



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 314

Bogotá, D. C., jueves, 22 de abril de 2021

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## ACTAS DE COMISIÓN

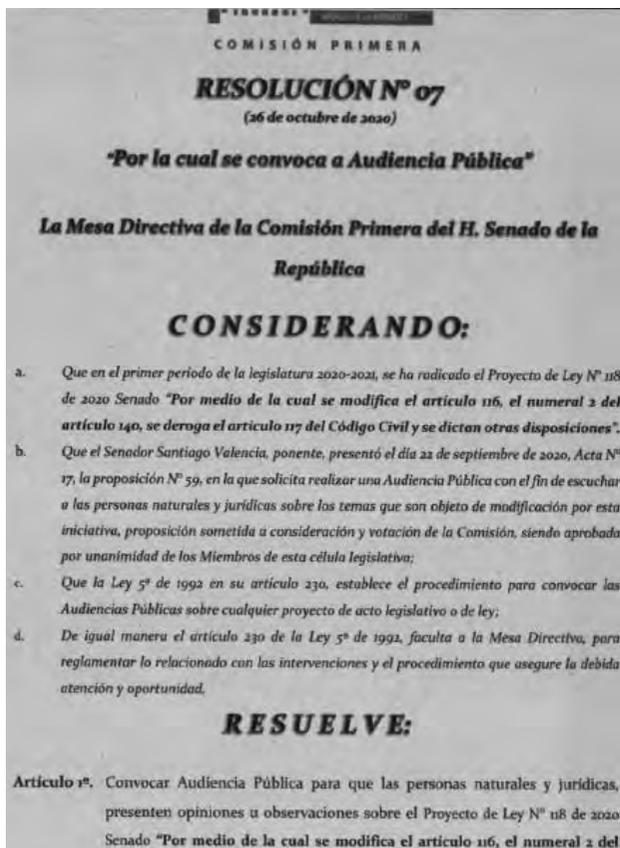
### COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AUDIENCIA PÚBLICA PLATAFORMA VIRTUAL ZOOM

(octubre 30 de 2020)

**Proyecto de ley número 118 de 2020 Senado,**  
*por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.*

Siendo las 10:08 a. m., del día 30 de octubre de 2020, en la Plataforma virtual Zoom, se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia virtual de los Honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Honorable Senado, presidida por el ponente Honorable Senador Santiago Valencia González.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la proposición número 07.



- artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones".
- Artículo 2º.** La Audiencia Pública se llevará a cabo utilizando la plataforma zoom, el día viernes 30 de octubre de 2020, a partir de las 10:00 a.m..  
Las intervenciones de los Inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de quien presida la Audiencia.
- Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrá realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días miércoles 28 y jueves 29 de octubre de 2020.  
Con la radicación del documento, en el correo de institucional de la comisión primera del Senado, [comisión.primer@senado.gov.co](mailto:comisión.primer@senado.gov.co), en las fechas mencionadas en el inciso primero de este artículo, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.
- Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso y en la página de la Comisión Primera del Senado.
- Artículo 5º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.



### Secretario:

Al respecto, me permito informarle, señor Presidente, que conforme a la resolución para esta Audiencia, sea de conocimiento de la ciudadanía en general se publica un aviso en un periódico de circulación nacional, en la página de la Comisión Primera del Senado ([comisionprimerasenado.com](http://comisionprimerasenado.com)) y se envió el aviso a la Oficina de Prensa del Senado y al Canal del Congreso para su debida publicación.

### La Presidencia ejercida por el ponente Honorable Senador Santiago Valencia González manifiesta:

Bueno, muchas gracias, Secretario, gracias a usted, al Presidente Pinto, a la Vicepresidenta, la doctora Paloma, por convocar esta Audiencia, a los Senadores que me acompañan, al doctor Pacheco, a la doctora Esperanza, muchas gracias, me imagino que los otros se irán conectando y pues sus asesores están pendientes también de la Audiencia y a todos los invitados y funcionarios que ya nos acompañan, muchas gracias también por aceptar esta invitación.

Me corresponde antes de empezar, de acuerdo a las instrucciones de la Mesa Directiva, hacer un muy pequeño resumen del Proyecto de ley que ustedes pues evidentemente conocen, es el Proyecto de ley número 118 de 2020 Senado, tiene 6 artículos, el objeto del proyecto es modificar los artículos 116 y 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regula la capacidad y consentimiento para contraer matrimonio de los menores de 18 años.

Pretende, entonces, el proyecto, eliminar del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y crea una política pública encaminada a sensibilizar los efectos y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

El proyecto de ley es iniciativa del Senador Honorio Henríquez, del Procurador General, el doctor Fernando Carrillo, y del Exdefensor del Pueblo, el doctor Carlos Negret, entre otros Senadores y Representantes que acompañaron con su firma la radicación del proyecto.

Establece, entonces, el proyecto, además, que el Gobierno nacional bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo, dentro de 1 año siguiente a la promulgación del proyecto de ser aprobado, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales encaminada a sensibilizar, divulgar las causas, efectos y consecuencias, de iniciar una familia cuando uno o ambos miembros de la pareja son menores de 18 años.

Ya ustedes saben, pues este proyecto lamentablemente fue archivado el período pasado, al final del período pasado, sin embargo, pues el autor consideró y yo como ponente también contento de que se vuelva a presentar.

Y la finalidad de esta Audiencia, pues, es escucharlos a ustedes, porque en mi humilde opinión creo que, y con todo respeto, el debate pasado se desvió, porque algunos congresistas le dieron, por supuesto, respetable siempre, la interpretación de que esto se trataba de un tema religioso o político y por eso pues la importancia de que hoy esté la Unicef, ONU Mujeres, el ICBF y otros, pues, para contarles a los Honorables Senadores el verdadero propósito.

Bienvenido, Senador Petro, que se acaba de conectar también, gracias por acompañarnos en la Audiencia.

De manera que les agradezco mucho, ese es un pequeño resumen del Proyecto de ley y le pediría entonces al Secretario que nos indique quién fue el primero en conectarse y quién de segundo para que se vaya preparando y así iniciamos las intervenciones, como les dije tienen 10 minutos para intervenir, a los 8 minutos se cortará el tiempo, pero es para que ustedes sepan que tienen 2 minutos más para concluir y si al final los Honorables Senadores y Senadoras, pues, quieren hacer alguna observación con mucho gusto también, luego de que escuchemos a los invitados, como indican las reglas de las Audiencias Públicas, Secretario.

### La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Carolina Salgado Lozano, Consejera Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, Presidencia de la República de Colombia:

Bueno, Senadores, muy buenos días, muchísimas gracias por la invitación y a todos los presentes. Yo quisiera ya iniciar el día de hoy contándoles, primero, sobre el trabajo del amplio marco normativo en materia de garantías de derecho, que es la base y lo que nos fundamenta y en el desarrollo integral, sabemos que tenemos la ratificación del convenio de los derechos de los niños, tenemos el Código de Infancia y Adolescencia y tenemos ya acá en lo local, la política de primera infancia y de infancia y adolescencia.

Y es claro que la niñez, la adolescencia y la juventud están en este momento como una prioridad

y un compromiso de país y aquí quiero resaltar ese capítulo que se ha dedicado en el Plan Nacional de Desarrollo, primero los niños y las niñas, desarrollo integral desde su primera infancia hasta la adolescencia y haciendo un tránsito armónico a la juventud.

Quiero resaltar de varios asuntos, el primero del trabajo sobre el fortalecimiento del rol de la familia, como garante de la protección, del afecto, de los derechos, adicionalmente la atención integral sobre la cual estamos trabajando y sobre la cual también se basa el asunto de la Audiencia del día de hoy, apuesta a la construcción de proyectos de vida, prevención y superación de cualquier tipo de violencia.

Y aquí quiero resaltar que esto, el asunto que nos trae a la Audiencia de hoy, es supremamente importante tener en cuenta que los derechos de los niños prevalecen, como lo sabemos, en el artículo 44 de la Constitución.

Y sobre ese sentido, quisiera yo entrar ya en materia, hablar sobre matrimonio infantil y uniones tempranas, porque generan el mismo efecto y aquí hago un contexto general sobre la práctica, esta práctica se presenta en diversos países del mundo, pero supone unas graves violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es considerada claramente como un generador de la afectación al ejercicio de la libertad física, impacta de manera muy importante la capacidad de decidir y de proyectar su futuro, tiene unos efectos y quiero resaltar acá esto, tiene unos efectos y ya lo vamos a ver por qué, efectos físicos, tiene unos efectos psicológicos, emocionales, sociales y económicos.

Y acá hago referencia a esto, porque está asociado matrimonios infantiles y uniones tempranas, a unos impactos en pobreza, de generación de menos ingresos, también según lo manifiesta el Banco Mundial, acá hay un escenario donde en el marco del matrimonio infantil y las uniones tempranas, suponen el trato de niños como adultos, acá hay un cambio de las cotidianidades de ellos que afectan de manera importante, se hacen responsables del hogar, deben ser proveedores para el hogar, lo cual supondría también un ejercicio de otras vulneraciones, como lo puede ser el trabajo infantil, hay claramente un índice relacionado de deserción escolar, donde dejan de lado sus proyectos de vida, hay una propensión muy importante a sufrir violencia y particularmente violencia sexual.

Y aquí está muy relacionado a los embarazos tempranos y a los embarazos adolescentes, y esta es la mayor incidencia en mortalidad de las niñas entre los 14 y los 18 años; ¿por qué?, porque se generan unas complicaciones en el embarazo.

Adicional a eso, quisiera también hacer referencia a las cifras que tenemos de embarazo adolescente, ya que es una también de las consecuencias que se genera y es a pesar que ha venido disminuyendo, tenemos unas cifras realmente alarmantes todavía en el país y son para ponerles el ejemplo, nacidos

vivos de niñas de los 10 a los 14 años, que supone un delito por ser menores de 14 años, aún tenemos 5.000 nacidos vivos anuales y si nos vamos a los 15, a los 19 años tenemos cerca de 120.000 niños nacidos vivos.

Esto realmente vincula unos determinantes sociales supremamente importantes, genera inequidades, porque afectan el desarrollo propio de un niño o un adolescente en su proceso de desarrollo integral y acá realmente se conjugan unas situaciones muy importantes, tanto en lo familiar como en unas estructurales, donde hay una afectación de salud supremamente importante, genera una trampa a la pobreza, por el cambio de roles y cotidianidades propios de los derechos fundamentales de un niño y claramente impactan el desarrollo.

Aquí también hay asociado un asunto de violencia sexual y quiero también compartir con ustedes, Senadores, que tenemos que el 55% de las niñas que tuvieron embarazo adolescente, fueron víctimas de violencia sexual en su primer año de unión. Entonces, esto genera y esto representa unos impactos supremamente importantes.

Quisiera aquí yo resaltar cuáles son los objetivos que nosotros estamos planteando, también en el marco del Plan Nacional y que estamos convencidos van a tener un impacto importante, y es como objetivos tenemos la reducción de esas prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil y con las uniones tempranas, que generan el mismo efecto.

Cuando hablamos de matrimonio infantil, sabemos que en 1 año se puede tener unos 400 - 450 aproximadamente, casos registrados, sin embargo, hay una estadística que al no ser, que son las uniones tempranas, que al no estar registradas se desconoce exactamente el número, pero es una práctica común en el país.

Y hay un segundo punto fundamental y es la promoción de la educación para la sexualidad, y aquí quiero ser bastante enfática, en que se debe garantizar, y es parte de las acciones, el acceso a información veraz, oportuna y realmente de calidad y para eso se plantean estrategias, para poder eliminar de toda forma el matrimonio infantil y las uniones tempranas y claramente está el impulsar políticas públicas que nos permitan generar prevención de estos hechos.

Adicionalmente, también conocemos que existen lugares y espacios en el territorio, donde tienen unas propensiones a que estos hechos ocurran, por lo tanto, también estamos con esto a que se genere esa priorización en los territorios.

Por otra parte, hay imaginarios donde la apuesta país debe ser en ese proceso de corresponsabilidad de Estado social-familia, para transformar esos imaginarios culturales que generan discriminación, explotación y abuso a nuestros niños, niñas y adolescentes.

También quiero compartir con ustedes, que es importante que en este escenario para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas, que se potencien y que potenciemos las trayectorias de vida, a través de estrategias, como la estrategia Sacúdete, proyectos para construir proyectos de vida y un trabajo muy fuerte también en el sector educación, para garantizar esas trayectorias educativas, porque hay una incidencia y una correlación entre el embarazo temprano, los matrimonios y uniones tempranas, con la deserción escolar, lo que sabemos que genera amplias brechas de inequidades.

Es importante también en esta materia, el trabajo y nos hemos propuesto buscar el fortalecimiento de esas estrategias de prevención, con un énfasis muy importante en la ruralidad, que es donde más se presenta este hecho.

Tenemos también como tema importante, el fortalecimiento y la generación de estos mecanismos, para que en comunidades se identifiquen y se reporten esas situaciones, que en muchas comunidades son normales y sobre las cuales se debe trabajar para prevenir y eliminar.

Por otra parte, hay que trabajar con el fortalecimiento en esas redes familiares y comunitarias, para que se eviten estas vulneraciones y todo lo que se enmarca, también quiero resaltar, en esa alianza nacional que nos convoca a todos, contra la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, donde ahora que va a participar la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también lo resaltaré, es necesario un trabajo intersectorial, bajo el marco de corresponsabilidad y haciendo prioridad la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Yo quisiera terminar este espacio y esta intervención dando unas estadísticas, y es cuando se hace un énfasis en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, que está disponible, el 23% de las mujeres entre los 20 y los 24 años tuvieron matrimonios infantiles y uniones tempranas antes de los 18 años y entre los 24, 20 y 24 años la encuesta dice que el 4.9 tuvieron relaciones o matrimonios tempranos, antes de los 15 años.

Es así como las cifras indican que es necesario generar acciones, que de una manera contundente prevengan y eliminen en el matrimonio infantil y las uniones tempranas.

Por último, también es importante ver esa simetría en las edades de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas, las madres que son madres entre los 13 y los 19 años, tienen una estadística donde el 44% sus parejas o la persona con quien tuvieron el matrimonio o la unión temprana, son 6 años mayores, lo que indica claramente, que en muchos de los casos nuevamente se genera un delito por estar con relaciones con menores de 14 años.

Con esto simplemente quiero cerrar, diciendo que nosotros queremos impulsar de manera decidida, la

prevención y eliminación del matrimonio infantil y las uniones tempranas, por los devastadores resultados que tienen...

...No, pues, básicamente, la conclusión que daría es, bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo, nosotros tenemos con todas las instancias del Gobierno en las que trabajamos con niños, niñas y adolescentes, una clara definición de trabajar contra el matrimonio infantil, las uniones tempranas y el embarazo adolescente, por ser devastadoras en sus vidas y generar también el más alto riesgo de mortalidad en las niñas entre los 14 y los 19 años. Senador, muchísimas gracias, eso es todo.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Lina María Arbeláez Arbeláez, Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:**

Senador Santiago, muchísimas gracias, y también quiero agradecer al Secretario Guillermo por este espacio, creo que Carolina acaba de hablar perfectamente sobre toda la concepción que tiene el Gobierno, sobre la importancia de prevenir y evitar el matrimonio infantil, toda vez que el matrimonio de cualquier niño o niña, menor de 18 años de hecho o su unión marital de hecho o unión temprana, toda vez que una correlación directa entre la afectación o la creación de lo que denominamos ciclos de violencia y ciclos de pobreza, con este tipo de acciones o actividades.

Para el Gobierno nacional, como bien lo hemos mencionado, Honorables Senadores y a todos los que están en esta Audiencia Pública, hay un eje fundamental y es que la niñez tiene que estar realmente en el centro, como piedra angular de nuestra sociedad.

Y cuando decimos eso, pues, claramente, recordando el artículo 44 de la Constitución Política, donde se establece que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son preponderantes y hay una razón para que esa preponderancia esté establecida en el marco constitucional de Colombia y es que hay una correlación inminentemente directa, como lo ha establecido el nobel de economía James Heckman, entre otros muchos estudios que se han hecho desde la Universidad de Harvard, pasando por la Universidad Nacional y de los Andes, sobre esa inversión, ese cuidado que se haga a los niños, niñas y adolescentes, con el tipo de país que tenemos.

El tipo de país que tenemos en materia económica, social, política y a su vez también hay varios estudios que evidencian que esos ciclos de violencia, que se perpetúan en el tiempo, tienen una incidencia directa con los ejes de vulnerabilidad y pobreza de las familias, no solo colombianas sino en el mundo, y de hecho, se ha estimado que el costo anual de la violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes, puede llegar a costar 8% de PIB mundial, esto es el PIB generado conjuntamente entre Australia, Canadá, India y México.

Por eso para nosotros, el componente de matrimonio infantil y uniones tempranas tiene que evitarse, prevenirse y eliminarse de Colombia, como una práctica consuetudinaria en muchos territorios de nuestro país.

Primero, porque hay también una inminente correlación con la violencia de género y aquí vemos la Ley 1257 de 2008, donde hay un claro mandato de prevenir cualquier tipo de violencia contra la mujer y pues dentro de estos elementos está el daño y sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico, patrimonial, por la condición de ser mujer. Yo aquí quiero crear una estadística y por qué empiezo con el elemento de género, nosotros venimos en una campaña integral, en el marco de la gran alianza contra la violencia de niños, niñas y adolescentes, liderada por el Presidente de la República, la Primera Dama de la Nación, claramente la Consejera Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, el ICBF, pero de la cual somos parte todos los colombianos.

Y en ese marco de esa gran alianza, hace dos semanas presentamos la Gran Alianza también o el pacto de Protegerlos es Conmigo, en contra de la explotación sexual comercial y, Senador Santiago, ahí veíamos las estadísticas que tiene el ICBF en lo que va corrido del 2020, frente a casos de explotación sexual comercial, en donde hemos abierto 185 procesos administrativos de restablecimiento de derechos, pero de esos 185 casos administrativos de restablecimiento de derechos por explotación sexual comercial, 151 han sido mujeres.

Esto, claramente, tiene una evidencia de un elemento de violencia de género y aquí entro a hablar sobre el matrimonio infantil y las uniones tempranas, la unión formal o informal que involucre a un niño o niña, adolescente, menor de 18 años, es una práctica naturalizada y es invisible en muchos territorios, desde los ámbitos familiar, cultural y fundada en esos estereotipos de género, donde la mujer en muchas ocasiones llega a ser cosificada.

Esto impide que niñas y mujeres decidan de manera libre sobre su propio cuerpo, sobre su vida reproductiva y sobre la construcción de sus proyectos de vida, lo que finalmente incide en como lo tenemos hoy en nuestra sociedad, en brechas salariales, en obviamente en temas y esquemas que tenemos de desempleo concentrado en la mujer y sobre todo en la mujer joven.

Los efectos de matrimonio infantil y las uniones tempranas, perpetúan, como ya lo dije, los ciclos de pobreza y de pobreza extrema, hay una deserción o un aumento de la deserción escolar y las bajas tasas de educación media y superior, lo cual de manera inmediata rezaga el país entero en materia de desarrollo humano.

Como ya lo sabemos, el desarrollo humano se mide bajo tres ejes: el ingreso, claramente el rezago escolar y la mortalidad o el índice de vida, y aquí cuando inmediatamente las mujeres que son el 52% de la población se rezagan escolarmente, el país entero se

atrás, hay una clara reducción del acceso al empleo, una reducción del ingreso en el hogar, hay un alto índice de contagio de enfermedades de transmisión sexual y riesgos de salud para madres y bebés.

El otro día también, en el marco de la prevención del embarazo adolescente, veíamos cómo las niñas que están quedando embarazadas siendo menores de 18 años, inmediatamente incrementan la tasa de mortalidad materna en nuestro país, también hay una incidencia en las violencias sexuales y una falsa percepción del empoderamiento.

El ICBF en el marco de la prevención del embarazo adolescente, como venía diciéndoles, tiene una meta en el Plan Nacional de Desarrollo y en esa meta está claro interrupción o prohibición del matrimonio infantil y las uniones tempranas, ya que estas aportan considerablemente a esta realidad que enfrentan niñas y adolescentes en todo el país.

Como ya lo dijimos, en elementos como violencia basada en género, en derechos sexuales y reproductivos y en el componente de reducir a toda costa esos embarazos adolescentes, que redundan en una trampa de pobreza y en que no podamos bajar los índices de pobreza multidimensional en muchos de los territorios de nuestro país.

El ICBF acompaña técnicamente a la construcción del instrumento de política pública, para la prevención del matrimonio infantil y las uniones tempranas, de manera articulada con la comisión intersectorial para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

Aquí queremos también hacer un sumir Senador, a la prevención de embarazo adolescente por regiones, si nosotros revisamos esos cupos que tenemos, de las estrategias de riesgos especiales que tiene Colombia como es el reclutamiento, como la violencia sexual o el consumo de sustancias psicoactivas y entre otras, el embarazo adolescente o las uniones tempranas, se han ido priorizando esos departamentos con mayores tasas o índices bajo estos fenómenos.

En el año 2019 se priorizaron Sucre, Atlántico, Guajira, Cesar, Bolívar y Valle del Cauca, y durante este año hemos priorizado o estamos priorizando Atlántico, Cesar, Guajira, San Andrés y Valle del Cauca; esta estrategia interinstitucional e intercultural necesita abordar esa violencia basada en género y esas prácticas sobre todo y también de la mano de las comunidades indígenas y de los pueblos indígenas.

Para nosotros, desde el Gobierno nacional, lo que representa la diversidad y la multiculturalidad en nuestro territorio, claramente es riqueza y dividendos estratégicos para el desarrollo, pero tenemos que acompañarlos y trabajar de la mano, para que haya una incorporación del enfoque diferencial y ético, en materia de prevención precisamente del embarazo infantil, porque al empezar a tan temprana edad la vida sexual y reproductiva de niñas, el número de niños incrementa y la probabilidad de muertes de los

niños aumenta, los riesgos de desnutrición aumenta, así como sus condiciones de salud médicas.

En este sentido, hemos hecho una contratación con pueblos indígenas clara, para que con ellos se trabaje de la mano en estrategias que consoliden sus territorios, también tenemos un trabajo contra la mutilación genital femenina y la violencia sexual, hay unas prácticas nocivas como la venta de la virginidad y el matrimonio servil, asociados al delito de trata de personas tipificado en nuestro Código Penal.

Y desde el año 2013 se ha realizado un acompañamiento, situado en las comunidades y los departamentos del Cauca, Putumayo, Guainía, Vaupés, Casanare, Córdoba y Amazonas, para trabajar de la mano con precisamente los niños, niñas, indígenas de nuestro país y claramente con las autoridades indígenas del territorio.

Desde protección, para ir terminando, nosotros tenemos un eje de restablecimiento de derechos, que es restaurar la dignidad y la integridad física y psicológica de los niños, niñas y adolescentes, para el ejercicio efectivo de sus derechos.

En lo que va corrido del 2020, a corte de septiembre, tenemos 88 niños, niñas y adolescentes, en un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, por motivo de ingreso a uniones tempranas o matrimonio temprano, porque claramente al ser un menor de 14 años, en este momento bajo nuestra legislación no hay una, no se puede...

...Como les estaba diciendo, no se puede hablar de consentimiento siendo menor de 14 años, cuando hay una relación sexual, en nuestro ordenamiento jurídico y penal se habla de una violación.

¿Cuáles son los principales retos? Prevenir la violencia basada en género, impulsar y contribuir a las familias como entornos protectores, aquí para nosotros es esencial, como lo ha dicho nuestra primera dama de la nación, que toda la institucionalidad, la familia, la sociedad y el Estado, nos convirtamos en entornos protectores, pero claramente como lo establece la encuesta de violencia hecha en el 2018, del 41% de los menores de 18 que manifestaron haber tenido alguna vulnerabilidad a su integridad física, psicológica, emocional o sexual, el 72% fue en el marco de sus casas.

Es por esta razón que tenemos que trabajar con las familias, para que se conviertan realmente en esos garantes de derechos y en esos referentes de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, aquí tenemos que hacer una clara y determinante prohibición a la violencia intrafamiliar, promover el desarrollo físico y mental, que es garantía de derecho y protección a los niños y niñas, proteger la libre decisión sobre su cuerpo informado y velar por una vida reproductiva segura. Muchísimas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Rocío Mojica, Oficial de Protección de Unicef Colombia.**

Gracias, muchas gracias, Honorables Senadores, mil gracias por la invitación, reciban un saludo

especial de Unicef y de nuevo agradecemos esa invitación a participar en la reflexión, sobre un tema cuyo abordaje consideramos imprescindible, en el avance hacia el cumplimiento de los derechos de las niñas y las adolescentes.

Consideramos crucial visibilizar la afectación del matrimonio infantil y las uniones tempranas, en la protección de derechos de las niñas y las adolescentes en el país, de su protección integral, es decir, no solo de su protección frente a la violencia sexual y de todo tipo, que implican estas prácticas, sino del ejercicio de sus derechos al desarrollo, a la educación, a la recreación, al ocio, de sus derechos a la salud, a la participación y en general de todos sus derechos.

Estamos convencidos de que trabajar en la prevención y erradicación de esta práctica, conduce no solo a la reducción de desigualdades históricas, que ponen a las niñas y las adolescentes en una posición de desventaja, para el ejercicio efectivo de sus derechos, sino también a un efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano, de conformidad con varios instrumentos en materia de derechos humanos, que hemos ratificado.

Pero también en el cumplimiento de la agenda de desarrollo sostenible, que incluye dentro de sus objetivos el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

A continuación, queremos compartir algunos elementos, que creemos pueden nutrir este diálogo, frente a las iniciativas de carácter legislativo y de política pública que se están desarrollando en el país en esta materia.

Un primer elemento, es entender el alcance del término matrimonio infantil, en términos de que se refiere a cualquier unión formal o informal, que incluye a una niña o a un niño menor de 18 años. Entonces, aclarar que el fenómeno de matrimonio infantil abarca todas las uniones tempranas, que son socialmente reconocidas, aunque no sean formalmente registradas.

En segundo lugar, y este es el énfasis que quiero hacer en esta intervención, pues, resaltar las recomendaciones que se han hecho a los Estados, pero también específicamente al Estado colombiano sobre este tema.

En el 2014, el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño hicieron una declaración conjunta, que es la 31, del primero, y la 18, del Comité Derechos del Niño, y en esa declaración conjunta instan a los Estados parte a adoptar las medidas legislativas y de política que se requieran para eliminar todas las leyes que favorecen las prácticas nocivas y las prácticas vulneradoras de derechos humanos contra las niñas y las mujeres.

Y dentro de estas se encuentran las leyes relativas a matrimonio infantil, los comités manifiestan en

esta declaración que las prácticas nocivas suelen ir asociadas a graves formas de violencia o son en sí mismas una forma de violencia contra las mujeres y la niñez y precisan que las prácticas nocivas afectan a mujeres adultas, bien sea de manera directa, pero también debido al impacto a largo plazo de las prácticas a las que se las sometió cuando eran niñas. Entonces, es también un continuo de violencias, que empieza en este momento de la niñez y la adolescencia.

Específicamente el Comité de Derechos del Niño en las observaciones y recomendaciones que le hace al Estado colombiano en el año 2015, plantea su preocupación y pongo comillas “porque el Código Civil aún contenga una excepción a la edad mínima para contraer matrimonio fijada en 18 años y permita a los niños, niñas de 14 años de edad contraer matrimonio con el consentimiento de sus padres o tutores, también le preocupa que el matrimonio infantil en particular de las niñas, sea muy corriente en el Estado parte”, cierro comillas.

En estas mismas recomendaciones, el Comité de Derechos del Niño le dice al Estado colombiano que debe fortalecer los esfuerzos para eliminar todo tipo de discriminación contra las mujeres y las niñas, tomando medidas para eliminar aquellas leyes que favorecen las prácticas, que impiden el disfrute de facto del goce de sus derechos.

Y llama la atención para que el marco legal se alinee en este sentido con las normas internacionales y para que se eliminen todas las excepciones a la edad del matrimonio.

Entonces, estas iniciativas que buscan, y esta iniciativa en específico, que busca eliminar las excepciones existentes, para que el matrimonio se contraiga solo después de los 18 años, se considera no solo muy pertinente, sino claves en el proceso de prevención y en el proceso de erradicación de esta práctica nociva, desde una perspectiva de derechos, y sabemos que la ley no cambia automáticamente la realidad, pero sí es una hoja de ruta también fundamental, para avanzar en este sentido.

En tercer lugar, reflexionar un poco sobre la situación con respecto a esta práctica en América Latina y en Colombia, porque a veces las personas siguen pensando que estas son prácticas que se dan en otras partes del mundo, no, se dan aquí, se dan en nuestro país, en nuestra región.

En América Latina según cifras disponibles, el 25% de mujeres entre 20 y 24 años ya estaban casadas o unidas antes de cumplir los 18 años, el 5% antes de cumplir los 15 años y digamos que hay tendencias en otras regiones como África central oriental, oriente medio y norte de África, que van reduciendo, pero nosotros no vamos reduciendo, vamos un poco manteniendo esta tendencia, o sea, que si seguimos así, en 10 años América Latina podría tener el primer lugar en el mundo con prevalencia de este fenómeno.

Y en Colombia, pues la situación es igual o más crítica que la observada a nivel regional,

en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015, veíamos que casi el 14, el 13% de las adolescentes entre 15 y 19 años están actualmente unidas conyugalmente, ¿cierto?, en el contexto rural aumenta a un 21% el porcentaje de mujeres entre 15 a 49 años que se unieron por primera vez antes de los 18, es del 24% para el 2015, según esta encuesta, o sea, que realmente es un porcentaje alto.

Y además señala que el 60% de mujeres entre 15 y 18 años, que tienen por lo menos un hijo, vive en algún tipo de unión, ¿cierto?, y ahí hay un tema importantísimo que es el dato de la diferencia de edad entre las parejas, que es lo que genera este ciclo también de violencia, digamos intrafamiliar, de violencia de pareja y es que según esta encuesta, el 26% de las adolescentes entre 15 y 19 años tenían más o menos 6 o 9 años de diferencia con la pareja o con el padre digamos del hijo, de su hijo, ¿cierto?, y un 20%, un 17% llevan más de 10 años de diferencia.

Entonces, realmente ahí hay una asimetría de poder, que aumenta la probabilidad de experimentar violencia y obviamente además del tema correlacionado de embarazo y otras formas de violencia de género, en el transcurso de su vida y que disminuyen la posibilidad de las niñas y las adolescentes, de ejercer su autonomía...

...Solo, entonces, para cerrar, entender que contraer matrimonio es una razón significativa para que las niñas abandonen sus estudios, que es muy poco probable que se vuelvan a escolarizar, ¿cierto?, y el Estado Mundial de la Infancia, 2006, resalta cómo contraer matrimonio representa, o sea, las niñas que contraen matrimonio tempranamente son un grupo extremadamente vulnerable, al que se le está privando de su infancia y tienen pocas oportunidades de recibir educación y ejercer todos sus derechos.

El Banco Mundial plantea que las mujeres que se casan siendo niñas, tienen ingresos más bajos en el transcurso de su vida, que la eliminación del matrimonio infantil y los partos precoces podrían reducir la fertilidad y reducir el crecimiento demográfico en un 10%, en países con alta prevalencia y que los Gobiernos podrían reducir su presupuesto para educación, si se hace esto bien hecho.

Solo mencionarles, el Programa Regional del Grupo Interagencial para Igualdad de Género y Empoderamiento de Mujeres en América Latina y el Caribe ha planteado cuatro resultados clave para prevenir, con esto termino, el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, los estándares que estábamos mencionando, la prestación de servicios de calidad para las niñas y las adolescentes, el fortalecimiento de comportamiento y autonomía en la toma de decisiones y romper el silencio frente a esta práctica, mediante generación de evidencia, alianzas y voluntad política.

En ese sentido, creemos que el Proyecto de ley, la iniciativa es un muy buen avance en este proceso. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Ricardo Luque Núñez, Ministerio de Salud y Protección Social:**

Muchísimas gracias por la cordial invitación y en nombre del señor Ministro Fernando Ruiz Gómez, quien ha delegado en mí este honor y parafraseando a las colegas que se han manifestado anteriormente, vamos a hacer esta breve presentación para el proyecto de ley en curso.

Lo primero que hay que tener en cuenta, es que tanto la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas y como la Convención de los Derechos del Niño, los objetivos de desarrollo sostenible apuntan a eliminar cualquier forma de unión temprana con niñas, niños o adolescentes, porque implica una violación fundamental de sus derechos, que perjudican no solamente la salud sino el desarrollo de las niñas y los niños.

Igualmente, se utiliza esto como un indicador de desarrollo internacional, ya se había mencionado anteriormente y por lo mismo, esto está dentro de las metas y objetivos del desarrollo sostenible, específicamente en salud y bienestar y en equidad de género, es un tema directamente relacionado con el desarrollo del país, como ya se mencionó anteriormente.

Igualmente, la Consejera mencionó las cifras por debajo de los 14 años, hay más de 5.000 nacimientos año y si contamos todas las menores de 18 años, esta cifra alcanzaría a 334.000 casos de nacimientos por debajo de esa edad, lo cual obviamente todos estos son embarazos adolescentes, igualmente esto está en las bases del Plan de Desarrollo, está como indicador a cumplir y pues el proyecto de ley en curso facilitaría el cumplimiento de estos objetivos, con que está comprometido el Gobierno nacional.

Aquí unas breves cifras, sobre justamente cómo están los indicadores de tasas de fecundidad específica para adolescentes entre 15 y 19 años, nuestra meta en el Plan de Desarrollo es llegar a 56 y en la actualidad se estaría en 61 la tasa específica de fecundidad en niñas de 10 a 14 años por cada 1.000 mujeres, está en 2.6 y la meta es reducirla a 2 o a menos de 2, idealmente eliminar este tipo de embarazos y de nacimientos.

E igualmente los embarazos subsiguientes, en el año 2016 estaba en el 19%, la meta al 2022 es que lleguen al 14%, pero miren la dimensión del problema, el porcentaje de mujeres unidas entre 3 y 19 años, casadas, unidas, está en 14.1% y con todos los esfuerzos al 22 lograríamos un 12.6%.

¿Qué incentivos o cuáles son los determinantes sociales de la salud, que están jugando para incentivar y perpetuar este tipo de uniones? Por una parte la pobreza, ¿no?, y que se genera un ciclo de pobreza a través del mismo matrimonio infantil, quieren garantizar la seguridad económica de sus hijas y en algunas sociedades precarizadas son consideradas como una carga económica, se quiere salir de la hija, no se considera productiva, ahí hay un tema de género fuerte y para algunas familias la

única forma de recuperar su inversión, es casarla a cambio de una dote, pero como esa dote disminuye en la medida que la niña crece, puede generar que los padres apunten a casarlas, a unir las cada vez más jóvenes. Estas sociedades son fáciles de identificar, dado que se logra evidenciar altas tasas de fecundidad, especialmente en las niñas menores de 15 años, como ya señalamos.

Por otra parte, en temas de salud, estas niñas son muchísimo más vulnerables a riesgo de VIH y otras infecciones de transmisión sexual, es falso que estén protegidas por el hecho de estar unidas, con un falso concepto de promiscuidad, por el contrario tienen más probabilidades que las solteras, de infectarse con infecciones de transmisión sexual, particularmente con VIH y con virus de papiloma humano, con posible riesgo generado por esta última condición, de desarrollar cáncer de cuello uterino a largo plazo.

Por otra parte, a nivel mundial, la prevalencia de infecciones por VIH en mujeres es mayor, especialmente en estos grupos de edad y en los hombres alcanza su punto máximo entre los 5 y 10 años después, es decir, entre los 25 y 35 años en hombres, mientras que en mujeres está tempranamente.

El matrimonio antes de los 20 años se ha convertido definitivamente en un factor de riesgo para la infección por VIH e implica una dificultad enorme para las niñas, porque no pueden exigir a sus maridos que se hagan una prueba de VIH, no pueden abstenerse de tener relaciones sexuales o exigir el uso de medidas de protección, no pueden exigir en que sus maridos sean monógamos y en última instancia no pueden irse, porque no pueden pagar su dote.

Además regresar al hogar de los padres pues no es una opción válida, porque los divorcios se consideran inaceptables y dejar a sus esposos puede tener graves implicaciones con los lazos sociales y tribales que se desarrollan, igualmente sobre la salud materna y perinatal hay consecuencias, las madres adolescentes tienen entre un 35 y 55% más de riesgo que las mujeres mayores para dar a luz, con nacimientos prematuros, de bajo peso al nacer y las tasas de mortalidad son mucho más altas para los nacidos vivos, ya bien lo señalaban anteriormente también, las consecuencias no son solamente para las madres, sino para los niños.

Y hay efectos también sobre la salud mental, por efectos de la violencia física, psicológica y sexual que se ejerce al interior de estas uniones, con trastornos emocionales como depresión, ansiedad, trastornos de la conducta, actitudes desafiantes, se puede llegar hasta al suicidio o autolesiones y conductas como consumo de alcohol y con el consumo de sustancias psicoactivas.

Por otra parte, se proponen unas intervenciones para abordar el matrimonio infantil y las uniones tempranas, aparte de ajustar el marco regulatorio que lo prohíba, lo cual nos parece adecuado y un paso muy importante hacia adelante, algunas experiencias

reportadas por la evidencia en la literatura, para reducir el matrimonio infantil incluyen el tema de transferencias monetarias, condicionadas para la asistencia de los servicios de salud sexual y reproductiva, el financiamiento de iniciativas y emprendimientos juveniles, lo cual mejorarían las capacidades de inclusión social de niños, niñas y adolescentes en la sociedad.

Las iniciativas no necesariamente tienen que ser productivas, pueden ser culturales, medioambientales, pero es mantener ocupados y con proyectos de desarrollo social a niños, niñas y adolescentes.

Igualmente, generar programas de educación para padres, madres, ya se había mencionado la importancia de la familia, fortalecer la educación integral para la sexualidad y el acceso de adolescentes y jóvenes a los servicios de salud, con transferencias monetarias condicionadas, también que garanticen la permanencia escolar, como se ha hecho en el país con educación y con esquemas de vacunación.

Por último, también el financiamiento de la educación de niñas y mujeres en instituciones públicas y privadas y generar estrategias para abordar estudios y habilidades para la vida.

Es decir, aquí no es solamente un tema de salud, es un tema de educación, bien lo señalaban anteriormente, se está manejando la comisión sectorial para la promoción y garantía de los derechos humanos y para el Gobierno es una prioridad realmente, en términos de todas las consecuencias negativas que sobre la salud y el desarrollo...

...Perfecto, concluyo simplemente diciendo que desde el Ministerio de Salud y Protección Social se considera pertinente este avance de la modificación del artículo 116 numeral 2 del Código Civil e incorporaríamos desde nuestra parte, al sistema integrado de información de violencias, que existe como el sistema de reporte intersectorial y coordinado por el Ministerio, la variable estado civil, matrimonio o unión marital de hecho, la cual sería reportada desde los registros de afiliación al sistema de aseguramiento en salud, los registros notariales, los procesos de restablecimiento de derechos a cargo del ICBF, los exámenes médicos legales a cargo de Medicina Legal y demás fuentes de información, que considere o se consideren en el...

Lo anterior, como mecanismo para el seguimiento anual de la política pública en niñas y mujeres de 10 a 18 años.

Esto es todo y muchísimas gracias de nuevo por la ocasión importante, creo que hay consenso social para que este tipo de iniciativas realmente cristalicen. Muchísimas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Luis Andrés Fajardo Arturo, Vicedefensor del pueblo:**

Buenos días, señor Presidente, doctor Santiago Valencia, qué placer acudir a esta invitación y

saludarlo, y buenos días a todos los representantes y a todos los asistentes y al señor Secretario.

Básicamente, pues ya se han dicho aquí varios de los puntos que nosotros teníamos preparados, pero quisiera resumir nuestra intervención, quizás ni siquiera me tome todo el tiempo, en que esta norma se fundamenta no solamente en unas fuentes formales, normativas, sino también en unas fuentes materiales, que sin lugar a dudas deben luego recibir cuando se haga la exposición de motivos de la ley finalmente y queden en los archivos, yo creo que todos los datos que se han dado aquí son importantes.

Yo quisiera recordar, simplemente, que el artículo 44 de la Constitución Política establece la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas, que ese artículo 44 ha sido visto por la Corte Constitucional como un artículo en el que se integran también las obligaciones internacionales, que en virtud del artículo 93 constitucional hacen parte de nuestra Constitución.

En ese sentido, recalcar lo ya dicho por algunos de los intervinientes, respecto de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, establece en el numeral segundo del artículo 16 que el matrimonio infantil debe ser considerado nulo y sin efectos jurídicos y por su parte la Convención de los Derechos de los Niños, en su artículo 19, el párrafo 25, además de la observación general número 13, considera que el matrimonio infantil constituye una forma de violencia en contra de la niñez.

Tanto el Comité de Derechos del Niño, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en observación general número 18, en la recomendación general número 13, respectivamente, se ha pronunciado afirmando que el matrimonio infantil o forzoso es una práctica nociva que debe ser eliminada, puesto que vulnera los derechos y libertades fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes.

Y así como estos organismos, así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le han solicitado específicamente al Estado colombiano, desde el año 2015, que adopte medidas orientadas a eliminar el matrimonio infantil, por sus efectos en las garantías de esta población, cuya protección deben prevalecer sobre los ordenamientos jurídicos internos.

Como se mencionó, además, esto coincide con los objetivos de desarrollo sostenible de los cuales es miembro o aprobados por los Estados miembros de las Naciones Unidas, incluidos Colombia, que establecen dentro del objetivo 5 lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y a las niñas, la meta 5.3 se refiere a eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

Todo esto, entonces, se conjuga con el artículo 44 de nuestra Constitución y uno podría establecer claramente que esta ley en realidad es una obligación constitucional, mantener un artículo en el Código

Civil que permite que haya matrimonios válidos a partir de los 14 años, consiste básicamente en dejar de cumplir las obligaciones internacionales, en dejar de aceptar las recomendaciones de los órganos encargados de la interpretación de tratados ratificados por Colombia, en materia de derechos humanos.

De manera que este Proyecto de ley, no solamente es positivo, sino que resultaba urgente, sobre las consecuencias del matrimonio infantil, pues ya también lo han hablado con cifras muy concretas los anteriores intervinientes y prácticamente pues han establecido cómo esto afecta tres puntos fundamentales, uno que tiene que ver con la deserción escolar, la educación se ve gravemente afectada.

Solamente hay que recordar que la educación obligatoria en Colombia llega hasta los 15 años, hasta los 15 años y sin embargo se está permitiendo que desde los 14 puedan haber matrimonios válidos, eso genera obviamente un índice de deserción escolar, incluso en la obligatoria, ni siquiera estoy hablando de la educación media, mucho menos de la educación superior, pero eso implica que las niñas, que son quienes son digamos objeto de estos matrimonios forzados, de estos matrimonios infantiles, pues terminan en su gran mayoría dejando el colegio, dejando incluso la educación obligatoria, la educación media, no terminan noveno grado de bachillerato.

Y por lo tanto, obviamente, eso implica desde ya, un desfase en los derechos de las niñas y de las mujeres frente a los hombres, porque su capacidad para poder luego ingresar en el mundo laboral se va a ver completamente restringida.

Resulta absurdo, también, que tengamos una normatividad que permita matrimonios válidos desde los 14 años, cuando en realidad existen limitaciones a la capacidad jurídica de las personas, lo que implica que los menores de 18 años no tienen plena capacidad.

Entonces, se plantean las problemáticas de cómo pueden ejercer la patria potestad sobre sus niños y representar a sus hijos, cuando en realidad ni siquiera ellos tienen plena capacidad jurídica.

Hay una contradicción interna que, en últimas, lo que está generando es un desmedro de los derechos de los niños y las niñas, y por eso para la Defensoría del Pueblo es clarísimo que esta norma no solo es positiva, sino que es urgente.

Ahora bien, existen tres elementos que nosotros quisiéramos llamar la atención, aprovechando esta Audiencia, para que empiecen por lo menos a ser debatidos: el primer elemento, son los dientes que va a tener esta norma, porque por supuesto, una cosa es la normatividad civil y la posibilidad de que haya o no haya reconocimiento de un contrato, como es el contrato matrimonial, y otra cosa distinta es si ello en general, en realidad va a generar lo que nosotros pretenderíamos con esta norma, que es que deje de haber esta clase de vínculos entre niños y adultos,

porque en general se dan entre niños y adultos, que limiten los derechos de los niños y de las niñas.

¿A qué me refiero? Creemos que no es suficiente con declarar la nulidad de todo matrimonio anterior a los 18 años, sino que ojalá se pudiera empezar a indagar la posibilidad de restringir no solamente el matrimonio, sino todo efecto civil de las uniones maritales de hecho, porque de nada serviría y además generaría de todas maneras un vacío legislativo, que se regule esto sobre un aspecto puntual, pero no se regule sobre otro.

Entonces, creemos que la cuestión aquí es evitar que niños y niñas sean forzados a mantenerse en uniones maritales de hecho o matrimonio, respecto de los cuales no tienen el pleno ejercicio de su capacidad cognitiva, para poder estar de acuerdo o no, eso en primer lugar.

En segundo lugar, nos parece también muy importante a la hora de adelantar la política en esta materia, tener en cuenta que uno de los aspectos que también genera o que más genera problemática respecto de matrimonios forzados, obligados y sobre todo matrimonios con niñas menores de 18 años, es la autonomía de las comunidades indígenas.

Y sobre eso, ese es un tema absolutamente delicado que debe ser tratado con pinzas y creemos que la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas, es un principio constitucional que debe ser tenido en cuenta, a la hora de adelantar la política pública en la materia, las consultas previas si a ello hay lugar, pero en todo caso de garantizar que todos los niños y las niñas del país, independientemente del lugar en el que se encuentren, del municipio en el que estén o de la comunidad a la que pertenezcan, sean protegidos de la misma manera por las normas, porque de otra forma, lo que estamos es generando unas normas que protegen a un grupo de niños y niñas y no a otros.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Gustavo Francisco Petro Urrego:**

Una pregunta, pues, al doctor Fajardo o a quien quiera y a usted mismo, porque ya habíamos tenido un debate sobre esto en la Comisión y es lo siguiente, digamos de acuerdo a la estructura cultural de nuestra sociedad, tal como estamos aquí, porque digamos estos son principios que se han tratado de universalizar, a través de organismos multilaterales, Naciones Unidas, Unicef, pero muchas veces desconoce la especificidad de cada cultura en el mundo entero, con culturas, tradiciones, etc., muchísimas incluso dañinas, como como la ablación, para poner un ejemplo, que se hace sobre adolescentes, sobre niñas.

Pero aquí, en este tema concreto, si se establece una prohibición legal, que es el contenido del proyecto, para matrimonios menores de 18 años, en la realidad, en una sociedad donde ya poco caso se hace, incluso a la formalidad de inscribir un matrimonio civil o religioso y muchísimas parejas lo hacen es por decisión propia y libre, ocurriría, la

realidad seguiría ocurriendo una especie relación matrimonial no formalizada entre menores de edad o entre menores de edad y mayores de edad, que es más complicado, que se ve en todas partes, porque no es si no salir a la calle y en cualquier barrio popular, en cualquier vereda del país usted encuentra que la niña de 16 y 17 años se va a vivir con el novio, no tanto con quien la obliguen, pues eso todavía creo que debe quedar en la sociedad colombiana, pero cada vez menos, cada vez más como una mayor autonomía ya en ese tipo de relaciones, aunque eso existía en nuestra propia sociedad, yo creo que existe si uno mira regionalmente el tema.

Entonces, si en la realidad ocurre por montones, en este mismo momento ¿una prohibición va a quitar eso? ¿una prohibición legal? no estaríamos dando el paso a una subsiguiente circunstancia, que es la penalización de eso, precisamente porque no se logra corregir la realidad y entonces terminamos en lo mismo de siempre, penalizando e ilegalizando, pues en términos de riesgo de prisión y cosas de esas a este tipo de relaciones, que muchas veces se establecen libremente, yo creo que la mayoría, en eso me gustaría ver si hay algún estudio o alguna encuesta, se establecen libremente, seguramente muchas son equivocadas, vuelve, bueno se deshacen esas uniones.

Yo lo que observaba en Bogotá es que queda una madre cabeza de familia, en circunstancias de empobrecimiento, yo le llamo a eso el sifón, la misma sociedad y el Estado no permite que una madre cabeza de familia joven, logre con la ayuda del Estado salir adelante, sino que es como si la hundieran todavía más en circunstancias de empobrecimiento para ella y para su hijo.

Pero ¿la prohibición legal permite corregir eso o es otro tipo de políticas que deberíamos estar pensando? esa es un poco mi inquietud al respecto, ya la había manifestado antes, pero vuelvo a dejarla para que piensen ustedes al respecto.

**La Presidencia ejercida por el honorable Senador Santiago Valencia González, interviene para un punto de orden:**

Sí, Senador pues ya nosotros tendremos tiempo de debatir, pero si usted revisa el proyecto tiene un componente también de política pública de prevención y sensibilización frente al tema, digamos este es cerrar la posibilidad legal, pero el proyecto también está encaminando en un tema de sensibilización y prevención, con entidades territoriales que yo creo que es importante y que por supuesto, ataca un poco lo que usted menciona y es esa informalidad o ese subregistro.

Aun así, yo por ahí tengo los datos, pero en Colombia son casi 400 matrimonios formales al año entre menores de edad, es decir, al menos digamos cerrar esa posibilidad y encargarnos en, adicionalmente, temas de prevención y sensibilización, para evitar lo que usted menciona, que es cierto.

**Recobra el uso de la palabra el doctor Luis Andrés Fajardo Arturo, Vicedefensor del Pueblo:**

Sí, bueno muchas gracias doctor Santiago, me interrumpí un poco en lo que estaba terminando, pero, creo que es muy importante la intervención del doctor Gustavo Petro, en cuanto a, yo creo que la postura la tiene es la Defensoría, no somos proclives a pensar que la penalización de las actuaciones ciudadanas, sea la manera en la cual se pueda transformar la sociedad.

Sin embargo, las leyes, las normas sí que pueden generar cambios sociales, yo creo que lo importante de esta norma, es el impulso a una política pública en esa materia, una política pública en la cual se invita a entidades como la Defensoría del Pueblo, que no hace política pública, ni ejecuta política pública, pero sí que puede asesorar a través de la doctrina defensorial, sobre los derechos de los niños y las niñas, a tener una visión en la cual la participación coordinada de las entidades, ayude justamente a resguardar los derechos de las niñas y los niños, tal vez desde una visión más pedagógica y constructiva de sociedad, que seguramente tomará más tiempo, pero que podría llegar a generar unos resultados positivos, que a partir de sanciones que como bien dice el doctor Petro y en eso creo que todos pensamos un poco lo mismo, a veces terminan siendo o generando efectos negativos.

Lo que a nosotros sí nos parece importante, es que hay que atacar la raíz del problema, que no está evidentemente únicamente en el contrato matrimonial, sino en toda esta figura cultural, machista, patriarcal e históricamente construida, en la cual se piensa que los cuerpos de las niñas pueden ser una moneda de pago o de intercambio, si se trata de relaciones consensuadas entre adultos, la cuestión es coherente, pero cuando se trata de matrimonios entre niños o entre un adulto y un niño, la situación ha sido vista como una situación en la cual hay un exceso de poder de parte del adulto, que domina a través de su posición dominante, de su posición económica etc. etc. etc.

La voluntad creciente y formante de un niño de 15, 16, 17 años, que en realidad no tiene los elementos suficientes para poder llegar a tomar una decisión definitiva, sobre esta clase de cuestiones.

En lo que corresponde a la Defensoría del Pueblo, como le decía, estamos totalmente de acuerdo con la norma, nos parece que en todo caso el artículo segundo, que establece la participación de la Defensoría del Pueblo, pues debe ser tenido en cuenta, a la luz de que la Defensoría del Pueblo y les repito, no diseña ni ejecuta políticas públicas, no es un órgano de ejecución de políticas públicas, es órgano que se encarga como Ministerio Público y como magistratura moral en materia de derechos humanos, de dictar unos lineamientos interpretativos y alcance de derechos, y desde ese punto de vista y desde el punto de vista del acompañamiento que podemos hacer a las entidades que, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, trabajan en el terreno para proteger los derechos de los niños y las niñas, la Defensoría del Pueblo está totalmente

comprometida, en seguir avanzando en el trabajo que sea necesario para evitar...

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor, Virgilio Alonso Hernández, Procuraduría General de la Nación:**

Muchas gracias, en nombre del señor Procurador General de la Nación un saludo especial al señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado y a los honorables Senadores presentes, así como a los directivos de entidades públicas convocadas, para la Procuraduría General de la Nación los matrimonios y las uniones tempranas con menores de 18 años, son situaciones que revisten una especial preocupación por su asociación con diferentes formas de violencia de género, el impacto y la relación con fenómenos como el embarazo en niñas y adolescentes, la deserción escolar, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la perpetuación de las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres.

Fundadamente consideramos que los matrimonios y uniones tempranas, tiene una alta incidencia en poblaciones con mayor vulnerabilidad, niñas y adolescentes en zonas rurales, en situaciones de desplazamiento, con pertenencia a grupos indígenas, afrodescendientes y rom, población migrante, zonas con mayores situaciones de violencia estructural.

Lamentablemente, se han naturalizado en nuestra cultura, son vistas como un evento totalmente intrascendente, sin embargo, notemos que ocurren en contextos con normas sociales machistas, que objetualizan a las niñas y adolescentes, que demarcan roles de género tradicionales, que asigna a la mujer estrictamente su función reproductiva, contextos en los que además son frecuentes la violencia contra las mujeres, el control de sus cuerpos y de sus decisiones.

Una niña que se encuentra en una unión temprana, es más vulnerable, tiene mayores riesgos a la violación de sus derechos, en especial de sus derechos sexuales y reproductivos, dependiendo su nivel de desarrollo y las condiciones que la han rodeado, puede no contar con los recursos que requiere para una toma de decisiones basada en la autonomía. Entrar en unión temprana y especialmente con una persona mucho mayor, implicará estar supeditada a las decisiones que el otro tome sobre su cuerpo, su sexualidad y su proyecto de vida, por ello y por el impacto aún no medido, que los matrimonios y uniones tienen sobre la vida de las niñas y adolescentes.

El 10 de septiembre de 2020 llevamos a cabo en la Procuraduría un conversatorio, el deber de proteger a la niñez de los matrimonios y uniones tempranas, para reflexionar junto a miembros del Honorable Congreso que asistieron amablemente a nuestra invitación, la sociedad civil, la academia, el ICBF, Ministerio de Educación y Salud y la Consejería para la Niñez, sobre el deber de protección que nos asiste como Estado, sobre la infancia y la adolescencia de una práctica, que pone en juego proyectos de vida de

los niños y que esconde muchas vulneraciones a los derechos humanos.

Agradecemos que se visibilice un fenómeno social antiguo y naturalizado, que sufrieron miles de mujeres en Colombia, quizás nuestras abuelas y que el día hoy sufren miles de niñas y adolescentes, solo de esta manera es posible enfocarnos hacia la categorización de un fenómeno, que siendo una violencia de género no está catalogada como tal.

Debemos unir esfuerzos para que niñas y adolescentes, puedan ejercer sus derechos humanos en plenitud, para que cuenten con un desarrollo emocional adecuado a su edad, sin las cargas que implican las uniones de pareja, para que desarrollen a plenitud sus proyectos de vida, sus necesidades, mayor ejercicio en sus derechos humanos, de su integridad, de su libertad, nuestro deber es proteger sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos, para que puedan vivirlos de manera libre y autónoma.

Construyamos políticas públicas para que niños, niñas y adolescentes aprovechen cada etapa de su edad y puedan formarse en todas sus dimensiones, como seres humanos sin que la carga de un matrimonio les afecte su desarrollo, para protegerlos de todas las violencias, las responsabilidades anacrónicas y las múltiples afectaciones que se derivan de la permisibilidad de matrimonios y uniones tempranas.

Construyamos desde un enfoque de respeto y prevalencia de los derechos humanos, buscando la coherencia en un sistema de protección integral que nos rige, según la normatividad y los acuerdos y convenios internacionales, como la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Como todos sabemos, el objetivo de desarrollo sostenible número 5, sobre el logro de la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, indica que la igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible y por ello, una de las metas fundamentales para los estados, es eliminar todas las prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en los ámbitos públicos y privados, incluida la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación.

En Colombia hemos trabajado por avanzar en términos de igualdad, equidad y no discriminación de niñas y mujeres, sin embargo, la práctica del matrimonio entre y con personas menores de 18 años, naturalizada por la familia y la sociedad, afecta derechos fundamentales de las niñas y adolescentes, esta práctica está tan naturalizada, que aun en nuestro Código Civil existen normas que permiten que los padres y madres de los adolescentes, puedan otorgar permiso para el matrimonio, barrera legal que permanece a pesar de los mandatos, como la Convención de los Derechos del Niño y la Cedaw.

Ahora bien, esta problemática es fundamental abordarla desde 2 aristas, una el matrimonio o

las uniones entre 2 personas menores de 18 años, lo cual es indeseable, pero en las que se reducen las relaciones asimétricas y otras el matrimonio o uniones entre una persona adulta y una menor de 18 años, que por lo general son adolescentes.

Es así como podemos ver uniones de hombres de 50 o más años, con niñas de 15, 16 o 17 años de edad, donde es evidente la relación desigual y asimétrica de poder, que puede esconder situaciones de explotación sexual y de trata de personas, con fines de matrimonio servil.

En este punto, quiero resaltar un hecho que no podemos seguir ocultando y es una situación que cuesta aceptar, pero qué es real, es el hecho de que exista la posibilidad legal de matrimonio de menores de edad, con autorización de los padres, puede llegar a disfrazar casos de explotación sexual de menores de 18, puesto que los padres, pueden autorizar el matrimonio o la unión temprana de sus hijas a cambio de dinero, bienes u otro tipo de beneficio, lo cual claramente es una conducta ilícita, consagrada en nuestro Código Penal.

No debemos perder de vista que nuestro país, en la ruralidad y donde principalmente habitan personas afrodescendientes e indígenas, la pobreza y la falta de acceso a la educación de calidad, las necesidades básicas insatisfechas, el machismo, la falta de oportunidades suelen imperar, presentándose así casos de explotación sexual de niñas y adolescentes, disfrazados bajo la modalidad de autorización de los padres para el matrimonio de sus hijas.

Nos enfrentamos entonces honorables Senadores, a la venta de las niñas y de las adolescentes, otorgándole la calidad de objeto, susceptible de ser comprada, vendida, cedida, intercambiada a cambio de dinero.

Lograr eliminar estas normas vulneratorias de derechos humanos en nuestra legislación, no solucionan el problema de raíz, comprendemos que el ordenamiento por sí mismo no transforma realidades, no por no existir la misma hoja de impedir las uniones tempranas, pero sí sería el inicio de una gran labor que debemos emprender, para proteger integralmente la niñez y la adolescencia en Colombia.

Es por esto que el Procurador General de la Nación, el pasado 20 julio decidió suscribir el proyecto de ley de autoría del Senador Honorio Henríquez, que en el mismo se prevé el desarrollo de esta política pública sobre...

...De igual forma, es nuestro interés resaltar la grave situación de las niñas indígenas, que se ven mayormente expuestas a matrimonios infantiles y adolescentes, consentidos por sus propios padres o sus comunidades, con hombres mucho mayores, que les llegan a triplicar la edad, desde la Procuraduría de la Nación, hemos venido recibiendo varias denuncias de estas situaciones, que en estas prácticas esconden graves vulneraciones a los derechos humanos.

Sea esta la oportunidad, para invitarles a reflexionar en todas las consecuencias, causas y

violencias, que se ciñen alrededor de los matrimonios y uniones tempranas, para aclarar, resaltar y precisar, que esto no es un tema de moral y por ningún motivo estamos desconociendo los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes, no desconocemos las dinámicas de la vida sexual.

En conclusión, para este órgano de control el Estado colombiano debe enfocar sus esfuerzos, en luchar contra el matrimonio de menores de edad y uniones tempranas, por los efectos altamente nocivos en la salud física y mental de los niños, porque constituye de por sí una forma de violencia, porque los más afectados son las niñas y los adolescentes, lo cual supone una violencia en razón de género, porque esconden violencias y comisión de delitos como la explotación sexual, propicia el embarazo infantil, por lo tanto, es una situación intolerable, que por ningún motivo debe promoverse, así sea una autoridad administrativa la que otorgue esa autorización, muchísimas gracias honorables Senadores.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Rocío Mojica, oficial de Protección de Unicef Colombia:**

Sí, muchas gracias, solo para responder un poco en términos de la preocupación sobre la autonomía de los y las adolescentes, realmente el terminar con las excepciones y este Proyecto de ley y las iniciativas legislativas en este sentido, lo que se basan es precisamente, en cómo favorecemos la autonomía de las niñas y las adolescentes, cómo favorecemos el ejercicio progresivo de autonomía de las niñas, adolescentes y su desarrollo, sí, que parte de la posibilidad de que tengan opciones para tomar decisiones.

Entonces, digamos que el consentimiento, cuando se habla de consentimiento, un poco que lo que plantea Senador Petro, cuando se habla de consentimiento, realmente aquí estamos hablando de un consentimiento que no es tal, es un consentimiento que está viciado y está viciado por la falta de opciones que existen, por las desigualdades estructurales que existen, por las normas sociales precisamente y todas estas prácticas e imaginarios, que finalmente lo que hacen es perpetuar las desigualdades e inequidades con respecto a las niñas.

Entonces, el aquí la principal preocupación, es el desbalance de poder que se da, la asimetría que se da fundamentalmente por la simetría también de edad y que lleva a las niñas y adolescentes a entrar en este ciclo de violencia.

Entonces, creo que es muy importante entender, que lo esté este tipo de iniciativas legislativas contribuyen a esos cambios, que sabemos que son cambios paulatinos en las sociedades, para que entendamos que lo que las niñas requieren es oportunidades, posibilidades de decidir, servicios de calidad y opciones, para que realmente su decisión de entrar en una pareja o no, sea una decisión informada y sea un consentimiento válido.

Por ahora, de lo que estamos hablando aquí, es de un consentimiento que realmente no existe, que está viciado y que, y que lo que hace es que hace que las niñas entren y las familias también, aunque crean que esta es una posibilidad de pronto de salir de la pobreza o de salir de un ciclo digamos de falta de oportunidades, es todo lo contrario, es una forma de continuar en un ciclo de violencia permanente, de falta de posibilidades de desarrollo y de pobreza. Quería hacer esa precisión, porque me parece muy importante que lo entendamos en ese sentido.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Danit María Torres Fuentes, Directora de Calidad del Viceministerio de Educación:**

Muchísimas gracias Senador y muy buenos días a todos los honorables Parlamentarios, desde el Ministerio de Educación de verdad celebramos esta propuesta, creemos que pensar en una vida digna para las niñas, particularmente para las niñas, implica todo un conjunto de posibilidades desde el estado, para que puedan realizarse como seres humanos.

Para el Ministerio de Educación resulta trascendental este proceso, en la medida en que resulta claro que el matrimonio infantil y las uniones tempranas, constituyen una de las principales problemáticas que vulneran los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las niñas, niños y adolescentes y que tratándose especialmente de uniones entre niños, niñas, adolescentes, con personas adultas, esto implica asimetría de poder y de autonomía, lo cual se entiende como una forma de violencia sexual, que en nuestro país eso está, pues por supuesto es un delito.

Creemos que las causas de este problema, se encuentran en las dinámicas económicas que han generado que estas prácticas sociales, especialmente hacia las niñas y a las adolescentes y las familias, encuentren en estas uniones una falsa salida a su situación económica y de pobreza, estas uniones tienen consecuencias como lo han expresado todos mis antecesores, uno es que genera un desbalance en la educación, como resultado de las situaciones socioeconómicas, lo cual se traduce en falta, en que vulnera la trayectoria educativa completa de estas niñas, particularmente las niñas y por supuesto, el acceso al disfrute de opciones de arte, deporte, emprendimiento en los territorios donde habita.

También para el Ministerio es importante analizar, que al mismo tiempo este fenómeno se asocia a embarazos de niñas y adolescentes a temprana edad, poniendo en riesgo la salud de estas niñas, genera violencia basada en género, promueve deserción escolar y por supuesto, perpetúa esa cadena de pobreza que aparentemente pretendía superar.

Este panorama, para nosotros pues exige de verdad acciones intersectoriales en el corto, mediano y largo plazo, creemos que esto implica una intervención que debe incidir a nivel individual, es decir, las niñas, a nivel familiar, comunitario y social, porque como ya lo han dicho, todas estas

prácticas están ancladas en las comprensiones culturales, de los pueblos particularmente de zonas rurales.

Colombia es un país que firmó el protocolo facultativo de la convención de la Cedaw, creemos que nuestro compromiso es atacar esta problemática, por el alto impacto que tiene en la vida de las niñas y los niños, pero también todos los compromisos que tenemos con los ODS, particularmente, el quinto, que nos habla de facilitar la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, la atención médica, el trabajo decente y otros tantos derechos.

La encuesta de demografía y salud del 2005, nos da unos datos que son alarmantes y es que el 13.3 % de las niñas viven en unión temprana, situación que se incrementa en la zona rural, donde es del 21.5, eso nos parece un tema que hay que abordar en su integralidad, nosotros con base en estas reflexiones nos parece de la mayor importancia el proyecto, creemos que el proyecto permite atender política, práctica y cultura que permita transformar, uno, la comprensiones sobre el modelo patriarcal, otro sobre la autonomía de las niñas sobre su cuerpo, otro las dinámicas económicas y las oportunidades que tengan para elegir una vida con sentido.

Y lo que proponemos como Ministerio de Educación, es que se entienda esta problemática como un factor multidimensional, por eso creemos que hay que poder entender estas propuestas que se hacen, como la garantía de todos los derechos de las niñas todo el tiempo y la invitación que hacemos, es que sea el sistema nacional de bienestar familiar, liderado por ICBF, quien articule todos los esfuerzos que se propone en este proyecto.

¿Eso qué significa? una mirada mucho más abarcadora, no solamente en temas educativos, temas sociales, económicos, culturales, de participación y por eso nos parece que la propuesta que hace el proyecto, que sea el Ministerio quien articule, nosotros proponemos que sea el sistema, es un mecanismo ya aprobado, que lo lidera el ICBF, donde intervenimos todos los que hacemos parte del desarrollo de la política pública en Colombia y que creemos que desde ahí es más fácil seguir tejiendo opciones y oportunidades.

Desde el Ministerio de Educación, por supuesto necesitamos seguir generando estrategias de búsqueda activa, para impedir que las niñas y niños estén por fuera del sistema y seguir implementando estrategias de permanencia escolar y de acogida, seguir promoviendo estrategias de mejoramiento de la educación de calidad y por supuesto, lograr que el enfoque de género se transversalice en el currículo escolar.

Allí juega un papel fundamental, lo que podamos hacer con nuestros maestros y maestras, para que transformen su práctica educativa, para que transformen su comprensión y puedan generar aprendizajes realmente significativos, que hagan que la escuela sea un lugar atractivo para las niñas y para

los niños y que allí sea la posibilidad de construir proyectos con sentido.

Yo Senador dejaría allí los argumentos del Ministerio de Educación, agradeciendo el espacio y de verdad celebrando la iniciativa.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Doctora Danit muchas gracias, esa propuesta que usted hace sobre quien debe dirigir la política, le agradecemos si no la dejan por escrito, para que la analicemos en el debate, porque sería interesante digamos esa visión que ustedes tienen, sobre quien debe liderar la creación de la política pública, gracias.

**Secretario:**

Señor Presidente, para que quienes vayan a mandar su ponencia la envíen al siguiente correo: [comision.primera@senado.gov.co](mailto:comision.primera@senado.gov.co), muchas gracias Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Érika Veloza, Directora de la Fundación para el Desarrollo de Género y Familia (Genfami):**

Gracias, bien, yo quisiera contarles un poco que venimos, en este proceso venimos desarrollando una serie de acciones, frente a lo que tiene que ver con la prevención de matrimonio y uniones tempranas.

Y en ese sentido, me gustaría como plantear algunos elementos que venimos trabajando, no solamente desde la fundación, sino también en nuestro proceso de ser representantes de organizaciones sociales en diferentes comités, en el comité nacional de atención a víctimas de violencia, en el grupo interagencial de violencia basadas en género, también en el grupo de acción global contra la violencia que se está desarrollando ahorita frente al Covid, que conforman 60 países y el comité latinoamericano de psicología en contra de la violencia.

Entonces, en ese sentido, a mí me gustaría como plantear algunos elementos, solo para reforzar algunos temas y es que efectivamente nuestra normatividad, uno ve la violencia de una manera normativa de lo que se ve frente a los matrimonios y las uniones tempranas, no es reconocida claramente como un eje, como un hecho de violencia, pero se esconden muchos hechos de violencia detrás de eso y creo que eso es uno de los elementos críticos a trabajar.

Esto impide su prevención, su detección y la atención integral, porque básicamente lo que nos está mostrando es una normalización, donde la gente cree que es un patrón cultural que no se puede modificar y que desde esa medida, pues digamos que lo que tenemos es que viabilizar que siga ocurriendo y no se ve toda la carga cultural violenta, que trae esto contra las niñas y casi que nos plantea que cuando defendemos un derecho, como que las niñas se puedan casar cuando son menores de 18 años, no estamos defendiendo su derecho, sino el derecho de los hombres, adultos, mayores,

con una gran diferencia de edad, que básicamente están pudiendo tener el derecho a casarse con niñas y con adolescentes, no. Entonces, sabemos que allí hay que poner la lupa, en cuál es el derecho que queremos proteger.

Por otro lado, también sabemos que se establece un tema de lo que tiene que ver con un continuo de violencias, que posiblemente va a terminar en que estas niñas y adolescentes que están en uniones tempranas, van a terminar en procesos de violencia en relaciones de pareja, que va a plantear en la ocurrencia de múltiples formas de violencia y también la predisposición por falta de factores protectores, de que sus hijos e hijas pueden ser víctimas de otras formas de violencia.

Entonces, entre esta cadena intergeneracional de violencia, que nosotros solemos ver, tiene que ver con el hecho de que no se hace la reparación del daño que la violencia causa, se generan unos factores digamos de daño, pero no se protege y no hay factores de protección y en la siguiente generación, sumado a factores sociales, contextuales de desigualdad, es muy probable que la situación continúe.

Entonces, aquí hay un elemento importante y es el tema de la transgeneracionalidad, que venimos arrastrando desde casi cientos de años atrás y como ahora, con la mirada de derechos que nos plantea nuestra Constitución, esto nos plantea la posibilidad de generar unas acciones de transformación, de esas creencias y prácticas culturales ancestrales que debemos cambiar.

En esa misma línea, como hacer un énfasis de quiénes son, o sea, si esto fuera un tema generalizado de derechos de las adolescentes, entrando a tener relaciones de pareja con personas adultas, que no lo es, estaríamos hablando como de que no habría una diferencia cultural, social, entre las adolescentes, cuando claramente sabemos que las uniones tempranas, básicamente afectan mucho más a la población rural, a las niñas indígenas, a las niñas y adolescentes migrantes, a quienes están en contextos altamente violentos, a quienes están en contextos de emergencia y quienes hacen parte de contextos empobrecidos.

Y eso nos plantea efectivamente, como ya lo han planteado bien mis antecesores, cómo hay una diferencia, una relación absolutamente alta entre estas desigualdades, entre los contextos violentos, empobrecidos y en todo lo que está pasando como estas dinámicas diferenciales, que tiene nuestra población y como es allí donde el fenómeno de las uniones tempranas se ensayan.

Aquí me gustaría mucho como hablar desde la lógica los derechos, ya que ustedes están ayudándonos como a defender los derechos desde el marco constitucional y efectivamente cuando hablamos de este tema, estamos hablando de dignidad, de libertad, de igualdad, integridad y por supuesto, de autonomía.

Entonces, me parece muy importante entender, que esto se relaciona directamente con cualidades y conceptos y competencias emocionales, que los

seres humanos debemos desarrollar con nuestro nivel madurativo, no es lo mismo la manera en que nosotros vivenciamos cada uno de estos derechos cuando somos niños, cuando somos adolescentes o cuando somos adultos, porque también hay unos contextos y unos contenidos de nuestro propio desarrollo biológico.

La dignidad desde la psicología, la entendemos como ese proceso de autovaloración y autoestima, libertad la entendemos también no solamente como un valor externo, sino con la capacidad que tenemos los seres humanos para tomar decisiones, la igualdad con la forma de relacionarnos con otros, reconociendo el valor y el del otro, pero también entendiendo los límites personales que van entre una y otra persona, la integridad es la conexión que va entre el cuerpo, la mente, las emociones y el comportamiento y la autonomía, pues tiene que ver cómo se suma todo esto en procesos de autogestión.

Y en ese sentido, lo que nosotros vamos a encontrar, es que en las adolescentes para poder desarrollar una relación entre pares, una relación afectiva, una relación de cuidado, que es lo que implica una relación de pareja, implicaría que tuvieran ese desarrollo potencial de su autonomía, de su dignidad, de su libertad, de su capacidad para tomar decisiones, para ponerle límite al otro, para decirle no me gusta esto, para decirle hoy quiero tener relaciones sexuales o no y eso implica un proceso de autogestión emocional muy importante, que se va dando de manera acumulativa, a medida que la persona va madurando.

¿Qué pasa con estos elementos? que en las adolescentes, especialmente en momentos donde tenemos una alta deprivación digamos social y emocional, estos procesos no se dan de una manera unificada y no se dan de la manera en que queremos, si una persona entrara a una relación de pareja, teniendo estas competencias emocionales sólidas, pues tendría una relación de pareja armónica y que le permitiría tener un adecuado desarrollo.

Pero lo que estamos hablando aquí, no es tanto de eso, sino de hombres que tienen todos estos recursos muy bien desarrollados, porque son mucho mayores que ellas y adolescentes que están en proceso de crecimiento, que no tienen esta construcción de autonomía y que están en proceso de construirla y desarrollar todas estas habilidades.

Y esto nos va a plantear claramente, cuando hablamos de esas desigualdades de género y esas desigualdades de simetría de poder, estamos hablando de alguien que tiene muchísimos recursos personales, contra alguien que de repente no los tiene y que lo que se establece allí, no es una relación claramente de pareja, donde hay 2 pares que se interactúan y construyen, sino alguien que toma decisiones por otro y hace un ejercicio de control, el control de las emociones, del control del cuerpo de la otra persona, del control de los recursos, inclusive el control del proyecto de vida.

Porque una cosa que vemos en las adolescentes, que están en esta circunstancia y que posteriormente pueden convertirse en mujeres, es que ven limitadas las opciones de desarrollar su potencial de autonomía, porque hay otro que las toma por ellas y otro que reduce incluso sus acciones.

Mucho de lo que vemos en este tipo de casos, es que son las parejas las que limitan posteriormente que, ellas puedan continuar en sus procesos educativos y posteriormente también vamos a ver que al no ser relaciones digamos claramente sólidas y funcionales, también vamos a ver muchas rupturas y por eso es que terminamos viendo adolescentes que pueden estar en diferentes parejas y por otro lado, también vamos a terminar viendo cómo se generan una serie de factores de control y de desprotección de estas adolescentes.

Vamos a ver también, como es que estamos, pues voy a pasar aquí rápidamente, de cuando nosotros estamos hablando de violencias y las violencias de género, lo que vamos a encontrar es que en las personas que más han sufrido, que tienen como formas extremas de violencia...

...Entonces, lo que vemos, perdón, se me fue, es que los matrimonios y uniones tempranas, tienen como antecedente muchas veces acciones, situaciones de negligencia, abandono, abuso físico o incluso abuso sexual, que hacen que los hogares de las niñas, sean hogares expulsivos y que ellas lo que estén buscando sea un factor de protección en estas nuevas parejas.

Muy bien, tenemos muchas relaciones entre las diferentes formas de violencia, con las uniones tempranas, ya lo han mencionado anteriormente, nosotros lo que consideramos aquí, es muy importante entender cómo se pueden plantear y cómo en Colombia, debe ser un país que garantice el desarrollo de este potencial humano de las adolescentes.

Y por eso proponemos que, se incluyan sistemas de información sobre violencias basadas en género, las categorías de uniones tempranas y matrimonio infantil, desarrollos normativos que regulen la posibilidad de matrimonio infantil, solo a partir de los 18 años y allí estamos de acuerdo pues con todo lo que está planteando el proyecto de ley, trabajar en articulación con entidades encargadas de prevención y atención integral de este fenómeno, para generar alertas tempranas, cuando veamos situaciones de ese estilo y actuar con celeridad frente a los casos que se presenten, realizar acciones de seguimiento y acompañamiento institucional a través de programas para adolescentes, que se encuentran ya en uniones tempranas y que requieren garantizar su protección y garantizar un ejercicio de fortalecer los desarrollos y la equidad, para que ellas puedan desarrollar su potencial humano.

Proponemos además también, incrementar la parte institucional a niñas, niños y adolescentes, con el fin de garantizar su permanencia en el sistema educativo, garantía de un mínimo vital

y la construcción de proyectos de vida, que no incluyan el matrimonio como única salida posible, trabajar con comunidades y sociedad en general, para desnaturalizar estas prácticas y que reciban sanciones civiles, incluso penales, cuando se presenten las violencias además adicionales, que son encubiertas para el matrimonio y las uniones tempranas, acciones de empoderamiento con un enfoque que les permita superar las relaciones de poder inequitativas estructurales, con relación al ser mujer, al fortalecimiento de sus derechos, acceso a derechos sexuales y reproductivos, para que así puedan tomar decisiones informadas de acuerdo con su nivel madurativo y romper estereotipos y mandatos patriarcales de la sexualidad de las niñas y mujeres.

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Eugenia López, Asociación Girls Not Brides:**

Hola buenos días, muchísimas gracias por la invitación a la Comisión Primera del Senado, es un honor para nosotros estar en esta Audiencia, Girls Not Brides, como ustedes saben es una alianza mundial, la única que se enfoca específicamente en el tema de abordar los matrimonios y las uniones infantiles tempranas y forzadas y estamos conformadas por organizaciones de la sociedad civil.

Quiero retomar lo que las compañeras han dicho antes, los compañeros que han avanzado muchísimo en la conversación, haciendo énfasis en que nuestra región, América Latina, es la única que en 30 años no ha cambiado la prevalencia y no ha tenido intervenciones concretas que realmente avancen y esto nos está poniendo en peligro de ser pues la región en 10 años, que lidere en el número de prevalencia y números de mujeres adolescentes que se casan.

También muy importante decir, que esto sucede porque en nuestra región se invisibiliza este fenómeno, con una idea de falsa normalidad o de arraigo cultural y que es por eso que ha habido, pues, un silenciamiento sobre estas prácticas, a pesar del crecimiento del número.

También decir se estima que como impacto de la pandemia del Covid, va a haber 13 millones más de matrimonios y uniones infantiles tempranas y forzados en el mundo, ya estamos viendo cómo adolescentes, pues cómo dejaron de ir a la escuela o porque están viendo interrumpida sus vidas, están reconsiderando el matrimonio, cuando ya estaban pensando más bien en desarrollarse e ir a la escuela.

Entonces, este tema es más relevante que nunca, además en América Latina una de las principales causas o factores que promueven los matrimonios y las uniones infantiles tempranas y forzadas, es la desigualdad económica y el impacto de la pandemia en la misma, va a ser muy importante, entonces se puede acelerar.

Como dijeron las compañeras antes, es muy importante armonizar el marco legal y político en nuestros países, para que los avances internacionales

que ha habido en de humanos, tanto en protección de infancia, como en igualdad de género y en otros temas, lleguen a la vida cotidiana de las adolescentes y de las niñas.

Es muy importante esta combinación, es prohibir el matrimonio sin excepciones, da un mensaje muy claro y políticas intersectoriales, que promuevan la integralidad de la atención, juntas son una combinación perfecta, para eliminar los matrimonios infantiles, pero también para disminuir las uniones tempranas y garantizar los derechos de aquellas niñas y adolescentes, que ya se encuentran unidos.

Se ha documentado, que la edad de matrimonio está relacionada, como decían las compañeras, con la asimetría de poder en la relación, precisamente porque la mayoría hay con una diferencia de edad entre 7 y 11 años y esto aumenta la violencia de pareja.

En Colombia, por ejemplo, sabemos que las adolescentes que se casaron antes de los 15 años, el 40% sufría de violencia en la pareja, mientras que quienes se casaron después de los 18 años disminuya al 25%, aunque sigue siendo un número elevado, vemos una considerable diferencia.

También UNFPA, recientemente en el informe sobre población y desarrollo, el informe mundial que hacen, vio que en 57 países, documentó que en 57 países la mitad de las mujeres entre 15 y 49 años, reportaron que no tienen poder para tomar decisiones sobre las relaciones sexuales en las que entran, el uso de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los anticonceptivos.

Entonces, este tema forma parte del derecho a decidir, del derecho a la autonomía de las niñas, de las adolescentes y de las jóvenes y como comentaban antes, del abordaje de otras prácticas sociales dañinas, como la ablactación femenina, que nos asignan a las mujeres un rol secundario y que no nos permitan crear otras alternativas.

La falta de respuestas efectivas para prevenir y atender esta situación, ha sido pues de preocupación para las organizaciones nacionales e internacionales y es muy importante que debido a su naturaleza, el abordaje se enfoque en las causas estructurales, incorporando 4 pilares, seguimos el modelo ecológico ¿no?

El primer pilar es el empoderamiento de las niñas y adolescentes, el segundo es la movilización de las familias y las comunidades para transformar estas normas sociales, el tercero es la provisión de servicios, principalmente de educación, de salud, de empoderamiento económico y el establecimiento e implementación de leyes y políticas.

Cualquier respuesta a los matrimonios y uniones infantiles tempranas y forzadas, debe centrarse en la confianza de que las adolescentes y jóvenes, tienen la capacidad para tomar decisiones sobre su vida, por lo que las leyes y las políticas deben poner al centro su fortalecimiento y el cambio cultural de las normas sociales de género, que son las que perpetúan la discriminación y la invisibilidad de

las niñas y adolescentes, como sujetos de derechos. Es responsabilidad de los estados, construir esos contextos habilitantes, para que ellas tengan mejores oportunidades, espacios de empoderamiento y de participación y que logren el desarrollo pleno de su potencial.

Para estas reformas legales, celebramos la participación amplia de sociedad civil, el diálogo y la construcción colectiva y es muy importante como se ha dicho y lo reitero, incluir la política multisectorial, que es la que va aterrizar en la garantía de prevención, de una forma amplia a las adolescentes, muchísimas gracias.

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Liliana Forero, Proequidad:**

Buenas tardes en 1 minuto, agradecemos la invitación, desde la iniciativa Proequidad, somos una alianza de activistas, sobrevivientes, organizaciones colectivas, que luchamos contra la explotación sexual y reproductiva, con un enfoque de derechos de las mujeres y derechos de la niñez, agradecemos muchísimo la invitación, personalmente he estado muy pendiente de este Proyecto de ley, que se ha varias veces archivado y lo hemos lamentado profundamente, porque el eliminar esta excepción, que le permite a hombres adultos contraer matrimonio con niñas de 14 años, que ese es el centro, básicamente de lo que se está buscando también, además de las políticas públicas para prevenirlo, es un paso hacia adelante en la garantía de los derechos de las mujeres y los niños y las niñas.

La existencia de esa excepción, está dada en el derecho romano, esto no tiene nada que ver con que a los 14 años, se haya hecho un estudio psicosexual del desarrollo de los seres humanos y se haya establecido que a esa edad es posible consentir, no, esto viene desde el derecho romano.

Ese mismo derecho que, consideraba que era posible vender a las mujeres, a los niños y a las niñas, el paterfamilias les podía vender como si se tratara de mercancía, de ganado, de propiedad, eran su propiedad y eso continúa vigente en nuestra cultura patriarcal, es una norma patriarcal, en la cual se legitima un desequilibrio de poder, entre esos hombres adultos y esas adolescentes que está totalmente naturalizado en todas nuestras culturas, no solamente en la colombiana, ya hemos visto y nos han presentado un amplio panorama mundial, de lo que ocurre frente a esta práctica y lo que está legitimando esta práctica, que es eso, que a las mujeres, a las niñas se las considere cosas que pueden ser entregadas, que pueden ser cedidas, que pueden ser vendidas.

Desde la iniciativa Proequidad, queremos hacer énfasis en esa conexión que tiene el hecho de que exista esta excepción en el Código Civil, con la naturalización de la explotación sexual y de la trata con fines de explotación sexual.

Hemos visto casos concretos, en los cuales las autoridades frente a un embarazo temprano, que es

obviamente producto de una relación de explotación sexual, no actúan, no aplican las autoridades judiciales el agravante que tiene el delito 219A, que es cuando una demanda de explotación sexual, se constituye en un matrimonio servil, no aplica este agravante, porque el Código Civil tiene una excepción que considera que es posible consentir, una relación evidentemente de desequilibrio de poder.

Parafraseando un poco a Ana de Miguel, el derecho, el estado, los derechos humanos y en este caso los derechos específicos de los niños, niñas y adolescentes, lo que buscan es proteger a las personas de sus desequilibrios de poder, poner límites a lo que los seres humanos, a los que se les ha asignado culturalmente ese poder, a los hombres adultos, no abusen de ese desequilibrio de poder, para extraer cosas, para explotar seres humanos, que se encuentran tradicionalmente excluidos o discriminados porque han sido tratadas y hemos sido tratadas las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, como cosas o mercancía o como algo menos que un ser humano.

Esa es la conexión directa que tiene este tema de la permisividad, que tenemos actualmente, de esta norma decimonónica, que actualmente no hemos podido todavía derogar de nuestro Código Civil, ha habido muchísimas que se han ido retirando, que vienen de esa concepción antigua y patriarcal, de que las mujeres y las niñas somos cosas, que se han ido eliminando del Código Civil.

Sin embargo, con este ha habido muchísima resistencia y una resistencia que ha sido equivocada y ha sido desviada, porque se ha dado es desde la concepción de que lo que se está protegiendo aquí es algún tipo de libertad y no, aquí no se está protegiendo ninguna libertad, sino que lo que se está permitiendo es un abuso de un desequilibrio de poder, que ya es lo que se ha mencionado bastante.

Y necesitamos que se retire del ordenamiento este tipo de normas, no solamente esta, sino muchas otras también que se mantienen y que no son tan antiguas como la del Código Civil, pero que han seguido permitiendo y facilitando que a las mujeres y a las niñas, se nos considere como mercancía, que puede ser comprada o vendida.

No hace mucho, había un escándalo nacional, por las declaraciones que se hicieron en una emisora en la Guajira, hablando de cómo se concertaban este tipo de ventas para matrimonio de mujeres y de niñas, ese escándalo que lo vimos en una cultura particular, no lo hacemos cuando todavía en nuestro Código Civil permanece esta excepción, que es básicamente lo mismo y que mantiene esa tolerancia cultural e institucional, además de social, sobre este tipo de prácticas, en las cuales se reduce a las mujeres y a las niñas a cosas, a mercancías.

Entonces es en esto que queremos hacer énfasis y recordar también, la necesidad de ver integralmente nuestro marco y nuestro ordenamiento jurídico, para

que podamos sacar de él todas estas normas, que todavía siguen justificando este tipo de prácticas.

Es fácil darnos cuenta, cómo esto se trata de un asunto de violencia contra las mujeres, de violencia contra las niñas, de considerarnos menos que personas, cuando ponemos una situación muy sencilla, y es que si a una notaría llega una mujer de 40 años, con un niño de 15 años y dice que va a contraer matrimonio con el permiso que tienen de sus padres, esta persona, seguramente quien le reciba la solicitud, va a llamar inmediatamente al ICBF, no sucede lo mismo cuando es un hombre de 40 años con una adolescente de 15 o 16, porque está totalmente naturalizado.

Y como se ha venido explicando y se ha hablado ampliamente en esta Audiencia, esto no se queda en las notarías, esto pasa por fuera, pero se justifica porque existe la excepción y lo escuchamos, lo hemos escuchado de las autoridades, cuando frente a estos casos reaccionan como no, pero ¿cuál es el problema, si existe la posibilidad de que una persona se case y si se puede casar con el permiso de sus padres?

Entonces, también puede convivir la niña de la comunidad, de la comuna, puede ir a convivir con el dueño de la tienda, que es el único que tiene dinero en el barrio y a la cual la entregan básicamente sus padres, para no tener que pagar el fiado nunca más, un caso típico de explotación sexual de un adolescente que se presenta, en esta modalidad de matrimonio servil y que está totalmente naturalizado, porque la sociedad, sus vecinos dicen: quedó bien casada juanita, nunca van a ir a una notaría, pero esto está naturalizado y justificado, en el hecho de que existan estas normas, de que el Estado le esté diciendo a las mujeres y a las niñas, que pueden ser entregadas con el permiso de sus padres, para ser propiedad privada de un hombre adulto, muchísimas gracias.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Pacheco cuello:**

Muchas gracias Senador Santiago, felicitarlo por esta Audiencia, creo que ha sido bastante pedagógica, ilustrativa y algunas veces contextualizada, el retiro o la modificación que se haga, sobre la prohibición del matrimonio entre menores de 18 años, quizás interesante mirar ¿qué resuelve? porque conforme está planteado, aunque la intención de los distintos intervinientes, están apuntando a resolver un problema de sexualidad responsable y las implicaciones que tiene.

Sin embargo, parece que pudiera desembocar más en consecuencias patrimoniales que de otra índole como por ejemplo, si tenemos nosotros unas causas ya identificadas, plenamente identificadas y entre eso por así decirlo, un factor económico, estamos hablando que la modificación en sí de suyo, no disminuye los niveles de desigualdad social, o sea, como tal, es la inserción de una prohibición dentro de una norma, pero que no va a incidir de manera directa a la desigualdad social, cuando tenemos nosotros algunas causas, como lo han acordado la

mayoría, que responden a la miseria, a la miseria de algunas familias particularmente.

Dos, también encontramos dentro del proyecto, que no resalta la efectividad del estado frente a la explotación sexual, frente a la trata de blancas, frente al aborto inclusive, toda vez que ha venido fallando tiempo atrás, porque estamos hablando de menores de edad, en la parte preventiva y también en la parte judicial, no ha sido efectivo hasta hoy y tampoco se va a resolver lógicamente con este proyecto, y quiero hacer una acotación final.

Tres, también la falta de efectividad educativa, la educación sexual responsable no ha incidido en el cambio de mentalidad de los menores en el país, eso también tenemos que analizar, sobre todo quiero apuntar más a la política que se va a desarrollar.

Tampoco va a disminuir las uniones tempranas, porque una cosa es la prohibición particular de los matrimonios con y entre menores, por así decirlo, y otra cosa distinta son las uniones tempranas, que nada dice la reforma, aunque sí avanza, pero de todas maneras es de gran preocupación, porque sigue todavía proliferando y miramos el contexto nuestro nacional.

El contexto nuestro nacional, no solamente es entre un mayor y una menor de edad, sino no entre menores de edad, entre adolescentes y no son pocas, no es tan corta la estadística frente a esto y creo que es interesante de mirar, que no alcanzamos a resolver eso, quedan por fuera las uniones tempranas, entre y con menores, y lógicamente eso se va a traducir, en que no va a disminuir tampoco el embarazo precoz, si no existe dentro del texto lógicamente, insertado, regular las relaciones, las uniones tempranas, de igual manera tampoco va a disminuir el embarazo precoz.

Entonces, considero que más que todo, como consecuencia del proyecto, es la política pública, relacionado con el matrimonio con o entre menores, es lo que debe ser efectivo en este momento, para poder darle fuerza a este texto que se está modificando, que contribuya lógicamente a frenar las uniones entre ellos y que de igual manera, tenga una impartición y una interacción bastante efectiva, así que podamos nosotros entonces precisar, que esto va a incidir en la disminución, sobre todo de las uniones de hecho, por así decirlo, con consecuencias muy previsibles dentro de nuestro país.

Así que creo que el énfasis que tenemos que hacerlo, además de la reforma propuesta, es en la política pública, esa es la que nos puede ayudar a nosotros a ir incidiendo dentro de esta magnífica reforma, muchas gracias señor Presidente y a todos.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

A usted mi querido Senador Pacheco, muchas gracias, no sé si el doctor Temístocles o el Senador Petro, creo que son los Senadores que todavía están por aquí acompañándonos, quieren hacer algún apunte final.

Bueno, perfecto, no, siendo así entonces agradecerles a todos, nuevamente al doctor Guillermo y a la Mesa Directiva, muchas gracias por citar a esta Audiencia, a todos quienes nos acompañaron de las diferentes entidades de Gobierno nacional, de las entidades de control, de las asociaciones, fundaciones, organizaciones multilaterales, mil y mil gracias, yo creo que tenemos insumos extraordinarios para el debate, desarrollaremos la ponencia con todas las observaciones y anotaciones que ustedes han hecho, para el conocimiento y estudio de los honorables Senadores.

Y esperamos ya de acuerdo como lo indica la ley, pues ya con esta Audiencia poder radicar entonces la ponencia para primer debate y pues ojalá y esto lo digo por el deseo, pues esta vez tengamos éxito y no como la vez pasada, de manera que a todos mil y mil gracias, gracias por su acompañamiento y quedamos entonces pendientes para el debate, muchas gracias, que Dios los bendiga, gracias.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en los correos de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, [comisionprimera@gmail.com](mailto:comisionprimera@gmail.com) y/o [comision.primera@senado.gov.co](mailto:comision.primera@senado.gov.co) y se envían los archivos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

En esta audiencia no se radicaron documentos.

Siendo las 12:14 p. m., la Presidencia levanta la Audiencia Pública.

PRESIDENTE,

H.S. MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ

AVICEPRESIDENTE,

H.S. PALOMA VALENCIA LASERNA

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL