

Bogotá D.C., 20 de julio de 2018

Doctor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley *“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”*

Respetado secretario general:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

Proyecto de ley *“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”*

Por los honorables congresistas,

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2018

“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”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. **Crear la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.** Con el fin de organizar la respuesta inmediata en situaciones de emergencia vital de la primera infancia créese la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, la cual tendrá por misionalidad organizar la respuesta intersectorial, nacional, regional y local de manera inmediata para la prevención y atención a la primera infancia en condiciones de emergencia vital.

Artículo 2°. **Definiciones:** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Atención Integral:** Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.
- **Primera Infancia:** Etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.
- **Emergencia Vital:** Se refiere a todo evento extraordinario que genera o tiene potencialidad de generar un aumento de la morbi-mortalidad de la población o afectación inusitada de la salud pública y que para su atención requiere una estructura funcional y recursos dispuestos para una atención oportuna e integral del sector salud con un enfoque de protección del derecho a la salud.
- **Zonas rurales:** Están vinculadas al territorio con escasa cantidad de habitantes donde la principal actividad económica es la agropecuaria. En este sentido, Las materias primas que se obtienen en estas zonas luego son enviadas a las ciudades, donde se procesan y se consumen.

Artículo 3° Componentes de Atención: La atención integral prioritaria en situación de emergencia vital para la primera infancia, se entiende como el conjunto de acciones

intersectoriales que el estado tendrá que brindar de manera inmediata para garantizar lo más pronto posible la menor afectación al desarrollo integral de los niños y niñas por causas ambientales y sanitarias prevenibles, a través de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.

El Estado establecerá los siguientes componentes básicos de atención:

- A. **Atención prioritaria en salud:** involucra estabilización de la situación de enfermedad que pueda presentar el niño o niña, acceso a vacunación inmediata cuando lo requiera y demás acciones que se requieran para proteger la vida del menor. Esta respuesta, debe ser dada en cuestión de 6 horas una vez identificada la situación y manteniendo al menor bajo observación por un mes o hasta que se dé por superada la situación.
- B. **Educación Inicial prioritaria:** el Estado atenderá de manera inmediata y de acuerdo con el contexto de atención con modelos educativos flexibles, para ello se permitirá adelantar de manera prioritaria la instalación de sedes provisionales de trabajo con la primera infancia, así como se podrán habilitar modelos de acompañamiento domiciliario en las zonas en que se requiera. Los modelos propuestos de educación inicial han de responder a los referentes técnicos del país al respecto. En cualquier caso, este componente habrá de ofrecerse máximo a los dos meses de identificada la situación de emergencia vital.
- C. **Ambientes Adecuados y seguros:** La Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, habrá de revisar y mejorar los ambientes donde los niños y niñas en situación de emergencia vital se desarrollan, de manera inmediata teniendo como plazo máximo un mes para su adecuación, además, se levantará la información relacionada con los factores de riesgo ambientales y comunitarios que generan la emergencia vital para la primera infancia, y a partir de ello presentar y ejecutar un plan de mitigación de los mismos. El plan incluirá el mejoramiento de los espacios en un tiempo máximo de 3 meses identificada la alerta.
- D. **Corresponsabilidad:** la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural ha de garantizar en las condiciones de emergencia vital, un trabajo articulado con las familias que tienen niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y dicho trabajo implicará procesos de formación reflexiva sobre el cuidado y crianza, así como tendrá en cuenta los contextos para el desarrollo de ese trabajo psicosocial con las familias.
- E. **Talento Humano:** el Estado procurará al máximo que la atención integral a la primera infancia en situación de emergencia vital en las zonas rurales sea realizada por profesionales en las áreas determinadas en el plan de acción que la Comisión de Monitoreo Vital haya dispuesto, así mismo propenderá porque su vinculación

laboral sea desde el estado y con las garantías plenas de trabajo digno y decente, directo con el estado colombiano. En el caso de zonas donde no se encuentre el personal, se deberá garantizar un monitor profesional que de manera permanente cualifique al resto del personal en territorio.

Artículo 4º. Integrantes. La Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural estará integrada por:

- Un delegado(a) del Presidente de la República.
- Viceministro(a) de Educación Preescolar Básica y Media o un delegado(a) del despacho del Ministro de Educación Nacional.
- Funcionario(a) encargado de los Planes de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional.
- Viceministro(a) de Protección Social o un delegado del Ministro de Salud.
- Viceministro(a) de Vivienda o un delegado del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Un delegado(a) del Ministro de Hacienda y Crédito Público
- Alto Consejero(a) Para el Posconflicto o un delegado(a).
- Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Delegado(a) del Director del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 5º. Funciones: De acuerdo al objeto misional de las entidades que conforman esta Comisión, es preciso que cada institución aporte lo necesario para garantizar la vida de los niños que se encuentren en situación de emergencia vital.

Serán funciones de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural:

- Construir, monitorear y articular la información de indicadores de estadísticas vitales de la primera infancia de las zonas rurales y rurales dispersas de todo el país en relación con la garantía de derechos de los niños y niñas.
- Organizar la priorización de alertas y respuesta institucional articulada en los territorios identificados.
- Producir informes quincenales de control de la situación con mecanismos de prevención y atención inmediata que deberán socializarse con La Coordinación, Articulación y Gestión Intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre creada en por la ley 1804 de 2016.
- Controlar la respuesta institucional en términos de la oportunidad de la respuesta y pertinencia e impacto de esta con el fin de cumplir con los componentes básicos mencionados en la presente ley.

Artículo 6°. Licencia de Protección al Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Créese la Licencia de Protección al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, la cual corresponde a un estudio previo que debe realizarse antes de cualquier proyecto de impacto ambiental en las zonas rurales.

En dicho estudio se han de analizar las condiciones de riesgo para el desarrollo integral de la primera infancia y en dado caso su plan de mitigación. El estudio tendrá que ser aprobado por el ICBF y la licencia sería otorgada solamente a aquellos proyectos cuyo impacto en el desarrollo integral de la primera infancia sea mitigable y no presenten afectación en la garantía de derechos de los niños y niñas.

Parágrafo 1. Esta licencia deberá ser reglamentada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en acompañamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.

Parágrafo 2. Ninguna obra de desarrollo rural podrá realizarse sin contar con la licencia de protección del desarrollo integral de la primera infancia.

Artículo 7°. Financiación: El Gobierno nacional estará encargado de proyectar y garantizar los recursos para la implementación y funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural de manera consistente con el Marco Fiscal y el Marco de Gasto a Mediano Plazo, garantizando recursos para la protección de la niñez que se encuentra en situación de emergencia vital.

Artículo 8. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según el Informe UNICEF Colombia 2015, uno de cada diez niños en el país sufre de desnutrición crónica, de los 932.000 nacimientos anuales, cerca del 9% de los menores nacen con un peso inferior a 2500 gramos, uno de los principales riesgos para la mortalidad de recién nacidos.¹ Dentro del mismo informe, sobre educación rural, esta entidad reporta que las zonas afectadas por el conflicto componen el 40% de la población que no va a la escuela, lo que aporta a la cifra del 12% de analfabetismo nacional rural².

De la UNICEF, en el Informe de 2016, sobre la Situación de la Infancia en Colombia, también se encuentra que los niños nacidos en familias de bajos recursos, representan un poco más del 34% de la población afectada dentro del indicador de pobreza multidimensional,³ realidad que afecta todas las áreas de desarrollo de los infantes.

En Colombia, cada entidad según su misionalidad registra información, pero hoy día no existe ninguna instancia que además de producir datos, actúe de forma articulada cuando existen casos de emergencia vital en zonas rurales, por ejemplo, en materia de salud, la estadística del porcentaje de nacidos vivos con bajo peso, que define gran parte de las probabilidades de mantener la vida de los menores, registró a 2016 el 9,1%⁴ y aunque la ley 1806 de 2016 intenta utilizar un enfoque interdisciplinar y transversal desde la institucionalidad, no se ha logrado atender a tiempo a todos los niños que muestran señales de riesgo por desnutrición, tanto así que en 2018 se han presentado 145 casos de muerte probable por y asociada a desnutrición para su clasificación final según la información a la primera semana de julio del Boletín Epidemiológico del Instituto Nacional de Salud⁵

¹ Informe UNICEF Colombia 2015 pág. 7 <https://unicef.org.co/sites/default/files/informes/unicef-informe-anual-nuevo.pdf>

² Informe UNICEF Colombia 2015 pág. 13 <https://unicef.org.co/sites/default/files/informes/unicef-informe-anual-nuevo.pdf>

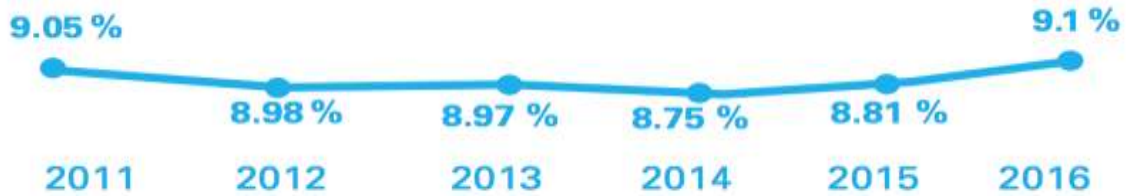
³ Informe UNICEF Colombia 2016 pág. 6

⁴ DANE Estadísticas vitales 2016

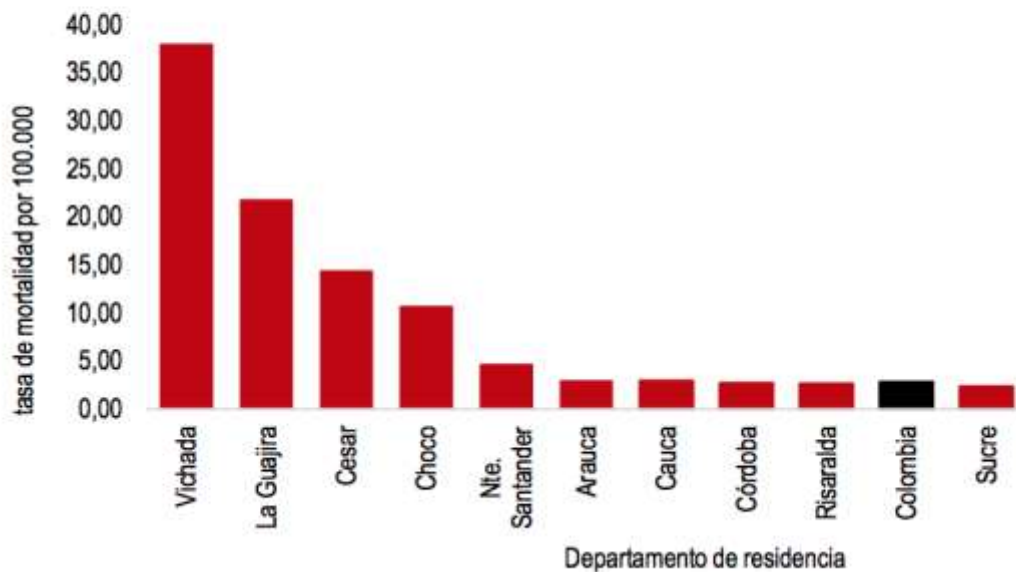
⁵ Boletín Epidemiológico julio 2018 <https://www.ins.gov.co/buscador- eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2027.pdf>

Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer

Fuente: DANE - Estadísticas Vitales



Gráfica 8
Tasa de mortalidad por desnutrición en
Menores de cinco años por entidad territorial de residencia,
Colombia, semanas epidemiológicas 27 - 2018



Aunque a partir de la aplicación de políticas públicas de atención a primera infancia, los indicadores han mejorado respecto a lo que se registró en 2010, las cifras de desprotección a la niñez siguen siendo preocupantes, la tasa de mortalidad perinatal y neonatal tardía nacional es de 12,3 muertes por 1.000 nacidos vivos⁶, la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos menores de un año era a 2015 del 14%⁷ y la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos menores de cinco años era a 2015 del 16%⁸, a pesar de estas alarmantes

⁶ Boletín Epidemiológico julio 2018 pág 10 <https://www.ins.gov.co/buscador- eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2027.pdf>

⁷ Informe UNICEF Colombia 2016 pág. 6 Encuesta Nacional De Demografía y Salud 2015 pag 7

⁸ Informe UNICEF Colombia 2016 pág. 6 Encuesta Nacional De Demografía y Salud 2015 pag 7

cifras, no existe ningún mecanismo articulado desde el estado que tenga el mandato de atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas, por tanto, se conoce la condición de salud de los niños, pero no se cruza esta variable con el acceso a programas del ICBF ó de educación primaria, ni con un estudio sobre las condiciones del hogar en el que habita el menor.



Fuente: Sivigila, Instituto Nacional de Salud, Colombia, 2018. DANE, Estadísticas Vitales, Cifras oficiales nacimientos julio 2016 (microdatos).

Tasa de mortalidad infantil- X 1.000 nacidos vivos (menores 1 año)

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015



Tasa de mortalidad - X 1.000 nacidos vivos (menores 5 años)

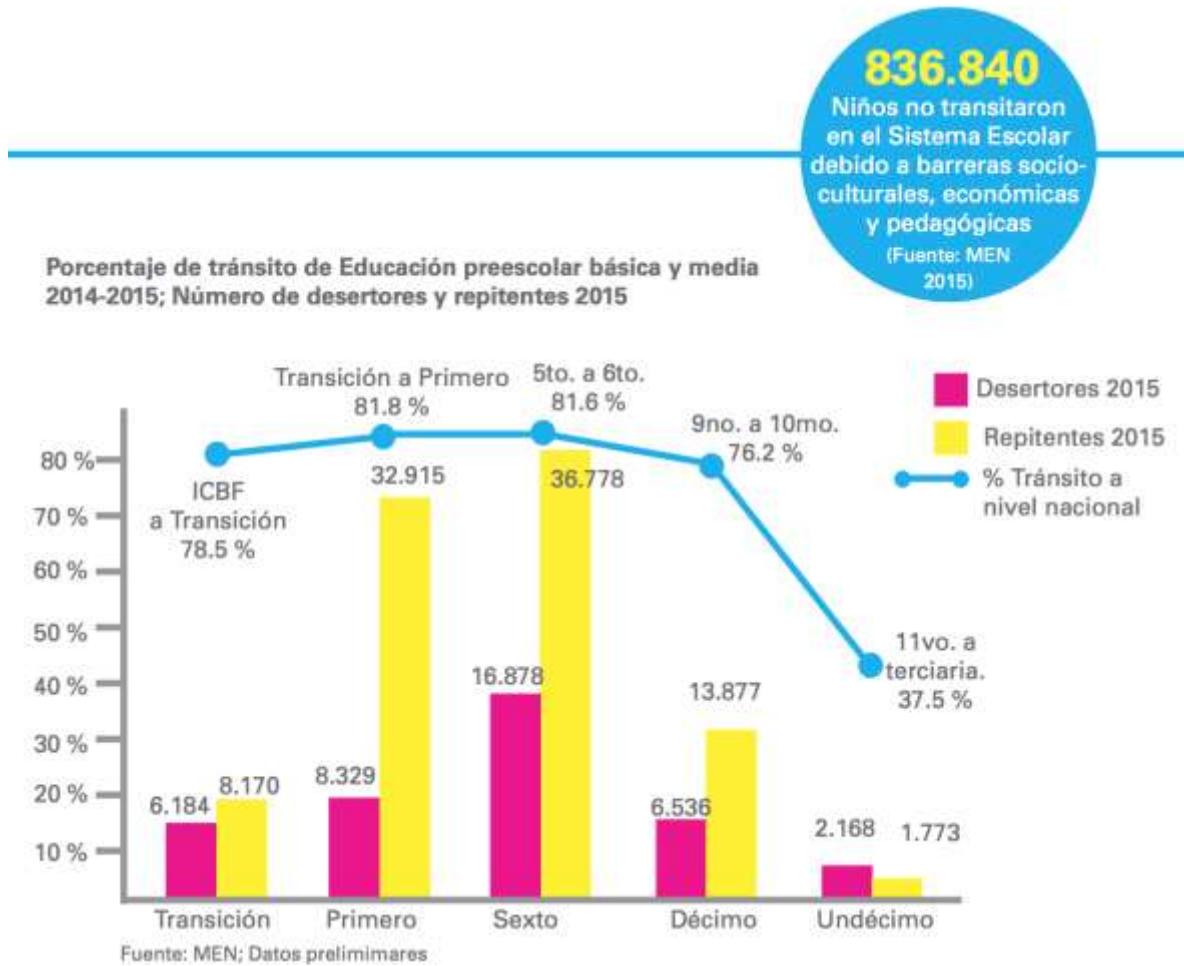
Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2015



En materia de educación, quien reporta la información es el Ministerio de Educación Nacional, para 2016, por ejemplo, informó que 836.840 niños y jóvenes, presentaron barreras socio culturales, económicas y pedagógicas que impidieron la continuidad de sus estudios, registrando un porcentaje del 21,5% de desertores y repitentes durante el trámite que realizan los niños que pasan de estar en hogares del ICBF al grado de Transición y del 19,2% de los niños que dan el paso de Transición a Primero de Primaria⁹. Este proyecto considera que cada niño que abandona el sistema educativo, queda por fuera del monitoreo que puede hacer la institucionalidad, dejándolo en una situación de vulnerabilidad alta, hoy no existe manera de cruzar los datos de deserción en primera infancia, con otras variables

⁹ Informe UNICEF Colombia 2016 pág. 6 Ministerio de Educación Nacional pág 9

que muestran por ejemplo, las condiciones de la vivienda en la que habita el menor y su estado de salud, sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional ha reportado que la mayor deserción se da en zonas rurales y rurales dispersas.



Cada una de las entidades que reportan problemas de emergencia vital en primera infancia, pública los indicadores de forma separada, han sido organizaciones internacionales, las que se han ocupado de publicar información cruzada que deja ver el panorama de la situación que viven los niños en territorio, por tanto, se vuelve importante crear una **Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural** con el fin de organizar la respuesta inmediata a emergencia vital de la primera infancia que preserve la vida de los menores, dando prioridad para su atención. Dicha comisión tendrá por misión organizar la respuesta intersectorial nacional regional y local de manera inmediata para la prevención y atención a la primera infancia en condiciones de emergencia vital.

El sentido propuesto para la comisión es evitar las sucesivas muertes y alteraciones en el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia en las zonas rurales donde se hayan identificado alertas colectivas, mucho más teniendo en cuenta que al 1 de abril de 2017, según reporta la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier hecho victimizante supera

el 32%, la mayoría se convirtió en víctima mientras ocupaba un territorio rural en zonas de conflicto.

Antecedentes

Desde su promulgación en 1991, la Constitución Política de Colombia ha priorizado a la niñez como grupo poblacional en la atención brindada por el estado, señalando en su Artículo 44 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.”¹⁰

La ONU adoptó el 20 de noviembre de 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño, y Colombia ratificó dicha Convención mediante la Ley 12 de 1.991; a su vez, la Constitución Política de Colombia adoptó los lineamientos de la Convención incluyendo un catálogo de derechos de los niños y otorgándoles un estatus superior frente a los derechos de los demás.

Complementariamente el 8 de noviembre de 2006, se dictó en Colombia la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Dicha norma establece como finalidad “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.”¹¹ Señala también que “el Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia”, y en el Artículo 29 que habla sobre la integralidad del desarrollo en la primera infancia, define esta como el rango comprendido entre los cero y los seis años de edad, reconociéndolos como sujetos titulares de derechos impostergables, como la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial, debiéndose garantizar en el primer mes de vida la identificación mediante el registro civil.

Dentro de la normativa más reciente se estableció la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, denominada “De Cero a Siempre”¹². Dicha norma fue creada con el propósito de establecer las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Las instituciones han comprendido que la ruta más eficaz para la atención a la niñez, es el trabajo intersectorial y de esta manera en 2017 se generaron tres normas adicionales que buscan proteger los derechos de la infancia, la primera, la Ley 1822 de 2017 que amplía el

¹⁰ Constitución Política de Colombia.

¹¹ Ley 1098 de 2006, Artículo 1°.

¹² Ley 1804 de 2016



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

periodo de licencia de maternidad, la Ley 1823 de 2017 que crea las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en Entidades Públicas Territoriales y Empresas privadas, por último se modificó el Decreto 1084 de 2015 referido al Seguimiento y Evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

Por otra parte, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, señala la importancia de brindar atención integral a la primera infancia, teniendo en cuenta criterios como la cobertura universal con atención integral a la primera infancia y modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.

Atentamente,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

