesario que el Estado atienda dicha situación a través de planes y programas integrales que incluyan el otorgamiento de una asignación económica a favor de los mismos

con la finalidad de contribuir con la promoción de su desarrollo integral así como con el adecuado ejercicio de sus derechos fundamentales.

Sumado a lo anterior, otros estudios han llegado a la conclusión que la muerte parental y quedar en estado de orfandad antes de los dieciocho años es quizás uno de los eventos más estresantes que puede experimentar cualquier niño o niña durante su desarrollo y que puede provocar la aparición de diferentes consecuencias a lo largo de su vida adulta<sup>12</sup>. Las consecuencias derivadas de la muerte de uno o ambos padres durante la infancia y también la adolescencia pueden abarcar diversas áreas de la salud, tanto del hijo en duelo como del cuidador sobreviviente.

“Los resultados más destacables concernieron al cortisol, que se vio aumentado; al riesgo de aparición de demencia, que supuso el doble de probabilidad de sufrirla; al riesgo de padecer cáncer, que se encontró influido por el desarrollo de depresión y de abuso de sustancias, las cuales fomentan conductas sexuales de riesgo. Y la aparición de problemas mentales, entre los que se identificaron, trastornos depresivos, episodios de autolesión, psicosis, fobias simples y trastornos del pánico”. (González, 2016)

Visto lo precedente, otras consecuencias alrededor de la pérdida parental y es la relacionada a situaciones tales como quién queda a cargo de la guardia y custodia de los menores, si existe un familiar que pueda hacerse cargo, si este tiene las condiciones económicas, de salud, para brindar el cuidado que requiere el menor, entre otras como la inexistencia de planes, programas y proyectos integrales orientados a la atención de las huérfanos del Covid-19 de manera diferenciada y asegurando actuaciones oportunas y de calidad que restablezcan los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de amenaza o vulneración que contemplen entre otros aspectos los siguientes:

1. Implementación de sistemas de registro e identificación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido a sus padres o tutores o cuidadores, así como el rastreo de miembros de la familia extendida para fortalecer sus vínculos familiares y redes de apoyo y favorecer la construcción o reconstrucción de sus trayectos de vida y su cotidianidad.
2. Mejorar o agilizar los trámites de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes huérfanos a causa de la Covid-19, en el marco de la emergencia sanitaria.
3. Priorización de programas de apoyos económicos, a través de transferencias monetarias a los niños, niñas y adolescentes más pobres y vulnerables que no cuentan con pensiones u otros subsidios o ayudas del Estado.

---

<sup>12</sup> Romero Cabrera, Cristina; López Alonso, Sergio R. Actualización sobre el duelo en el niño. Ética de los Cuidados. 2019; 12. Disponible en: <http://ciberindex.com/c/et/e12241>

4. Garantizar el acceso a los servicios de salud básicos esenciales y a paquetes de medidas urgentes para proporcionar servicios de apoyo y atención psicosocial, salud mental y demás asistencia a los huérfanos del Covid-19.
5. Priorización de los esfuerzos para continuar la educación de todos los niños, niñas y adolescentes huérfanos del Covid-19, en todos los niveles educativos. Garantizando en el caso de los adolescentes el acceso preferente y gratuito a programas de educación superior y promoviendo un protocolo de alerta de prevención del abandono escolar, impulsando un programa específico de seguimiento a casos y respuestas institucionales para su permanencia en el sistema educativo.
6. Generación e implementación de programas de inserción laboral para los tutores o cuidadores de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos o fallecieron por la covid-19.
7. Establecer canales de comunicación y acceso a la información dirigidos especialmente para esta población y sus familiares, que incluyan líneas directas, chats, y demás medios que permitan conocer los beneficios y servicios a los que puede acceder la población.

En síntesis, el Estado colombiano no solo debe atender las recomendaciones internacionales en derechos humanos de forma integral y no solo las de carácter sanitario en especial frente a la población objeto del presente proyecto. Recomendaciones como las determinadas por el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, especialmente relativas al gasto público para la realización de los derechos de la niñez, y la necesidad de protegerles frente a los recortes presupuestales, hace necesario que se continúe con la inversión de recursos en estas nuevas víctimas, a través de la financiación de planes integrales, que contemplen entre otros aspectos transferencias monetarias orientadas a las familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema de las que hagan parte los niños, niñas y adolescentes huérfanos por el Covid-19.

## **CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

El Estado colombiano ha suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual establece la obligación de los Estados parte que en toda medida que afecte a las niñas, niños y adolescentes se considere el interés superior del niño, lo que implica desarrollar acciones para asegurar su protección y cuidado para su bienestar; asimismo, se establece que los Estados deberán adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y en caso contrario proporcionarán asistencia material y programas de apoyo para que logren su desarrollo integral.

Así mismo, el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 establece como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su

opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Es decir, a través de este artículo se eleva la importancia y el reconocimiento del mandato constitucional de la prioridad del interés superior de la niñez en todas las decisiones del Estado.

De manera semejante la Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” determina que frente al interés superior del niño, niña y adolescente, existe el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Que a través de la Resolución 13369 de 2016 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF aprobó un lineamiento técnico para el restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral de niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado y estableció los diferentes elementos de comprensión tales como el duelo y el acompañamiento al proceso duelo en los niños, niñas, adolescentes, así como la corresponsabilidad de los diferentes actores y roles y la modalidad de atención especializada para los menores proporcionando claridad para la implementación de cada una de las modalidades establecidas por el ICBF para la atención a los niños, las niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado. No obstante, a la fecha, el país carece de lineamientos claros para la atención de los menores que han perdido a ambos padres o tutores a causa por causa del virus Sars Cov-2 que provoca la enfermedad por Covid-19.

A nivel internacional, en países como Estados Unidos, India y España donde las cifras de muertes con ocasión a la pandemia, los sistemas de atención a los menores ya se han activado en pro de lograr la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del covid-19.

Los países en Latinoamérica no son ajenos de la problemática de los niños, niñas y adolescentes huérfanos de la Covid-19. Gobiernos como los de Paraguay, Bolivia, Perú, Brasil y México ya han orientado sus acciones a establecer planes integrales de atención a esta población que incluyen la creación de registros o directorios para la identificación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido a sus padres por la Covid-19, entre otras estrategias la priorización en el acceso a servicios de salud otorgamiento de asistencias y ayudas económicas, la entrega de becas escolares y universitarias, atención psicosocial y acompañamiento para el manejo del duelo, entre otros.

En este orden de ideas, Colombia no puede ser inferior al reto que presupone la adecuada atención a las víctimas indirectas de la Covid-19 que hasta la fecha se han convertido en un segmento vulnerable e invisible. En ese contexto, es imperativo que se tomen las acciones que dinamicen el interés superior de los niños, niñas y adolescentes de manera efectiva y oportuna. Aun más cuando de acuerdo a los investigadores e instituciones de salud los efectos de la pandemia con los rebotes y nuevas variables continuarán por tiempo indefinido.



En estos términos dejo a consideración de los honorables colegas la presente iniciativa para que sean ustedes los que, en sana crítica, asuman el reto de avalar esta importante iniciativa y darle el trámite legislativo que corresponda.

De los honorables Congresistas;

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Nubia López Morales". The signature is fluid and cursive, with the first letter of each word being capitalized and prominent.

**Nubia López Morales**

Representante a la Cámara por Santander