



C.P.C.P. 3.1 – 0781 - 2024  
Bogotá, D.C., 1º de Marzo de 2024

Doctor  
**EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO**  
Honorable Representante a la Cámara  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Respetado doctor:

En su calidad de Ponente para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 155 de 2023 Cámara “Por medio del cual se prohíbe el matrimonio infantil y las uniones tempranas (miut) en las cuales uno o ambos de los contrayentes o compañeros permanentes sean personas menores de edad, se crea el programa nacional de atención integral a proyectos de vida para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley No. 164 de 2023 Cámara “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”, me permito remitir a usted para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Concepto presentado por el Doctor OSCAR SANCHEZ JARAMILLO, Viceministro de Educación Prescolar, Básica y Media, sobre el proyecto en mención.

Cordial saludo,



**AMPARO YANETH GALDERÓN PERDOMO**  
Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo: Lo enunciado  
Esther A.

Bogotá

**Radicado No.**  
**2023-EE-319150**  
2023-12-14 02:35:11 p. m.

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria General Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C



**Referencia:** Concepto al proyecto de ley No. 155 de 2023 Cámara acumulado al proyecto de ley 164 de 2023 Cámara

Respetada Doctora Calderón, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 164 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley No. 155 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se prohíbe el Matrimonio Infantil, las Uniones Maritales de Hecho y las Uniones Tempranas (MIUT) en las cuales uno o ambos de los contrayentes o compañeros permanentes sean personas menores de edad, se crea el Programa Nacional de Atención Integral a Proyectos de Vida para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”*

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

**ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO**

Viceministro de Educación Prescolar, Básica y Media

Copia: Autores: H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo, H.S. María Fernanda Cabal Molina, H.S. Iván Leonidas Name Vásquez, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Esteban Quintero Cardona, H.S. Manuel Antonio Virgüez Piraquive, H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.S. Andrés Felipe Guerra Hoyos, H.S. Ana Paola Agudelo García, H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez, H.S. Laura Esther Fortich Sanchez, H.S. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Karen Julianna López Salazar, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. John Jairo González Agudelo, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Juan Carlos Vargas Soler

Ponente: H.R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo

**Revisó:**  
José Dionisio Lizarazo RQ  
Asesor  
Despacho VEPBM

**Revisó:**  
Jose Reinerio Galeano Lemús  
Asesor  
Dirección de Calidad EPBM

**Aprobó:** Olga Elvira Acosta Amel  
Olga Elvira Acosta Amel  
Directora de Calidad de  
Calidad para la Educación  
Prescolar, Básica y  
Media

**Aprobó:** Walter Epifanio Asprilla  
Walter Epifanio Asprilla  
Jefe  
Oficina Asesora Jurídica

**Concepto al Proyecto de Ley 164 de 2023 acumulado con Proyecto de Ley 155 de 2023 Cámara**

*“Por medio del cual se prohíbe el Matrimonio Infantil, las Uniones Maritales de Hecho y las Uniones Tempranas (MIUT) en las cuales uno o ambos de los contrayentes o compañeros permanentes sean personas menores de edad, se crea el Programa Nacional de Atención Integral a Proyectos de Vida para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”.*

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

Los Proyectos de ley aquí presentados y acumulados tienen por objeto prohibir los matrimonios infantiles y las uniones tempranas (fenómeno sociocultural conocido como MIUT o MIUTF) en el territorio colombiano. El primero se concentra en la modificación del Código Civil Colombiano en sus artículos 116, 117 y 140, artículos en los cuales, se prohíbe el matrimonio con personas menores de 14 años y se permite entre personas cuyo rango de edad oscila entre los 14 y los 18 años, cuando se otorga un permiso parental. El Proyecto de Ley busca, mediante la modificación de los artículos en mención, dejar expresa la prohibición de contraer matrimonio para cualquier persona menor de edad (menor de 18 años), ya sea con otras personas menores de edad o con adultos, sin lugar a excepciones.

El Proyecto de Ley 155 de 2023 Cámara, por su parte, aborda el problema desde la promulgación de la prohibición expresa de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas en personas menores de 18 años, ya sea entre ellas o con un adulto, lo cual conlleva igualmente a la modificación de diversos artículos del código civil como resultado de esta prohibición.

**Motivación del proyecto**

El proyecto de Ley comienza presentando los antecedentes relacionados con la propuesta, que por diversas circunstancias y razones han sido archivados y no han prosperado en su trámite legislativo.

A renglón seguido, en ambos proyectos se hace una exposición sobre el ordenamiento jurídico del matrimonio en Colombia, una conceptualización sobre los matrimonios infantiles y las uniones tempranas (MIUT), la epidemiología del fenómeno y el análisis sociocultural de este en cuanto a prácticas culturales nocivas y su asociación con condiciones económicas, además de la exposición del marco normativo nacional e internacional que tiene relevancia sobre el Proyecto de Ley propuesto y sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se exponen aspectos relacionados con las implicaciones del matrimonio de menores de edad, los efectos de las diferencias de edades entre los integrantes de la pareja lo cual puede configurar una situación de violencia y finalmente señala la incoherencia legal, frente a la incapacidad de las personas menores de edad que no pueden votar ni trabajar, pero sí pueden casarse.

El proyecto de Ley manifiesta algunas consecuencias de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas (MIUT) en términos de impacto en la salud sexual y reproductiva de las

niñas, especialmente, en el acceso y la deserción escolar, en la pérdida de oportunidades y en la exposición a violencia de género y especialmente violencia sexual.

Todas estas consideraciones han sido estudiadas y analizadas por el gobierno nacional durante los tres años en que el Ministerio de Educación y el de Ministerio de Salud, junto con ICBF y otros sectores de la administración, ONG y agencias de cooperación, participaron en un estudio liderado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF sobre Matrimonios Infantiles y Uniones Tempranas (MIUT) en Colombia definido como *"cualquier tipo de unión, formal o informal, que involucra a un niño, niña y/o adolescente menor de 18 años, bien sea porque uno o dos de los miembros de la pareja es menor de edad"* (DNP, 2019).

En el estudio arriba descrito, se muestra cómo este fenómeno está asociado con factores socioeconómicos, los cuales tienen incidencia en zonas de mayor pobreza como Vichada, Amazonas, Chocó, la Guajira, y Caquetá, pero también con factores culturales de tradición, por ejemplo, con pueblos indígenas. Igualmente, son ambientes propicios para los MIUT las situaciones de emergencia humanitaria. Este fenómeno, concluye el informe, contribuye a perpetuar ciclos o trampas de pobreza, que pueden ser transmitidos entre generaciones, y limita las capacidades y oportunidades para lograr el empoderamiento económico en la transición a la vida adulta, la autonomía e independencia. Asimismo, contribuyen a la deserción escolar y afectan la permanencia en el sistema educativo, especialmente de las niñas.

Otras de las consideraciones a tener en cuenta, es que la Unicef habla de MIUTF y no de MIUT, es decir le adiciona el termino Forzadas, conceptuando que todas las MIUT son forzadas así exista un aparente consentimiento, pues las personas menores de edad, especialmente las niñas, no están en capacidad de dimensionar realmente lo que significa una unión marital en estas condiciones y no tienen la capacidad real de oponerse o de negarse a una decisión como esta, por lo tanto el adicionar el calificativo de forzadas o forzosas apuntala de manera más contundente el carácter de violencia sexual que tienen los Matrimonios Infantiles y las Uniones Tempranas.

De otro lado, los dos Proyectos de Ley, además de proponer las modificaciones al Código Civil, proponen acciones educativas, pedagógicas, de prevención, de promoción, de divulgación, sensibilización y de política pública en cabeza del Ministerio de Educación Nacional lo cual esta cartera entra a controvertir por no corresponder esto con las competencias ni los alcances del Ministerio de Educación, desconociendo además a los entes rectores de política sexual y reproductiva, lo cual pasamos a desarrollar en las consideraciones técnicas y jurídicas de los proyectos de ley acumulados.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS-JURÍDICAS

Una vez analizado el contenido de la iniciativa legislativa, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional se permite formular las siguientes observaciones basadas en aspectos técnicos y jurídicos expuestos a continuación:

- **Artículo 9°**

**Artículo 9°. Estrategia de prevención.** *Crease el programa nacional "Proyectos de vida digna" para niños, niñas y adolescentes en cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de educación, Ministerio de Salud, Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven.*

*Dicho programa estará orientado a niños, niñas y adolescentes con el fin de promover proyectos de vida autónomos en la niñez y adolescencia colombiana y prevenir toda forma de violencia infantil.*

**Parágrafo primero:** *El Ministerio de Igualdad y Equidad emitirá un informe al Congreso de la República cada año sobre las acciones ejecutadas, logros alcanzados y la evaluación de impacto de esta ley en el marco del Programa Nacional "Proyectos de vida digna" para niños, niñas y adolescentes.*

**Parágrafo segundo:** *serán criterios de creación de este Programa los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como las previsiones dispuestas en otros instrumentos normativos, referidos a las garantías de los derechos de niños, niñas y adolescentes.*

**Parágrafo transitorio:** *El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Igualdad y Equidad reglamentará el Programa Nacional "Proyectos de vida digna".*

Este Ministerio, de manera respetuosa, considera que ya existen programas que cumplen con la función que se le encomienda a través del proyecto de Ley, por lo tanto se puede generar una duplicidad de funciones y de acciones, una recarga de tareas para las instituciones educativas y un desconocimiento de la autonomía escolar y territorial. .

Por ejemplo, en las instituciones educativas se trabajan los temas de convivencia y derechos humanos a partir de la definición de proyectos de vida. Los proyectos de Vida son un objetivo, un punto de partida y de llegada, una metodología y el desarrollo de competencias socioemocionales.

Estos proyectos de Vida se desarrollan en el marco de la autonomía escolar y tienen un impacto directo en la prevención y atención de todo tipo de violencias y de violencias basadas en género, entre esas los MIUT. Es decir, los proyectos de vida se instauran en una mirada educativa de desarrollo integral y aunque responden a varias problemáticas, en el "aula" escolar no se trabaja por tipos de problemáticas sino por los determinantes y características socioculturales de las mismas.

Igualmente, el fenómeno de MIUT y otras violencias basadas en género son fenómenos multidimensionales condicionados no solamente por una falta de educación en el fenómeno mismo sino por una serie de determinantes socioculturales y económicos que crean las condiciones propicias para que estos fenómenos se produzcan.

Por eso es importante que se propongan proyectos o programas que apuntalen esas otras fortalezas y oportunidades que harán que las niñas no opten por matrimonios tempranos y forzados o cuyos proyectos de vida cobren un sentido al evidenciar que pueden ser realizables: hablamos de proyectos de posibilidades laborales y de ingreso no solo para las

niñas sino para sus familias, fortalecimiento de las condiciones familiares, ampliación de sus horizontes de estudio, de trabajo, de conocimiento, etc. Es decir, opciones que no necesariamente competen al sector educación, pero que configuran un fortalecimiento para la posibilidad y el sentido de educarse.

Por su parte el Ministerio de Educación, sin detrimento de las competencias territoriales, ha venido trabajando en los temas relacionados con convivencia y ciudadanía, como son los proyectos de educación sexual (artículo 14 de la Ley 115 de 1994) que abarcan la salud sexual y reproductiva, pero también otros aspectos socioculturales de la sexualidad como las competencias socioemocionales, los estereotipos de género, el afecto y las relaciones interpersonales, los proyectos de vida e inclusive los proyectos de educación ambiental que hoy en día se trabajan con enfoque de género, entre otros.

Para el actual Plan Nacional de Desarrollo, este Ministerio avanza en la puesta a punto de la **educación CRESE**: educación ciudadana para la reconciliación, socioemocional, antirracista y para la acción climática, desde donde se desarrollan los ejes de Participación; Identidad, Diversidad y Antirracismo; Educación ambiental para la acción climática; Convivencia Pacífica; Paz, Reconciliación y Memoria Histórica; y Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, todo lo anterior en un marco de fortalecimiento de las competencias socioemocionales y ciudadanas. Esta *Educación Crese* tiene la meta del Plan Nacional de Desarrollo de llegar a 5000 establecimientos educativos del país y de crear una Caja de Herramientas que permita a docentes y comunidad educativa generar y caracterizar sus propias estrategias Crese desde la base y sobre un análisis de contexto.

Con esas consideraciones se recomienda no continuar con el trámite legislativo de este artículo.

- **Artículo 10°**

***Artículo 10°.** Promoción, divulgación y sensibilización. 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 del año siguiente a la promulgación esta ley, 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 iniciar una familia cuando uno o ambos miembros de la pareja sean 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 niños, niñas y adolescentes.*

Respecto de este artículo 10 es importante señalar:

1. Quien lidera la política de derechos sexuales y reproductivos no es el Ministerio de Educación Nacional sino la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los

Derechos Sexuales y Reproductivos (Decreto 2968 de 2010) con Secretaría Técnica en el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Las acciones de promoción, divulgación y sensibilización no constituyen una política pública sino que serían parte de una política pública más amplia e integral.
3. A la hora de abordar acciones de prevención, promoción de derechos y atención a víctimas de MIUT sería más recomendable, por ejemplo, actualizar o reformular la Política Pública Nacional de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos como una tarea de esta comisión y desde donde se aborde no solo el MIUT sino otras violencias y se trabaje una política pública integral.

También es necesario considerar otras opciones como el espacio de la Ley 1146 de 2007 que “expide normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”, que también conforma un comité consultivo intersectorial y cuyo brazo operativo estaría constituido por el Mecanismo Articulador de Violencias Basadas en Género (Decreto 1710 de 2020) desde donde también cabría diseñar esta política.

De cualquier manera, en la actualidad ya se avanza en espacios intersectoriales para generar estrategias comunicativas en violencias basadas en género conformados por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el ICBF, la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, entre otros.

Por estas consideraciones, y con el fin de no generar duplicidad de acciones y de funciones se recomienda no continuar con el trámite legislativo de este artículo del proyecto de ley. Es preciso reiterar también que se recomienda generar un proyecto de ley que se focalice en el cambio de los artículos del código civil sin ningún otro agregado o propuesta que pueda generar polémica, pues lo que se viene buscando desde hace ya un tiempo es lograr que en Colombia los matrimonios con o entre personas menores de 18 años estén prohibidos. Una vez logrado este objetivo ya se continuará en la estructuración de propuestas de intervención social o de política pública que den cuenta de este fenómeno y de otras violencias basadas en género de una manera integral, intersectorial y multidimensional.

#### IV. CONSIDERACIONES FISCALES

Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley debe incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas, dado que verificada la iniciativa, no se encuentra dentro de la misma el análisis referido, salvo la propuesta de ser cubierta dentro de los ingresos corrientes de la nación.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con relación al análisis del impacto fiscal de la

iniciativa y adicionalmente elevar la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

## **V. RECOMENDACIONES**

De acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas expuestas, el Ministerio de Educación Nacional considera que la propuesta del presente proyecto de ley es importante y urgente como lo demuestran los diferentes estudios y análisis que se han hecho del tema tanto a nivel nacional como internacionalmente.

Sin embargo, considera que la propuesta debe circunscribir el Proyecto de Ley a la modificación de los artículos del Código Civil en consideración, y posteriormente sí, se podrán contemplar otros Proyectos de Ley que entren a fortalecer esta nueva realidad normativa, por lo cual se recomienda no continuar con el trámite legislativo de los artículos 9° y 10 de la iniciativa. Esto es lo que se viene solicitando al Congreso de la República desde las diferentes instancias técnicas que han trabajado en MIUT como por ejemplo, el equipo intersectorial que hizo parte de la investigación llevada a cabo desde Unicef desde 2019 y del cual hizo parte este ministerio.