

Bogotá D.C., 27 de marzo de 2023

Honorable Senador
FABIO RAÚL AMIN SALEME
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate del **Proyecto de Ley 239 de 2022 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”*.

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley 239 de 2022 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”*

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 239 de 2022 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”*, fue radicado, el 7 de noviembre de 2022 por los Honorables Senadores Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Angélica Lozano Correa y Enrique Cabrales Baquero.

II. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley 239 de 2022 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” tiene como objeto principal eliminar del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio para uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

III. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es capaz para obligarse la persona mayor de 18 años y son capaces relativos los mayores de 14 años. Bajo esos supuestos los menores adultos entre 14 y 18 años solo serían capaces para contraer ciertas obligaciones, y serían nulos sus demás actos.

Los menores de edad no pueden ser vinculados libremente a la vida laboral, ni son aptos para participar en las decisiones políticas (votar). Por lo anterior pierde todo fundamento que se autorice a menores de edad para contraer matrimonio, cuando no pueden vincularse a la vida laboral, ejercer sus derechos como ciudadanos ni obligarse.

De acuerdo con UNICEF, el matrimonio infantil se define como un matrimonio formal o unión informal antes de los 18 años, y es una realidad para los niños que afecta de manera desproporcionada a las niñas, porque los padres optan por casar a sus hijas a edades tempranas por varios motivos. Por ejemplo, en algunos casos las familias en condición de vulnerabilidad consideran que las niñas son una carga económica y casarlas resulta una medida de supervivencia, así como en otros escenarios se piensa que el matrimonio a una edad temprana protege a la niña ante al peligro de sufrir agresiones sexuales, o le procura la protección de un tutor varón.

La discriminación por motivo de género puede ser también otro de los motivos subyacentes: a las mujeres se les casa siendo aún niñas con el fin de asegurar la docilidad y obediencia en el hogar del esposo y maximizar su reproducción. Según Promsex¹ “en sociedades donde la sexualidad es construida en relación a géneros, la sexualidad femenina suele ser vista como algo pasivo, con las niñas vistas alternativamente como víctimas u objetos de deseo; mientras que la sexualidad masculina se construye como activa e incontrolable.”, por lo que, si bien este proyecto busca proteger a niños y niñas por igual, es necesario entender que históricamente las niñas han sido mayormente discriminadas.

El matrimonio precoz trae consecuencias muy perniciosas para las niñas, como, por ejemplo:

¹ Tomado de: “Los derechos reproductivos un debate necesario” <https://promsex.org/wp-content/uploads/2011/12/CongresoAQP-low.pdf>

- **Abandono de la educación:** las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial una vez casadas. En efecto, según el Ministerio de Educación, 181 menores entre 15 y 17 años, son desertores debido a sus obligaciones paternas.
- **Problemas de salud:** como indica el Comité de los Derechos de los Niños², los embarazos prematuros aumentan la tasa de mortalidad infantil y derivada de la maternidad. Adicionalmente, hacen que esto se convierta en un problema relacionado con la salud sexual y reproductiva ya que las niñas adolescentes son también más vulnerables al contagio de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

Las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas. El embarazo en adolescentes puede tener consecuencias devastadoras para la salud de las niñas, pues muchas adolescentes todavía no están físicamente preparadas para el embarazo o el parto y son, por lo tanto, más vulnerables frente a complicaciones (Fondo de Población de las Naciones Unidas). Así mismo, según la UNFPA, organismo de las Naciones Unidas encargado de la salud sexual y reproductiva, en Colombia el 14% de las niñas entre 10 y 14 años y el 72% de edades entre los 15 a 19 años ya son madres en los contextos urbanos, cifra que se incrementa en las zonas rurales donde el 55% de las niñas entre 10 y 14 años ya ostentan la condición de madres y el 75% de las adolescentes (15 a 19 años) también.³

- **Malos tratos:** son habituales en los matrimonios precoces. Según el Ministerio de Salud, el matrimonio infantil aumenta la exposición a violencias contra niñas y adolescentes, que en su mayoría son cometidas por sus parejas, sobre todo en los primeros estadios de la convivencia. Lo anterior, está relacionado con que las mujeres (niñas y adolescentes) están en condiciones de asimetría de poder con su pareja por la diferencia en la madurez psicosexual, emocional, capacidad económica y de representación ante la sociedad (MSPS, Profamilia, 2015).

Además, las jóvenes que se niegan a casarse o que eligen a un compañero para el matrimonio contra el deseo de sus progenitores, a menudo son castigadas o incluso asesinadas por sus familias. Es lo que se conoce como “*asesinatos por honor*”. Por otro lado, según Amnistía Internacional, la mayoría de las niñas que tienen embarazos

² Tomado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9925.pdf?view=1>

³ Tomado de Estado Mundial de la Población Mundial de la Población 2020- Datos Colombia. Fondo de Población de las Naciones Unidas- UNFPA.

causados por violencia sexual son adicionalmente obligadas a llevar a término sus embarazos y estar en riesgo de muerte.⁴

- Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Esto sin contar que las muertes por complicaciones del embarazo no siempre aparecen así registradas en el documento de defunción, por lo cual las cifras no alcanzan a comprender la cantidad de muertes totales por esta causal con exactitud.

Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en el primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso, si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, padecer de desnutrición, y tener un desarrollo físico y cognitivo tardío (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia de, 2009).

Cifras de mortalidad materna

| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años | 10-14 años | 15-19 años |
| Colombia | 8 | 40 | 6 | 45 | 3 | 30 | 5 | 35 | 4 | 32 | 1 | 28 | 1 | 27 | 1 | 22 | 1 | 20 | 1 | 12 |
| Total | 48 | | 51 | | 33 | | 38 | | 36 | | 29 | | 28 | | 23 | | 21 | | 13 | |

Fuente: Instituto Nacional de Salud

- Las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009).
- Por último, el matrimonio infantil a menudo trae consigo la separación de la familia y los amigos, y la falta de libertad para participar en actividades de la

⁴ Tomado de: <https://www.ninasnomadres.org/alza-la-voz/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Amnist%C3%ADa-Internacional.pdf>

comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.

Cuando se produce el matrimonio infantil, funciona como una norma social. Casarse con niñas menores de 18 años de edad tiene sus raíces en la discriminación de género, y alienta el embarazo prematuro y sin espaciamiento; también fomenta la preferencia por la educación del varón.

Las cifras de matrimonio que involucran contrayente menor de edad.

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
|-----------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | 10 -14 años | 15-19 años | 10 -14 años | 15-19 años | 10 -14 años | 15-19 años | 10 -14 años | 15-19 años |
| Colombia | 448 | | 415 | | 389 | | 251 | |

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

Al revisar los datos enunciados discriminados por departamento, se puede evidenciar que desde la vigencia 2016 a 2019 Antioquia (246), Cauca (154) y el Valle (134) son los departamentos que reportan el mayor número de matrimonios que involucran a un menor de edad como contrayente:

| Departamento | Año 2016 | Año 2017 | Año 2018 | Año 2019 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Amazonas | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Antioquia | 74 | 82 | 67 | 23 |
| Arauca | 6 | 8 | 3 | 3 |
| Atlántico | 27 | 17 | 7 | 60 |
| Bolívar | 5 | 9 | 3 | 11 |
| Boyacá | 11 | 6 | 5 | 4 |
| Caldas | 11 | 9 | 12 | 2 |
| Caquetá | 5 | 6 | 3 | 4 |
| Casanare | 2 | 3 | 8 | 0 |
| Cauca | 28 | 41 | 45 | 40 |
| Cesar | 20 | 15 | 34 | 10 |
| Choco | 1 | 2 | 0 | 1 |
| Córdoba | 7 | 10 | 5 | 4 |
| Cundinamarca | 49 | 19 | 37 | 28 |
| Guainía | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Guajira | 1 | 4 | 2 | 2 |
| Guaviare | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Huila | 21 | 20 | 22 | 10 |
| Magdalena | 10 | 36 | 11 | 6 |
| Meta | 3 | 5 | 1 | 2 |
| Nariño | 9 | 11 | 6 | 5 |
| Norte De Santander | 30 | 15 | 15 | 5 |
| Putumayo | 10 | 3 | 2 | 2 |
| Quindío | 8 | 3 | 4 | 1 |
| Risaralda | 10 | 15 | 10 | 9 |
| San Andrés Y Providencia | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Santander | 41 | 25 | 19 | 6 |
| Sucre | 2 | 2 | 4 | 1 |
| Tolima | 8 | 14 | 12 | 3 |
| Valle | 48 | 34 | 43 | 9 |
| Vaupés | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Vichada | 1 | 1 | 1 | 0 |

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

El derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual admite que el consentimiento no puede ser “libre y completo” cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, estipula que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para especificar

una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el Comité sobre la eliminación de discriminación contra la mujer es de 18 años.

3.1 Marco Legal

Colombia ha ratificado numerosos instrumentos internacionales sobre los derechos de los niños, estableciendo así su compromiso de protegerlos tomando las medidas internas necesarias para su efectividad.

Entre dichos instrumentos, se encuentran los siguientes:

- ✓ La Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 12 de 1991. Este tratado internacional reconoce los derechos de los niños y niñas, y entiende como tales a quienes tengan menos de 18 años de edad⁵. Entre los compromisos que adquieren los Estados para su protección, está la garantía del desarrollo pleno de su personalidad, acceso a la educación, a crecer en un ambiente sano, entre otros. Lo anterior, dado que son las condiciones necesarias para el desarrollo pleno, libre y autónomo de los niños.
- ✓ El Comité que vigila la Convención de los Derechos de los Niños y de las Niñas ha emitido a lo largo su historia una serie de observaciones generales y recomendaciones a los Estados Parte, entre los que está reformar sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años para hombres y mujeres.
- ✓ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de diciembre de 1984, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su artículo 25 indica que la infancia tiene derecho al cuidado y asistencia especial.
- ✓ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en Bogotá en abril de 1948. En su artículo 7 también consagra que todo niño tiene derecho a la protección, cuidado y ayudas especiales.

⁵ Tomado de la página web

https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20establece%20en%20forma,atenci%C3%B3n%20de%20la%20salud%3B%20puedan

- ✓ El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, contempla en su artículo 24 que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, por parte de su familia, la sociedad y el Estado.
- ✓ El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10 establece que los Estados Parte deben adoptar las medidas especiales de protección a favor de los niños, niñas y adolescentes, y se les debe proteger de la explotación económica y social. Además, los Estados parte se comprometen de acuerdo con su artículo 12, al sano desarrollo de los niños.
- ✓ El Pacto de San José, aprobado en Colombia mediante Ley 16 de 1976, en su artículo 19 contempla los derechos del niño, señalando como tales las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, la sociedad y el Estado.
- ✓ La Convención para erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer, del 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la ONU y adoptada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981, indica en su artículo 16 que no tendrán efectos jurídicos los matrimonios contraídos con niños. Además, indica que los Estados parte se comprometen a asegurar las condiciones en las que se contraerá matrimonio, garantizando que tanto hombres como mujeres tengan la misma libertad de elegir al cónyuge, y contraer matrimonio por su libre albedrío y pleno consentimiento.
- ✓ El Convenio 182 de la OIT adoptado en Colombia mediante la Ley 704 de 2001, indica que se considera como “niño” a todo menor de 18 años, y que se considera como una de las peores formas de trabajo infantil, la venta y trata de niños.

La Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de los niños en su artículo 44, como la vida, la integridad física, la salud, a tener una familia y no ser separados de ella, a la educación, entre otros. Adicionalmente, advierte que los niños *“Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”*. En su artículo 45 también señala que el adolescente tiene derecho a tener una formación integral.

El constituyente de 1991 decidió hacer expresa, para el caso de los menores, la regla general según la cual *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”*.

En las Recomendaciones Generales aprobadas por la CEDAW en 1994, la número 21 en su párrafo 2 del artículo 16, indica “que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer. Al casarse, ambos asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas.”⁶

La Ley 1098 de 2006, el Código de la Infancia y Adolescencia, es claro en señalar que tiene como fin la protección y la garantía de derechos y libertades de los niños, niñas y adolescentes, que se encuentran consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en las leyes, así como busca su restablecimiento. Por lo anterior, considera como titulares de los derechos que consagra dicho código, a los menores de 18 años.

La Ley 1098 de 2006 en su artículo 8°, consagra el interés superior de los niños, niñas y adolescentes como *“el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”*.

Además, el mismo código en su artículo 10 señala la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En Sentencia C-507 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que *“vistos el origen histórico de la regla, el desarrollo legislativo de las normas sobre capacidad para contraer matrimonio y consideraciones doctrinarias al respecto, concluye la Corte que el numeral 2° del artículo 140 del Código Civil consagra una norma, proveniente del derecho romano, cuyo contenido (1) es diferencial respecto de hombres y mujeres; (2) establece una menor edad para la mujer, fijada de manera general atendiendo únicamente a la pubertad; (3) la diferencia no tiene como finalidad proteger a la mujer ni promover su libertad. Además, (4) la norma establece una causal de nulidad del matrimonio para los menores de las edades señaladas, lo cual significa que los mayores de dichas edades no están amparados por esta norma sino que se rigen por el artículo 117 del Código Civil ya juzgado por la Corte y otras normas sobre quién puede solicitar la nulidad, en qué momento y en qué condiciones”*.

3.2 Derecho Comparado y pertinencia de la iniciativa

⁶ Tomado de la recomendación general número 21 de la CEDAW. https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN21

En septiembre del año 2015, la ONU adoptó la agenda 2030 para la erradicación de la pobreza por medio de “los objetivos de desarrollo sostenible”- ODS, acuerdo internacional con vigencia hasta el 2030 que tiene entre sus temáticas la disminución de las desigualdades. Entre sus objetivos de desarrollo sostenible, está el “5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina”.

Sobre el particular, en informe del año 2019 sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos para el desarrollo sostenible, indica que, en Asia Meridional, el riesgo de que una niña contraiga matrimonio infantil ha disminuido un 40% desde el 2000. Sin embargo, el 30% de las mujeres entre 20 y 24 años contrajeron matrimonio antes de los 18 años⁷.

El informe de Girls Not Brides⁸ publicado en 2019 tiene un gran impacto en el tema ya que indica que no se van a lograr 8 de los 17 ODS si no se aborda el tema del matrimonio y las uniones infantiles, ya que son un problema que ocurre en 650 países alrededor del mundo. Los ODS incluyen un objetivo sobre igualdad de género y dentro de este hay una meta fundamental que propone dar fin a la práctica del matrimonio infantil para el 2030. Las consecuencias de no alcanzar este propósito afectarían de manera directa los siguientes objetivos:

1. Fin de la pobreza: estas uniones, según el informe, tienen un vínculo directo con mayor pobreza en el hogar, debido a que hay deserción escolar y oportunidades bajas de conseguir un ingreso, sobre todo para las niñas.
2. Hambre cero: la inseguridad alimentaria y la malnutrición están relacionadas con las uniones tempranas y los embarazos adolescentes ya que los bebés de mujeres menores de 15 años son más propensos a nacer desnutridos, tener retraso en el crecimiento y correr mayor riesgo de morir.
3. Salud y bienestar: las niñas que se unen y los hijos que tienen con frecuencia sufren consecuencias por el embarazo temprano, entre las que están la salud mental que incluyen depresión y sentimientos de aislamiento.
4. Educación de calidad: en la mayoría de casos, estas uniones son causal de finalización de la educación formal ya que al casarse asumen otras responsabilidades. Esto hace que los niños y niñas estén más cerca de caer en la pobreza o tengan más dificultad de salir de ella, debido a que no tienen el mismo acceso al conocimiento y las habilidades para determinar su futuro.

⁷ Tomado de https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

⁸ Tomado de: Girls Not Brides: Los ODS y el Matrimonio infantil. Abril 2019.

5. Igualdad de género: las niñas y adolescentes son menos valoradas que sus pares varones y, en muchas ocasiones, no tienen la oportunidad de elegir con quién y cuándo contraer matrimonio. Al eliminar estas prácticas dañinas y normas sociales desiguales es posible trabajar para que las voces de las niñas y adolescentes sean valoradas como lo son las de los niños, adolescentes y hombres.
6. Trabajo decente y crecimiento económico: el impacto económico del matrimonio tiene un efecto significativo en las niñas y adolescentes, sus familias y sus naciones, y le cuesta al mundo billones de dólares. Al abordar esta problemática se puede asegurar que las adolescentes tengan acceso a la educación, información y servicios que necesitan, podrán decidir sobre la maternidad y sobre sus estudios. Como resultado habrá más productividad y los países podrán realizar avances para aliviar la pobreza y crecer económicamente.
7. Reducción de las desigualdades: las áreas donde prevalecen altas tasas de matrimonio infantil son frecuentemente aquellas donde viven las poblaciones más desfavorecidas y vulnerables. Las niñas y adolescentes de estas regiones están en mayor riesgo de sufrir explotación o violencia y tienen menores posibilidades de acceso a los servicios del gobierno. Reducir las desigualdades podría asegurar la protección de estas niñas y adolescentes.
8. Paz, justicia e instituciones sólidas: las uniones infantiles, tempranas y forzadas no solo son una violación a los derechos humanos, también refleja violencia contra las mujeres, ya que en muchos casos de unión infantil hay violencia sexual, física, psicológica y económica por parte de sus parejas o familiares de sus parejas. Frenar esta práctica permite implementar marcos legales y políticos más sólidos para proteger los derechos de los niños y niñas, y garantizar su acceso a la educación y a los servicios de salud.
9. Alianzas para lograr los Objetivos: al juntar múltiples partes se resalta el poder de la acción colectiva y las medidas son más fuertes cuando se trabaja en conjunto. Para poner fin al matrimonio y las uniones infantiles es necesario que se creen planes a largo plazo con presupuestos definidos a nivel mundial, regional y nacional. El Congreso colombiano debe hacer parte del esfuerzo por cumplir los ODS, y para esto es necesario trabajar conjuntamente para prohibir el matrimonio y las uniones infantiles.

Según UNICEF, el matrimonio infantil o el matrimonio que se contrae antes de los 18 años es una violación de los derechos humanos⁹.

Según la organización humanitaria Plan Internacional, cada 2 segundos una niña contrae matrimonio forzado, y el 14% de las niñas en países en vías de desarrollo, contraerá matrimonio antes de cumplir los 15 años. De hecho, estiman que para el 2020, este problema afectará a más de 140 millones de niñas obligadas a casarse antes de los 18 años¹⁰.

UNICEF indica que, en el mundo, el 21% de las mujeres adolescentes se han casado antes de los 18 años y que 12 millones de niñas menores de 18 años se casan cada año. Adicionalmente¹¹ indica que 650 millones de niñas y mujeres vivas se casaron siendo niñas mientras que 115 millones de niños y hombres contrajeron matrimonio en la infancia¹². Esta organización estima que de no eliminarse esta práctica que va en contra de los derechos humanos, para el año 2030 más de 150 millones de niñas se casarán antes de cumplir 18 años.

Ahora bien, a pesar de que el matrimonio infantil es un fenómeno que afecta a niños y niñas, perjudica de mayor forma a las menores. Se calcula que cada 7 segundos en el mundo se casa una niña menor de 15 años¹³.

A nivel internacional, existen países en donde el matrimonio infantil es una práctica común, como son Bangladesh, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, India, Mozambique, Nepal, Níger, Sierra Leona, Uganda, Yemen y Zambia¹⁴.

En América Latina y el Caribe, de las mujeres entre 20 y 24 años, el 24% de las mismas se casó antes de los 18 años (cifras de 2017). En México para el año 2017, el 10% de las mujeres adolescentes está casada o en unión libre, mientras que para el caso de los hombres, la cifra es del 6%¹⁵. En El Salvador, la cifra de mujeres es del 21% del total de las adolescentes, en Cuba es del 16% y en Colombia es del 14%¹⁶ (Cifras del año 2017).

⁹ Ver <https://www.unicef.org/es/historias/el-matrimonio-infantil-en-el-mundo>

¹⁰ Tomado de <https://plan-international.es/por-ser-nina/campana/matrimonio-infantil>

¹¹ Tomado de <https://www.unicef.org/es/historias/el-matrimonio-infantil-en-el-mundo>

¹² Tomado de https://eacnur.org/blog/matrimonio-infantil-la-realidad-de-millones-de-ninas-y-ninos-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

¹³ Tomado de <https://www.savethechildren.org.co/articulo/una-ni%C3%B1a-menor-de-15-a%C3%B1os-se-casa-cada-7-segundos>

¹⁴ Tomado de <https://www.unicef.org/es/protection/programa-mundial-unfpa-unicef-para-acelerar-medidas-poner-fin-al-matrimonio-infantil>

¹⁵ Cifras tomadas de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40569449>

¹⁶ *Ibidem*.

Para el 2017, Malawi, Guatemala, El Salvador, Honduras y Trinidad y Tobago, prohibieron definitivamente y sin excepciones los matrimonios infantiles.¹⁷ Según reporte del año 2019, no han mejorado las cifras de matrimonio infantil en Latinoamérica, y de hecho, los países con mayor prevalencia de mujeres entre 20 y 24 años que se casaron o estuvieron en uniones libres antes de los 18 años, son: República Dominicana y Brasil (36%), Nicaragua (35%), Honduras (34%), Guatemala (30%), El Salvador y México (26%)¹⁸.

En el año 2019, México decidió prohibir el matrimonio infantil y adolescente, fijando la edad mínima para contraerlo en 18 años, así como se abolió la posibilidad de que los padres dieran su consentimiento al matrimonio con menores de edad¹⁹.

En el año 2019, el Tribunal Supremo de Tanzania prohibió el matrimonio infantil, y por tanto, solo podrán contraer matrimonio desde los 18 años y no desde los 14 como se establecía anteriormente. Tanzania era el 11° país con más niñas casadas²⁰.

IV. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por cuanto su implementación no requiere erogación al presupuesto público.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

¹⁷ Tomado de reporte del diario El País, véase: https://elpais.com/elpais/2017/10/06/planeta_futuro/1507297672_697301.html

¹⁸ Tomado de noticia publicada en EL Tiempo en <https://www.eltiempo.com/vida/mujeres/cifras-de-matrimonio-infantil-en-latinoamerica-386338>

¹⁹ Véase <https://www.proceso.com.mx/586973/entra-en-vigor-la-prohibicion-del-matrimonio-con-menores-de-18-anos>

²⁰ Tomado de https://cadenaser.com/programa/2019/11/01/punto_de_fuga/1572634548_901109.html

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Respecto al articulado radicado del proyecto de ley, publicado en la gaceta 1406 de 2022, se proponen las siguientes modificaciones:

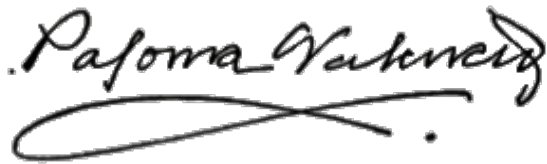
| PROYECTO RADICADO GACETA 1406 | PONENCIA PRIMER DEBATE |
|--|--|
| <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.</p> | <p>Sin cambio</p> |
| <p>Artículo 2°. Promoción, divulgación y sensibilización. El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los</p> | <p>Artículo 2°. Promoción, divulgación y sensibilización. El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los</p> |

| | |
|--|---|
| <p>entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de iniciar una familia cuando uno o ambos miembros de la pareja sean menores de 18 años.</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.</p> <p>Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación vigilará el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto en pro de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> | <p>entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de <u>contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con</u> menores de 18 años.</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.</p> <p>Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación vigilará el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto en pro de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> |
| <p>Artículo 3°. El artículo 116 del Código Civil quedará así:</p> <p>Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio. Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.</p> | <p>Sin cambio</p> |
| <p>Artículo 4°. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.</p> | <p>Sin cambio</p> |
| <p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:</p> <p><i>“2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años.”</i></p> | <p>Sin cambio</p> |
| <p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>Sin cambio</p> |

VII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley 239 de 2022 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”*, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY 239 DE 2022 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”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y derogar el artículo 117 del Código Civil, que regulan la capacidad y consentimiento para el matrimonio, eliminado del Código Civil la posibilidad de contraer matrimonio con persona menor de 18 años y se crea la política pública encaminada a sensibilizar y divulgar los efectos, causas y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Artículo 2°. Promoción, divulgación y sensibilización. El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Educación y en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encargará de diseñar y ejecutar una política pública con el apoyo de los entes territoriales, encaminada a sensibilizar y divulgar las causas, efectos y consecuencias de contraer matrimonio o uniones maritales de hecho con menores de 18 años.

Parágrafo 1. El Ministerio de Educación elaborará un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la política pública, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del segundo periodo de cada legislatura.

Parágrafo 2. La Procuraduría General de la Nación vigilará el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto en pro de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 3°. El artículo 116 del Código Civil quedará así:

Artículo 116. Capacidad para contraer matrimonio. Tendrán capacidad para contraer matrimonio solo las personas mayores de 18 años.

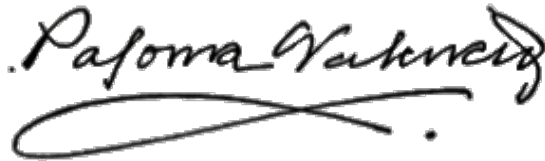
Artículo 4°. Deróguese el artículo 117 del Código Civil.

Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil sobre las causales de nulidad del matrimonio, el cual quedará así:

"2. Cuando se ha contraído por persona menor de 18 años."

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República