

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 2018

Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, presentamos informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Conceptos
4. Análisis del proyecto de ley
5. Impacto fiscal del proyecto de ley
6. Constancias con proposición al articulado
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición
9. Texto propuesto para primer debate

1. TRÁMITE

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría de los honorables Senadores *Gustavo Bolívar, Alexander López Maya, Feliciano Valencia Medina, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos* y de los honorables Representantes a la Cámara *Ángela María Robledo, Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Luis Alberto Albán, Ómar de Jesús Restrepo Correa y María José Pizarro*; fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el pasado 20 de julio de 2018 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 541 de 2018. Así mismo, la iniciativa fue repartida a la Comisión Séptima del Senado de la República, por ser materia de su competencia.

El 1° de agosto de 2018 fue radicado, en la Comisión Séptima del Senado de la República, el expediente del Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, *por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas* y la Mesa Directiva designó como ponentes a los Senadores *Carlos Fernando*

Motoa Solarte (coordinador), *Victoria Sandino Simanca Herrera* y *Aydeé Lizarazo Cubillos*, con un término de 15 días calendario para la rendición del informe solicitado.

El 24 de agosto de 2018, los Senadores ponentes solicitamos una prórroga al término inicialmente otorgado para rendir el informe de ponencia para primer debate, debido a que no se habían recibido los conceptos de las entidades competentes en la materia frente a la iniciativa en cuestión. La prórroga fue otorgada por un término igual a la inicial y notificada el pasado 28 de agosto de 2018.

En sesión ordinaria del día martes trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, fue discutido y aprobado en primer debate, según consta en el Acta número 20 de la legislatura 2017-2018.

Dentro de la discusión en primer debate, del informe de ponencia al proyecto de ley, quedó aprobada la proposición con la cual termina el informe de ponencia y, dentro de la votación del articulado, se votaron en bloque los artículos 1° y 4° a los cuales no tenían proposición.

Se presentaron las siguientes proposiciones:

- Proposición al artículo 3°, presentada por los honorables Senadores *Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Álvaro Uribe Vélez y Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, la cual consistía en agregarle, a la parte final del párrafo 1°, la siguiente frase: “*identificados por la mesa o reportadas por los entes territoriales*”, proposición que fue aprobada por los honorables Senadores de la Comisión Séptima de Senado.
- Proposición al título del proyecto de ley, presentada por los honorables Senadores *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* y suscrita por los ponentes *Victoria Sandino Simanca Herrera* y *Carlos Fernando Motoa Solarte*; quedando aprobada así: “*por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”.

Igualmente, se presentaron tres (3) proposiciones que fueron retiradas y dejadas como constancia para ser tenidas en cuenta para segundo debate (las cuales serán analizadas dentro del pliego de modificaciones).

Para segundo debate fueron designados como ponentes los honorables Senadores *Carlos Fernando Motoa Solarte* (Coordinador), *Victoria Sandino Simanca Herrera* y *José Ritter López Peña*.

El día 28 de noviembre, solicitamos prórroga para rendir informe de ponencia, el cual fue concedido.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el articulado aprobado con texto definitivo en primer debate, por los honorables Senadores de la Comisión Séptima y la exposición de motivos del informe de ponencia, el proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre ante la ocurrencia de situaciones de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas.

Así las cosas, el articulado aprobado en primer debate contempla:

- Fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre ante la ocurrencia de situaciones de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas (artículo 1°).
- Modificar el artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, en el sentido de diseñar e implementar política de primera infancia integral y prioritaria para los niños y niñas que viven en la diversidad rural geográfica del país, teniendo en cuenta las medidas de protección inmediata frente a situaciones de emergencia cubriendo salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados (artículo 2°).
- Existencia de una mesa técnica encargada de hacer seguimiento a la implementación de la política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia de Cero a Siempre en las zonas rurales y rurales dispersas (artículo 3°).

La iniciativa parlamentaria, inicialmente contenía 8 artículos así: artículo 1°. Creación de comisión intersectorial de monitoreo vital de la primera infancia rural; artículo 2°. Definiciones; artículo 3°. Componentes de acción de la política pública; artículo 4°. Conformación de la Comisión intersectorial de monitoreo vital de la primera infancia rural; artículo 5°. Funciones de la Comisión; artículo 6°. Creación de la Licencia de protección al desarrollo integral de la primera infancia; artículo 7°. Disponía en cabeza del Gobierno nacional la obligación de garantizar los recursos necesarios para la implementación de la iniciativa legislativa; artículo 8°. Vigencia y derogatorias.

3. CONCEPTOS

Con el propósito de establecer una posición más clara e institucionalizada frente al proyecto de ley en mención para el primer debate, se solicitaron conceptos a la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, al Ministerio de Educación, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Viceministerio de Desarrollo Rural y a la Defensoría del Pueblo. A continuación, se

exponen los conceptos recibidos para la discusión del primer debate, los cuales fueron tenidos en cuenta para la discusión del mismo:

3.1. Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo, mediante oficio recibido el 3 de septiembre de 2018 bajo radicado número 21673, manifestó:

“(…) la Defensoría del Pueblo comparte la preocupación que dio origen a esta iniciativa legislativa, por la situación de desnutrición de la niñez del país, así como por los múltiples obstáculos que enfrenta esta población para ser atendida adecuadamente en el sistema de salud, al igual que para que sus derechos fundamentales sean plenamente garantizados.

(…)2. Comentarios al texto normativo propuesto

2.1. Artículo 1°. (…) la creación de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia duplica las funciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7ª de 1979 y reorganizado por el Decreto 936 de 2013, y se corresponde también con los objetivos de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, introducida al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1804 de 2016.

(…)

Por lo anterior, la Defensoría no considera que exista necesidad de contar con una nueva instancia con los mismos objetivos e integrantes, y aunque comprende que respecto de la garantía de los derechos de la población infantil rural existen múltiples problemáticas y retos, estima que su resolución demanda otro tipo de acciones que deben emprenderse desde los espacios ya constituidos para ese fin, y no la creación de diferentes con el mismo propósito.

2. Artículo 2°. (…) Respecto a zonas rurales *(…) es necesario llamar la atención sobre la vaguedad de tal definición (…).* Por ello se sugiere acudir a una definición técnica en la materia que permita identificar con claridad a qué tipo de zonas hace referencia.

Igualmente, frente a conceptos que introduce el proyecto de ley, tales como “atención prioritaria en salud” o “primera infancia”, es importante indicar que otras fuentes del ordenamiento, ya contienen estos conceptos definidos y no sería recomendable introducir otros con el mismo nombre, pero con distinto contenido.

3. Artículo 3°. (…) los asuntos de seguridad alimentaria y nutricional y de educación inicial también se encuentran contemplados y desarrollados en la Ley 1804 de 2016, imponiendo obligaciones claras y expresas a los Ministerios competentes, por lo que al contrastarla con

el Proyecto de ley número 06 de 2018 y con su exposición de motivos, se tiene, que son varios los aspectos similares y que en todo caso el objetivo es proteger a la primera infancia, siendo el proyecto de ley una norma dirigida a una población focalizada.

4. Artículo 4°. (...) los integrantes de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia, estos coinciden en su mayoría con aquellos que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -la cual es más amplia-, lo que genera duplicidad de funciones.

5. Artículo 5°. (...) la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia duplica las funciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

6. Artículo 6°. (...) una disposición con tal objetivo, debe ser armonizada con la normatividad que regula el otorgamiento de licencias ambientales en el país (...).

(...) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (...) su misión y competencias técnicas no la hacen la entidad más idónea para reglamentar lo relativo al otorgamiento de licencias ambientales (...).

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas anteriormente, la Defensoría del Pueblo sugiere, respetuosamente, explorar la posibilidad de reglamentar las normas que ya contienen disposiciones para la articulación institucional en procura de la garantía de los derechos de la niñez, con el fin de darle una mayor protección a la infancia rural, ya que efectivamente hacen falta acciones para su salvaguarda. Lo anterior, debido a que, como se planteó, la propuesta normativa conduce a la duplicidad de esfuerzos institucionales al crear otra comisión con los mismos integrantes y muy similares competencias y que las acciones estatales deben estar orientadas por los principios de economía, eficiencia y racionalización de instancias. (...).

3.2. Ministerio de Educación Nacional

Mediante oficio recibido el 30 de agosto de 2018 bajo Radicado número 21365, la Ministra de Educación Nacional manifestó:

“(...) el artículo 7° puede presentar motivos de inconstitucionalidad, en atención a los requisitos establecidos en la Constitución Política para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto General de la Nación.

(...) podría entenderse que el artículo en estudio impone al Gobierno nacional la obligación de destinar un gasto para el cumplimiento de lo propuesto, sin tener presente que es este quien define qué partidas se incluyen en el proyecto de

Presupuesto General de la Nación, así como las apropiaciones que necesitan ser ejecutadas una vez surtida la aprobación del presupuesto por parte del legislativo.

De igual forma, respecto a los recursos que plantea la iniciativa, esta entidad considera necesario tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

(...)

Respecto del artículo 1°.

(...) este Ministerio se permite observar que la presente iniciativa cuenta con elementos y disposiciones ya previstos en la legislación vigente, tal como se expone a continuación:

Mediante el Decreto 4875 de 2011 se crea “la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (AIPI) y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia” que tienen como función articular las acciones intersectoriales de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

(...)

Por otra parte la Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones” define la Ruta Integral de Atenciones como “la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio”.

Así mismo, el artículo 22 de la Ley 1804 de 2016 establece que “La implementación territorial deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas. Su alcance y propósito debe estar en coherencia con lo definido en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento de la

Ruta Integral de Atenciones. En concordancia, los alcaldes y gobernadores, para garantizar dicha implementación, deberán incluir la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo. (...)”

De acuerdo con lo anterior, las entidades territoriales son las responsables de la elaborar (sic) la ruta integral de atenciones en las que se deben identificar las situaciones de riesgo en sus territorios, tales como tasa de morbilidad infantil, desnutrición y maltrato, para que posteriormente, en articulación con las entidades de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) se prioricen las acciones que busquen proteger la vida y la integridad de los niños y niñas menores de seis años, incluidos aquellos que habitan en zonas rurales del territorio nacional.

Como se puede evidenciar, las funciones y responsabilidades de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y de las entidades que la integran, guardan relación directa con las funciones propuestas para la “Comisión Intersectorial de Monitoreo de la Primera Infancia Rural” de ahí que a nuestro juicio, la iniciativa legislativa recoge elementos ya reglamentados por el ordenamiento nacional, por lo que respetuosamente el Ministerio de Educación Nacional se permite solicitar que se pondere la necesidad de crear una nueva Comisión Intersectorial con funciones similares a las que actualmente desarrolla la CIPI.

De otra parte, frente a la creación de una “Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural” respetuosamente nos permitimos indicar que tradicionalmente, la creación de este tipo de instancias de coordinación le corresponde al Presidente de la República mediante reglamento, al ostentar la calidad suprema de autoridad administrativa.

La anterior consideración con fundamento en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 que señala expresamente la competencia del Gobierno nacional para crear comisiones intersectoriales (...)”.

3.3. Consejería Presidencial para la Primera Infancia

Mediante oficio del 4 de septiembre de 2018, la Consejera Presidencial para la Primera Infancia desde la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia manifestó:

“(...) para los efectos que busca el proyecto de ley con la Comisión de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, se propone crear en su lugar, una mesa técnica al interior de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia que aborde el tema de la atención integral a la infancia rural (que por supuesto incluye el tema de la atención ante situaciones de emergencia).

(...) por la naturaleza de sus competencias, no se considera posible responsabilizar al ICBF de aprobar un estudio previo a la realización de cualquier proyecto de impacto ambiental en las zonas rurales, con miras a emitir la “licencia de protección al desarrollo integral de la primera infancia” (...) la competencia en materia de expedición de licencias ambientales para la ejecución de una obra o actividad en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios, distritos y áreas metropolitanas.

(...)

Debido a lo anterior, convendría proponer que los mecanismos existentes de evaluación de riesgos y estrategias de mitigación de impactos que puedan generar determinados proyectos, se articulen con los permisos, autorizaciones y licencias que deban ser tramitadas y otorgadas por las autoridades ambientales competentes, al igual que incluir un adecuado enfoque de protección a la primera infancia, los cuales deberán ser socializados, junto con los presupuestos designados y sometidos a aprobación a través de mesas de infancia y adolescencia, con el fin de anticipar situaciones que afecten la vida o integridad de los niños y niñas. De igual forma, los plazos para las atenciones que propone el proyecto de ley deben contemplar la amplia gama de situaciones de emergencia que pueden ocurrir en un territorio por lo cual no podrían garantizarse la atención en los tiempos planteados en el proyecto.

(...)

El Proyecto de ley debería enmarcarse en la Ley 1804 de 2016 en la medida en que esta establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la primera infancia y representa la postura y comprensión del Estado colombiano sobre esta población, incluyendo a la primera infancia rural en la medida en que tiene aplicación en todo el territorio colombiano y en que reconoce las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país.

De acuerdo a lo anterior no se considera viable el proyecto de ley sin embargo se reconoce el llamado que hace el proyecto a fortalecer la implementación de la Política en lo que respecta a los niños y niñas de las áreas rurales y rurales dispersas del país.

Si bien es cierto el propósito del proyecto de ley es plausible y se encuentra de conformidad con los postulados constitucionales, también lo es que no es necesario, por cuanto en el

ordenamiento legal colombiano existen diversas normas que cumplen con la finalidad de asignar competencias a diferentes entidades que prevén instancias de concertación y coordinación entre las mismas con el fin de proteger y atender a las mujeres gestantes, primera infancia, infancia y adolescencia asentada tanto en zonas urbanas como rurales de la amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos; atención que comprende también situaciones calamitosas que pongan en riesgo su vida e integridad personal, destacando al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como el ente rector del Sistema de Bienestar Familiar; el cual cuenta con asignación de recursos del presupuesto General de la Nación para cumplir con tal finalidad.

Finalmente, por los argumentos expuestos, desde la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se recomienda que el proyecto legislativo no continúe su trámite, en atención a que las medidas propuestas se encuentran ya contenidas en el marco normativo vigente, por lo cual no se considera pertinente. (...)”.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.1. El interés superior del menor

En nuestro Ordenamiento Jurídico al igual que en el ámbito internacional, los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes han sido reconocidos como de especial protección, en atención a la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad en que estos se encuentran y a la necesidad de garantizar su desarrollo armónico e integral. Así, el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

“Son 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.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 13 Superior *“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Con fundamento en las disposiciones referidas, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de protección constitucional reforzada, condición que se manifiesta en el carácter superior y prevaleciente de sus derechos e intereses, cuya satisfacción debe constituir el objetivo primario de toda actuación que les competa¹.

Por otra parte, en el ámbito internacional encontramos²:

- La Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone en su artículo 3-1 que *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*; y en el artículo 3-2, establece que *“los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar; teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”*.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en su artículo 24-1 que *“todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”*.
- La Convención Americana de Derechos Humanos, en el artículo 19 dispone que *“todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 10-3 que *“se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin*

¹ T-260 de 2012

² *Ibidem*

discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

- El Principio 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño dispone que los niños gozarán de especial protección, y serán provistos de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y sana, y en condiciones de libertad y dignidad; para ello, precisa la Declaración, las autoridades tomarán en cuenta al momento de adoptar las medidas pertinentes, el interés superior de los niños como su principal criterio de orientación.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25-2, establece que *“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales”*, y que *“todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”*.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado la protección de los derechos de los niños en múltiples sentencias y en especial en la Opinión Consultiva número OC-17 de 2002 del 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación de los artículos 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el propósito de determinar si las medidas especiales establecidas en el artículo 19 (derechos del niño) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen *“límites al arbitrio o a la discrecionalidad de los Estados”* en relación a niños, y asimismo solicitó la formulación de criterios generales válidos sobre la materia dentro del marco de la Convención Americana.

En este orden de ideas, al Estado colombiano le corresponde cumplir, no solo con lo dispuesto en la Carta Superior, sino también con los compromisos internacionalmente adquiridos frente a este grupo poblacional y adoptar todas las conductas y parámetros dispuestos internacionalmente con el propósito de alcanzar el bienestar de los menores de edad.

4.2. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido mediante la Ley 1098 de 2006, tiene por objeto la protección integral de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la prevención de su amenaza o vulneración y la

seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Según su artículo 7° *“la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”*, todo en un marco de corresponsabilidad que involucra la concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado para garantizar la atención, cuidado y protección de esta población.

El artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia consagra el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, entendida como la franja poblacional entre los cero y los seis años de edad; etapa crucial para la formación de las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, que demanda el reconocimiento de unos derechos impostergables como la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.

El Estado debe *“asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia”*³, así como garantizar los recursos para el efecto.

Así, la política de Estado dirigida a garantizar el desarrollo y la protección integral de los niños y niñas de cero a seis años de edad y de las madres gestantes se encuentra contenida en la Ley 1804 de 2016 cuyo objetivo es:

*“(...) consolidar a la primera infancia como una prioridad social, técnica y política para el país; avanzar en la articulación intersectorial como mecanismo fundamental para la gestión de la política de primera infancia; realizar intervenciones desde una perspectiva de diversidad y diferencial cuando así lo demande la realidad, contexto y situación de la primera infancia, particularmente de aquellos niños y niñas que habitan en espacios rurales, que pertenecen a grupos étnicos, con discapacidad o con afectaciones por el conflicto armado; ampliar la cobertura de las atenciones definidas en la Ruta Integral de Atenciones (RIA) con calidad y pertinencia; organizar la institucionalidad a partir de la definición de las competencias de los niveles de gobierno (nacional y local), así como de las funciones de cada sector para la garantía de los derechos de niñas, niños y sus familias, de manera que se pueda adelantar su monitoreo, seguimiento y evaluación, y favorecer la sostenibilidad política y financiera de los procesos y las acciones que se emprendan. (...)”*⁴.

³ Numeral 1 del artículo 20 de la Ley 1098 de 2006

⁴ Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Inte-

En estos términos, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*” es una herramienta clave de articulación intersectorial (de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional), y a su vez es un plan sistemático de ejecución de política pública que reúne un conjunto de políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que dé efectividad al ejercicio de los derechos de los niños y las niñas del país.

La aplicación de la Ley 1804 de 2016, de acuerdo con lo previsto en su artículo 6°, se extiende a lo largo de todo el territorio nacional frente a mujeres en estado de embarazo y a los niños y niñas desde los cero a los seis años de edad; bajo criterios de focalización, que determinan la población que debe ser atendida de manera prioritaria, dentro de los que se cuentan: la pobreza rural, la vulnerabilidad de los niños y niñas, las brechas sociales, la población afectada por el conflicto armado, la discapacidad y la pertenencia a grupos étnicos.

De acuerdo con lo previsto por el párrafo del artículo 6 en mención, la habitabilidad de niños y niñas en zonas rurales y rurales dispersas es un criterio focalizador de esta política pública; este justifica la creación de esquemas específicos para la atención integral prioritaria a esta población, a través de los cuales se generen condiciones de vida más equitativas, que conviertan la ruralidad en un espacio donde las niñas y los niños puedan configurar sus vidas como las desean y participar en la construcción y realización de los propósitos de sus comunidades.

La Política “*De cero a Siempre*” se materializa a través de una de sus principales herramientas denominada “*Ruta Integral de Atenciones (RIA)*”, la cual, con participación de todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, establece las atenciones que cada niño y niña debe recibir, con fundamento en sus necesidades y contextos particulares y, en la oferta de servicios disponible.

La coordinación, articulación y gestión intersectorial de esta política pública está a cargo de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia⁵ y su

implementación territorial se realiza en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Adicionalmente, la ley asigna funciones, frente a la implementación de la política, a diversas entidades del orden nacional⁶ y a los alcaldes y gobernadores en el nivel territorial, así como a los Consejos de Política Social del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Según el Decreto 1416 de 2018, la Comisión Intersectorial tiene como funciones:

- “(…) 1. *Coordinar y articular a los agentes de los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*
- 2. *Orientar la definición y articulación de los lineamientos técnicos y las estrategias para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 y con las funciones dispuestas para las distintas entidades en la Ley 1804 de 2016”.*
- 3. *Coordinar la concertación y articulación de los diferentes actores públicos, privados, so-*

necer al nivel directivo.

- 3. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un Viceministro.
 - 4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un Viceministro.
 - 5. El Ministro de Cultura o su delegado que será el Viceministro.
 - 6. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento.
 - 7. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad.
 - 8. El Director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
 - 9. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
 - 10. El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
 - 11. El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
- La Presidencia de la República presidirá y coordinará la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.
- Parágrafo Transitorio. La entidad que ejerza la rectoría de la seguridad alimentaria en el país, también hará parte de esta Comisión Intersectorial.
- 6 Ministerios de Educación, Vivienda, Cultura, Salud, DNP, DPS, ICBF, UARIV y Coldeportes

gral de la Primera Infancia De Cero a Siempre - Vigencia 2017 en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Balance-2017-politica-primera-infancia.pdf>

⁵ Artículo 11 Ley 1804 de 2016. Integración. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia estará integrada por:

1. Un delegado del Presidente de la República.
2. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su Delegado, que deberá perte-

- ciales y de cooperación internacional, en los ámbitos nacional y territorial, responsables de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” o que se involucren en esta.*
4. *Coordinar la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Nacional de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, bajo el principio de gestión intersectorial, en el marco de las líneas de acción de la política, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 9° de la Ley 1804 de 2016 y el Plan de Acción aprobado por el Comité Ejecutivo del SNBF.*
 5. *Apoyar la definición de los esquemas de implementación, financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales, así como la gestión de fuentes complementarias a los recursos de la Nación, en el marco de la atención integral de la primera infancia, conforme con lo dispuesto en la Ley 1804 de 2016 y sus decretos reglamentarios.*
 6. *Proponer los mecanismos de articulación de la oferta regionalizada de servicios y proyectos de inversión de las entidades del orden nacional, responsables de la atención integral de la primera infancia, para efectos de ser incluidos en los convenios y contratos plan y otros mecanismos previstos en la Ley 1454 de 2011.*
 7. *Apoyar en la gestión y puesta en marcha de los sistemas de información y de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”.*
 8. *Aprobar el informe anual de seguimiento a la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, a ser presentando ante el Congreso de la República.*
 9. *Aprobar el Manual Operativo para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, y los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial, nacional y territorial.*
 10. *Conformar las mesas técnicas de trabajo que considere necesarias para la gestión de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. La Secretaría Técnica de las mesas corresponderá a la Consejería Presidencial para la Primera Infancia o quien haga sus veces, en coordinación con el sector responsable de cada una de ellas.*
 11. *Diseñar, promover y coordinar los mecanismos de cooperación interinstitucional, entre entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y de cooperación, nacionales e internacionales, sus redes e instancias, para la implementación, fortalecimiento y sostenibilidad de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”.*
 12. *Fortalecer, desarrollar y monitorear la estrategia de cooperación técnica para la creación e implementación de políticas públicas para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, así como la inclusión de metas y recursos en los planes de desarrollo nacional y territorial, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*
 13. *Expedir su propio reglamento.*
 14. *Las demás funciones que sean propias a la naturaleza de la coordinación y orientación de su actividad, incluyendo la expedición de lineamientos técnicos para llevar a cabo dichas funciones. (...)”.*
- La Ley 1804 de 2016 también contempla mecanismos de seguimiento y evaluación como son el Sistema de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el Sistema Único de Información de la Niñez, una agenda permanente de evaluaciones que desarrolla los estudios a profundidad de efecto, resultado e impacto para la orientación de políticas públicas; además la Comisión Intersectorial y los entes territoriales tienen la obligación de presentar, al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales respectivamente, un informe anual sobre la implementación de la Política de Estado.
- Este conjunto de acciones e instituciones se orienta a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas existan las condiciones humanas, técnicas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo integral, y que se reconozcan las características de sus contextos, condiciones o afectaciones.
- #### 4.3. Primera infancia sometida a situaciones de emergencia
- Los niños y niñas, por sus particulares características y necesidades psicoafectivas, físicas y sociales, representan un estrato etario altamente sensible; vulnerabilidad que puede verse incrementada a raíz de situaciones de emergencia y desastres que pueden tener efectos adversos en la población y que, por consiguiente, requieren ser conjuradas de manera inmediata con el propósito

de garantizar la protección integral de la primera infancia.

La Ley 1523 de 2012⁷ define una emergencia como una “situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general”. Así mismo, considera un desastre como “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

El Manual Operativo para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situaciones de Emergencia o Desastre de la Organización de los Estados Americanos⁸ plantea los efectos de las situaciones de emergencia o desastres sobre la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, así:

“(…) Los desastres afectan de manera severa y específica a la niñez y a la adolescencia, que representan una proporción muy elevada de las personas más vulnerables a dichos eventos. Este hecho ha quedado respaldado por una serie de estudios y análisis realizados sobre los efectos de los desastres en el desarrollo infantil, tal y como lo sugiere el Reporte Global de Evaluación sobre la reducción del riesgo de desastres del 2011, y como lo indica el Análisis del efecto de los desastres en el bienestar de la niñez y la adolescencia en Latinoamérica de UNICEF, el cual ofrece un panorama de la afectación de este grupo etario en siete países de la región en el período 1999-2010. Dichos documentos apuntan que, en situación de emergencia o desastre, los niños, niñas y adolescentes son afectados por:

- Incremento de enfermedades, particularmente en los niños, niñas y adolescentes de menor edad. Debido a la vulnerabilidad ge-

nerada por las limitaciones de refugio, abrigo, alimentación, agua y saneamiento, así como la aparición de brotes epidémicos que pueden presentarse en el lapso inmediato a la emergencia.

- Traumatismos psicológicos, generados por los efectos de la emergencia o desastre; que interrumpen la regularidad en sus relaciones y rutinas diarias, las cuales pueden generar secuelas que alteran su desarrollo emocional, capacidades cognitivas y su inclusión en la sociedad.
- Separación de los NNA de sus familias, sus pares y su entorno social, debido a la muerte de sus padres o representantes, o por su desplazamiento.

Maltrato físico y psicológico, explotación infantil y abuso sexual al que pueden ser expuestos como consecuencia de la separación familiar, la pérdida (sic) de la vivienda y de medios de subsistencia, del espacio educativo y otras causas sociales que se agudizan posterior a la emergencia o desastre.

- Pérdida de espacios educativos, producto del impacto de la emergencia o desastre sobre la infraestructura escolar y el sistema educativo (o carencia de medios para su rápida recuperación en emergencias), así como el uso de las escuelas como albergues; relegando el derecho de los NNA a la educación.

Los riesgos a los que están expuestos NNA en una situación de emergencia varían de acuerdo con el contexto y los factores específicos (demográficos, sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros).

También varía de niño/a a niño/a, es decir, dependiendo de la condición de género, edad, origen étnico, condiciones de vulnerabilidad y capacidades. (…)

El mismo manual establece que la respuesta ante el impacto de un evento generador de daños, sea una emergencia a menor escala, desastres, conflictos intempestivos o en curso u otro tipo de crisis, debe proporcionarse en cualquier circunstancia y dispone que el tiempo de respuesta debe incluir:

- “(…) – **Las primeras 72 horas:** acciones para procesos administrativos y operacionales;
- **Las primeras 8 semanas:** acciones pertinentes para respuesta crítica y recuperación temprana;
- **Posterior a las 8 semanas** deben aplicarse de forma inmediata y consecuente las acciones de respuesta y recuperación temprana,

⁷ “Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

⁸ <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/Manual-operativo-para-la-proteccion-integral-ninos-ninas-adolescentes-situaciones-emergencia-desastre.pdf>

constituyendo la recuperación y la transición la programación ordinaria. (...)”.

Por su parte, las Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la acción humanitaria tienen la finalidad de fortalecer la respuesta humanitaria en emergencia con la participación de todos los actores, desde la preparación hasta todos los pasos de respuesta de la planificación de los programas, implementación y evaluación. Estas proponen “acciones de preparación” y “acciones de respuesta y recuperación”:

*“(...) **Preparación:** es el conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.*

La preparación es una acción que se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres. Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencia y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis sensato del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana.

La preparación incluye actividades tales como la planificación de contingencias, la reserva de equipos y suministros, el desarrollo de disposiciones para la coordinación, la evacuación y la información pública, y la capacitación y los ejercicios de campo correspondientes. Estas actividades deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales.

***Respuesta:** Es el suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.*

La respuesta ante un desastre se centra predominantemente en las necesidades a corto plazo y algunas veces se le denomina “ayuda ante un desastre”. No está muy bien definida la división entre esta etapa de respuesta y la consiguiente fase de recuperación. Algunas acciones de respuesta, tales como el suministro de agua y de vivienda temporal, bien podrían ampliarse hasta la etapa de recuperación.

***Recuperación temprana:** El Grupo o Clúster de Recuperación Temprana define recuperación temprana como “la recuperación que inicia*

pronto en un escenario humanitario. Es un proceso multidimensional, que se guía por el desarrollo de principios. Tiene el objetivo de generar procesos auto-sostenibles y resilientes de control nacional para la recuperación post-crisis. La recuperación temprana comprende la restauración de servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernanza, seguridad y el estado de derecho, dimensiones sociales y ambientales. Incluyendo la reintegración de poblaciones desplazadas. Estabiliza la seguridad humana y atiende los riesgos inherentes que contribuyeron a la crisis”. La recuperación temprana es un concepto relativamente nuevo que colma una brecha muy importante que existe entre la ayuda humanitaria y la recuperación a largo plazo, entre la dependencia y la autosuficiencia.

Si bien se trabaja en un marco de asistencia humanitaria, los que conforman los equipos de recuperación temprana piensan en el futuro, evalúan los daños sufridos por las infraestructuras, las propiedades, los sustentos y las sociedades. Su meta es permitir que haya una transición sin problemas hacia la recuperación a largo plazo, que restablezca los sustentos, las capacidades del gobierno y la vivienda, y ofrecer una esperanza a los supervivientes de la crisis. (...)”⁹.

Si bien es cierto, tanto la población rural como la urbana se encuentra expuesta a múltiples situaciones de emergencia y desastres, la vulnerabilidad de la población rural se podría ver incrementada en mayor magnitud ante la ocurrencia o inminencia de dichos eventos. Un área rural, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas”¹⁰, condiciones que de cierta manera dificultan la actuación del Estado en dichos territorios, pues allí existe menos oferta institucional que garantice un despliegue inmediato de las medidas de protección integral y prioritaria.

4.4. Licencia de protección al desarrollo integral de la primera infancia

El artículo 49 de la Ley 99 de 1993 dispone que la licencia ambiental es requisito obligatorio y previo para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias y/o desarrollo de cualquier actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al

⁹ Manual Operativo para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Situaciones de Emergencia o Desastre de la Organización de los Estados Americanos.

¹⁰ https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Los artículos 50 y 51 de la citada ley consagraron que se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada, las cuales serán otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en la ley.

Así las cosas, la licencia ambiental es el principal instrumento del Estado para cumplir con su deber constitucional de protección al medio ambiente e imponer al beneficiario obligaciones en relación con la prevención, corrección, mitigación y compensación de los daños ambientales que se produzcan como consecuencia de la ejecución de una obra o actividad.

Según González Villa, el propósito principal de haber concebido la licencia ambiental como un instrumento de planificación y gestión ambiental fue “simplificar trámites y estudiar bajo un solo documento, en forma holística, sistemáticamente, todos los impactos ambientales que producía el proyecto, de manera que en un solo trámite se decidiera sobre las condiciones de uso de todos los recursos naturales renovables para adelantar el proyecto”¹¹.

De esta manera, a través de la licencia ambiental, se logró simplificar procedimientos y trámites que anteriormente se encontraban dispersos.

La licencia ambiental, como instrumento de intervención y planificación ambiental, debe fijar unos límites para la ejecución de las obras y actividades de gran magnitud que conlleven un peligro de afectación grave a los recursos, el ambiente y la población en general¹², incluyendo los grupos vulnerables.

Por otra parte, la UNICEF se ha pronunciado sobre la importancia de que las empresas integren los derechos de los niños en las evaluaciones de impacto y puntualmente frente a los temas ambientales manifestó:

“(...) Los niños y los jóvenes de hoy son grupos de interés fundamentales en los debates sobre sostenibilidad y medio ambiente. Tanto hoy como

en el futuro, los niños son los más afectados por cuestiones como el cambio climático, la escasez de agua y la urbanización. A causa de su fisiología y su mayor exposición al medio, los impactos del cambio climático y de la contaminación (del aire, del suelo, del agua y acústica) sobre los niños pueden tener consecuencias más graves y duraderas que sobre los adultos. Los niños se ven sometidos a riesgos medioambientales más graves que los adultos a causa de su tamaño físico, de la inmadurez de sus órganos, de sus índices metabólicos, de su curiosidad innata y del desconocimiento de las amenazas que presenta su entorno.

La responsabilidad de la empresa de respetar los derechos del niño incluye la obligación de reconocer el vínculo fundamental existente entre derechos del niño y las cuestiones medioambientales y de justicia intergeneracional (proteger el medioambiente hoy permite preservarlo para las generaciones futuras).

Las actividades corrientes de la empresa y el uso que esta haga de los recursos pueden tener un impacto importante sobre el medio ambiente, y como consecuencia sobre los grupos de interés afectados por sus actividades empresariales. Las empresas deberían tener en cuenta la especial vulnerabilidad de los niños frente a los riesgos que les afectan (en relación con la escasez de recursos, los desechos, la contaminación y la toxicidad) a la hora de fijar sus políticas y procedimientos de diligencia debida en materia medioambiental. Las empresas deberían asegurarse de que los planes de contingencia y las medidas de reparación tengan en cuenta los derechos de los niños, así como los de sus familias y comunidades. (...)”¹³.

Así mismo, UNICEF considera que “El deterioro del medio ambiente produce un profundo impacto, de manera especial en los niños. La niñez está expuesta, desde la etapa prenatal, a una serie de amenazas ambientales que atentan contra la supervivencia, la salud y el desarrollo. En las regiones más pobres del mundo, uno de cada cinco niños muere antes de cumplir los cinco años de edad, en gran medida como consecuencia de enfermedades relacionadas con el medio ambiente, y cuyas causas, por ende, son prevenibles. Los niños, por otro lado, resultan ser protagonistas y portavoces dinámicos que pugnan por un mundo que ofrezca un medio ambiente equilibrado”¹⁴.

¹¹ GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano Parte General, Tomo I. Universidad Externado. 2006.

¹² Resolución 899 de 2010. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

¹³ UNICEF. en colaboración con el Danish Institute for Human Rights. Los Derechos de los Niños en Evaluaciones de Impacto. 2013. https://www.unicef.org/csr/css/Childrens_Rights_in_Impact_Assessments_Spanish_Version.pdf

¹⁴ UNICEF. El niño y el medio ambiente. 1998 <http://www.bvsde.paho.org/acrobat/super.pdf>

En este orden de ideas, actualmente las autoridades competentes en materia de licenciamiento ambiental, contemplan al momento de su otorgamiento, los impactos ambientales que pueden generar consecuencias en la población, incluidos los niños y las niñas, de manera que se asegure la garantía de sus derechos y la implementación de las medidas de mitigación pertinentes y por ellos no se estima conveniente la creación de una licencia autónoma para el efecto, como lo propone el proyecto.

4.5. Conveniencia y pertinencia de las medidas previstas en el proyecto de ley

De acuerdo con los argumentos expuestos en los acápites anteriores y de manera transversal a todo el proyecto de ley, no se considera conveniente la creación de una nueva política pública, con una institucionalidad propia que regule de manera exclusiva la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas. Lo anterior debido a que actualmente existe en nuestro Ordenamiento Jurídico la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*” creada y desarrollada mediante la Ley 1804 de 2016, cuyo ámbito de aplicación se extiende a lo largo de todo el territorio nacional y tiene como criterio focalizador la pobreza rural y las zonas rurales.

Según el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”. En esta línea, no es consecuente con los principios constitucionales de la función administrativa indicados, crear una Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural conformada, básicamente, por los mismos integrantes de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y con funciones similares.

Adicionalmente, la creación de una Comisión Intersectorial como la propuesta por la iniciativa legislativa requeriría de iniciativa gubernamental exclusiva o en su defecto el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 Superior¹⁵, pues esta tendría la condición de

organismo del orden nacional, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998¹⁶.

Por su parte, las definiciones propuestas en la iniciativa son reiterativas de las ya previstas en la Ley 1098 de 2006, en el artículo 4° de la Ley 1804 de 2016 y en el artículo 4° de la Ley 1523 de 2012.

No obstante lo anterior, el propósito de la iniciativa legislativa reviste de gran importancia para la protección integral de la primera infancia, por lo que se considera plausible y viable proponer disposiciones que, en lugar de crear una nueva política pública y una nueva institucionalidad, fortalezcan la política “*De cero a siempre*” frente a las situaciones de emergencia y desastres en las zonas rurales y rurales dispersas y utilizar la institucionalidad existente para hacer el seguimiento y articulación de la materia.

Desde la Ley 1098 de 2006 se advierte la importancia de esta materia, dispone en el numeral 15 del artículo 20 que los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos contra “*Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia*”; los numerales 21 y 27 del artículo 41 prevén como obligaciones del Estado, respectivamente “*Atender las necesidades educativas específicas de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad, con capacidades excepcionales y en situaciones de emergencia*” y “*Prestar especial atención a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en situación de riesgo, vulneración o emergencia*”; el artículo 53 establece una serie de medidas de restablecimiento de derechos aplicables a los niños, niñas y adolescentes víctimas de desastres naturales u otras situaciones de emergencia.

las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

- 16 Artículo 45. Comisiones Intersectoriales. El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

¹⁵ Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en

Por lo anterior, para la ponencia de primer debate, no se consideró conveniente la propuesta de creación de una Licencia de Protección al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, otorgada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar frente a proyectos que puedan tener impactos ambientales en las zonas rurales y por consiguiente en la primera infancia, se consideró que: i) El otorgamiento de licencias ambientales cuenta con su propia regulación legal, así como con unas autoridades competentes en la materia; ii) La facultad para otorgar licencias ambientales escapa a las competencias asignadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; iii) si con la licencia ambiental se logró la simplificación de trámites, no se estima conveniente crear la exigencia de una nueva licencia cuyo propósito está subsumido en la que ya existe y iv) las licencias ambientales prevén los efectos ambientales y los respectivos planes de mitigación sobre grupos vulnerables, como son los niños y niñas.

En conclusión, se tuvieron en cuenta todas las observaciones realizadas en los conceptos para poder hacer viable el proyecto de ley.

5. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

Frente a la iniciativa bajo estudio, se considera que no se requiere el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda vez que el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016 garantiza los recursos para la atención integral de la primera infancia en el país; sin embargo, se solicitó el concepto referido y a la fecha no se cuenta con una respuesta al respecto.

6. CONSTANCIAS CON PROPOSICIÓN AL ARTICULADO

Tal como quedó plasmado en el Acta número 20 de la sesión ordinaria del 13 de noviembre de 2018, de la Comisión Séptima de Senado, donde consta la discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, se presentaron y retiraron las siguientes proposiciones:

- Proposición al artículo 2°, presentada por los honorables Senadores Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Álvaro Uribe Vélez y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, la cual consiste en modificar el inciso segundo del párrafo del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“Párrafo. En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en

primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria.

Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata en coordinación con los entes territoriales, frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados”.

Esta proposición es aceptada y se incluye en el pliego de modificaciones.

- Proposición aditiva al artículo 2°, presentada por el honorable Senador Fabián Castillo, que consiste en adicionar un inciso al artículo 2°, así:

Sin perjuicio de lo anterior, los esquemas específicos que trata el presente artículo, se adoptarán medidas de protección diferenciada para los niños de comunidades indígenas, afros u otras minorías, que habiten en zonas rurales y rurales dispersas, de acuerdo a sus condiciones y necesidades específicas.

- Proposición de adición al inciso final del párrafo del artículo 2°, presentada por el honorable Senador Manuel Bitervo Pachulcan, el cual quedará así:

La política de la que trata este párrafo incluirá un acápite diferencial étnico aplicable a la población que se autorreconozca indígena, room o raizal, el cual abarcará sus usos y costumbres, instituciones y programas propios.

- Proposición al párrafo 1° del artículo 3°, presentada por el honorable Senador Manuel Bitervo Pachulcan, el cual quedará así:

Al párrafo 1° del artículo 3°. Adiciónese el siguiente texto final:

(...) Dicha mesa técnica incluirá la presencia de representantes de las minorías étnicas.

Las tres proposiciones anteriores (para modificar los artículos 2° y 3°) no es necesario incluirlas dentro de las modificaciones propuestas para segundo debate, toda vez que el artículo 6° de la Ley 1804 de 2016 (objeto de modificación de esta iniciativa), en su inciso primero, manifiesta:

“Artículo 6°. Ámbito de aplicación. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, adoptada por medio de la presente ley, deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral entre los cero (0) y los seis (6) años de edad,

durante su etapa de primera infancia, de acuerdo con el rol que les corresponde, **con un enfoque diferencial y poblacional**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006”. (Subrayado y negrillas nuestras).

Y, en el inciso tercero, indica:

“**Focalización.** La focalización de la población a ser atendida de forma prioritaria con recursos oficiales de carácter nacional o local, debe realizarse de manera concertada entre las autoridades gubernamentales del orden nacional y local en los escenarios del Consejo de Política Social municipal y departamental, en consonancia con el análisis de situación de derechos y de servicios consignado en la RIA

(Ruta Integral de Atenciones). **La focalización se hará teniendo en cuenta como mínimo los siguientes criterios:** la vulnerabilidad de los niños y niñas, las brechas sociales y económicas de los ciudadanos, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural, la población afectada por el conflicto armado y **la pertenencia a grupos étnicos**”. (Subrayado y negrillas nuestras).

Como se desprende del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, ya contiene el enfoque diferencial étnico, por lo tanto, sobreabundaríamos en consagrarlo nuevamente dentro del parágrafo del mencionado artículo que se modifica a través de este proyecto de ley.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

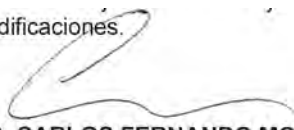
Texto aprobado en primer debate, Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado <i>por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.</i>	Modificaciones propuestas para segundo debate
Artículo 1°.	Sin modificación
Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así: “Parágrafo. En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria. Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados.	Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así: “Parágrafo. En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria. Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata <u>en coordinación con los entes territoriales</u> , frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados.
Artículo 3°.	Sin modificación
Artículo 4°.	Sin modificación

8. PROPOSICIÓN

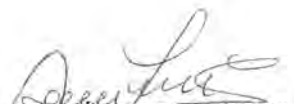
Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria del Senado de la República dar

segundo debate al Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones.

modificaciones.


H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente (Coordinador)


H.S. VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA
Ponente


H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Ponente

9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

**TEXTO PROPUESTO PARA
SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA
DEL HONORABLE SENADO DE LA
REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 06 DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley
1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre ante la ocurrencia de situaciones de emergencia en zonas rurales y rurales dispersas.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo del artículo 6° de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

“**Parágrafo.** En atención a las particularidades de la dinámica poblacional, así como de la diversidad geográfica de los territorios rurales del país, se diseñarán e implementarán, como parte integral y prioritaria de la política de primera infancia, esquemas específicos para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia que habitan estas zonas. Los niños y niñas en primera infancia de los territorios rurales serán focalizados de manera prioritaria.

Los esquemas específicos que trata el inciso anterior deberán contemplar medidas de protección inmediata en coordinación con los entes territoriales, frente a situaciones de emergencia que afecten o tengan la potencialidad de afectar a los niños y niñas en primera infancia. Así mismo, dichas medidas deberán cubrir, por lo menos: atención prioritaria en salud, educación inicial prioritaria y la habilitación de ambientes sanos y adecuados”.

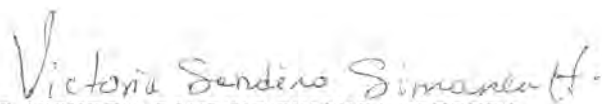
Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. Al interior de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera

Infancia existirá una mesa técnica encargada de hacer seguimiento a la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia de Cero a Siempre en las zonas rurales y rurales dispersas y frente a la ocurrencia de situaciones de emergencia identificados por la mesa o reportadas por los entes territoriales.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.


H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente (Coordinador)


H.S. VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA
Ponente


H.S. AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Ponente

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la *Gaceta del Congreso de la República*, del siguiente informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate.

Número del Proyecto de ley: número 06 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Secretario - Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 1153 - viernes 21 de diciembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

TEXTOS DEFINITIVOS PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2018 al Proyecto de acto legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 067 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital- Primera Vuelta..... 1

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2018 al Proyecto de acto legislativo número 30 de 2018 Senado, 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. (Primera Vuelta)..... 2

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2018 al Proyecto de acto legislativo número 31 de 2018 Senado, 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política (Primera Vuelta)..... 2

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2018 al Proyecto de acto legislativo número 33 de 2018 Senado, 211 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política (Primera Vuelta). 3

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 12 de diciembre de 2018 al Proyecto de ley número 180 de 2018 Senado, 188 de 2018 Cámara, por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014..... 4

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 16 de diciembre de 2018 al Proyecto de ley número 250 de 2018 Senado, 111 de 2017 Cámara, por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones. 8

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 19 de diciembre de 2018 al Proyecto de ley número 198 de 2018 Senado, 252 de 2018 Cámara, por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 10

PONENCIAS

Ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 162 de 2018 Senado, 193 de 2017 Cámara, por la cual la nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “Cuna de la libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor libertadora del coronel y párroco Fray Ignacio Mariño y el lancero, Sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la Campaña Libertadora del Siglo XIX..... 16

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 06 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica y se adiciona la Ley 1804 de 2016 y se dictan otras disposiciones..... 25