



Fundación
para el Estado
de Derecho

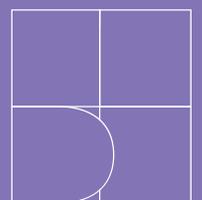
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 12

BOLETÍN SECTORIAL FAMILIA, NIÑEZ Y JUVENTUD.

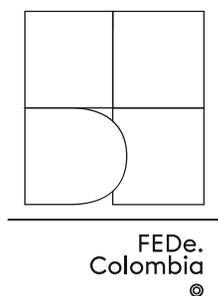
Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©

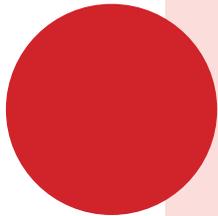




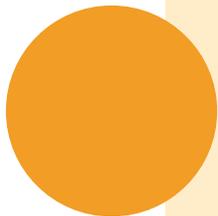
1. Sobre el Semáforo del Estado de Derecho

El Semáforo del Estado de Derecho (el “Semáforo”) es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

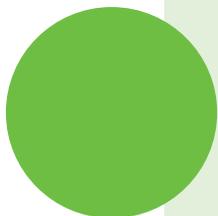
En el Semáforo, la Fundación para el Estado de Derecho (“FEDe. Colombia”) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El color rojo se refiere a amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo el color rojo representa amenazas reales o altamente probables en términos de **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** y, por lo tanto, a la Constitución. Debe ser considerado como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



El amarillo implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales para el país por sus consecuencias políticas, económicas, sociales o culturales.



Con **el color verde**, el Semáforo busca indicar qué iniciativas normativas **son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen** los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde, por supuesto, no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. En cada caso que **FEDe. Colombia** califique una iniciativa con verde o con cualquier otro color lo hará con observaciones y, siempre, sobre textos normativos específicos.





Los principios rectores del Estado de Derecho, usados para el análisis y clasificación de los proyectos y normas, según los estatutos de la Fundación, son los siguientes:

- Derechos humanos y respeto a las libertades individuales.
- Pluralismo, autonomía, tolerancia, igualdad y libertad.
- Democracia participativa y representativa.
- Gobierno constitucional y separación de poderes.
- Fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático.
- Principio de legalidad.
- Ciudadanía activa.
- Buen gobierno y transparencia.
- Estabilidad macroeconómica y políticas de largo plazo.

Con los boletines sectoriales del Semáforo, FEDe. Colombia realiza el análisis normativo en sectores de importancia para la agenda nacional.





2. Semáforo del Estado de Derecho sobre la familia, niñez y juventud.

Panorama general

El marco legal de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Colombia está conformado por diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Este incluye la Constitución Política de Colombia, específicamente en sus artículos 42, 44, 45 y 50; la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991; y el Código de la Infancia y la Adolescencia -Ley 1098 de 2006-.

Adicionalmente, la Ley 7 de 1979 juega un papel fundamental en este marco legal, pues establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Esta ley dicta normas específicas para la protección de la niñez en el país. Por otra parte, la Ley 833 de 2003 refuerza este marco, al aprobar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Este protocolo, adoptado en Nueva York en el año 2000, aborda una problemática específica y crucial en el contexto colombiano.

El Estado reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional debido a que se encuentran en proceso de formación y desarrollo -lo cual los pone en situación de vulnerabilidad frente a los adultos-, y constituyen el futuro del país. Como expresión de dicho reconocimiento, el ordenamiento jurídico consagra entre otros los derechos a la vida digna, la salud y la integridad física y establece que sus derechos prevalecen sobre los de los demás - artículo 44 de la Constitución.

Esto significa que, ante una tensión entre las garantías de los padres, representantes, acudientes o cuidadores de las niñas, niños y adolescentes a su cargo, la Constitución ordena privilegiar estos últimos. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Niño consagran el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, lo que implica que, entre todas las medidas que resulta factible implementar, ha de preferirse la que sea más apta para garantizar el máximo de satisfacción de los derechos de estos.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 es otra pieza central. Esta ley tiene como objetivo garantizar la protección integral de los derechos de los NNA, asegurando su pleno ejercicio según los estándares internacionales y constitucionales. También impone deberes tanto al Estado como a la sociedad y las familias para asegurar su desarrollo integral.

El deber de proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes recae en el Estado, la sociedad y la familia, quienes deben colaborar para asegurar su desarrollo integral y protegerlos. Cuando se vulneran sus derechos, las instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Defensoría del Pueblo, las comisarías de familia y los inspectores de policía tienen la responsabilidad de intervenir para restablecerlos. Este sistema nacional de





bienestar familiar garantiza la vinculación de los menores a servicios sociales necesarios para su protección y bienestar.

Como se puede advertir, la vida, la salud y la integridad física y mental de las niñas, niños y adolescentes están especialmente protegidas por el ordenamiento constitucional. Dicho ordenamiento (i) las reconoce como derechos fundamentales que prevalecen sobre los demás; (ii) impone al Estado, a la sociedad y a la familia la obligación de respeto y protección; y, (iii) de manera categórica, prohíbe todo acto de violencia que pueda vulnerarlos.

Una lectura conjunta de estas disposiciones constitucionales en favor de las niñas, niños y adolescentes lleva a concluir que el ordenamiento jurídico colombiano está diseñado para transformar la percepción y tratamiento de esta población vulnerable, reconociéndola como sujetos activos en la garantía y ejercicio de sus derechos y estableciendo responsabilidades claras para su protección integral en la vida social, histórica, cultural, política y económica.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 -Ley 2294 de 2023- aborda las problemáticas que afectan a la niñez, adolescentes y familias. Reconoce la magnitud de la violencia contra niñas, niños y adolescentes, incluyendo homicidios, desapariciones, violencias físicas, sexuales y psicológicas, así como el impacto negativo del desplazamiento y el reclutamiento forzado. En respuesta, enfatiza la necesidad de proteger sus derechos mediante la participación de la niñez, especialmente de niñas y adolescentes, y crea el Sistema Nacional de Justicia Familiar para atender las vulneraciones de derechos en el ámbito familiar. Asimismo, establece que el ICBF y el Ministerio del Trabajo mejorarán las condiciones laborales de madres y padres comunitarios, con mejores condiciones de retiro y vinculación laboral.

Establece un compromiso claro para erradicar el matrimonio infantil y las uniones tempranas mediante políticas intersectoriales que actualicen la política de derechos sexuales y reproductivos. Estas políticas incluyen la garantía de acceso a consultas preconcepcionales, educación sexual y la prevención de situaciones de violencia y embarazo adolescente. Además, promueve estrategias de educación integral para la gestión menstrual, acceso a métodos anticonceptivos y la interrupción voluntaria del embarazo, así como el diagnóstico temprano de infecciones de transmisión sexual, con un enfoque de género, diversidad sexual, étnico y territorial.

Por medio de este Semáforo, FEDe.Colombia analizará a la luz de los principios del Estado de Derecho las iniciativas normativas a cargo de los siguientes sectores administrativos:

- Sector Justicia y de Derecho
- Sector Salud y de la Protección Social
- Sector Educación Nacional
- Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Sector Presidencia de la República
- Sector Función Pública





3. Producción normativa del sector

Durante la legislatura que va de julio de 2023 a junio 20 de 2024, La Fundación identificó que se sancionaron 4 leyes, se radicaron 18 proyectos de ley (PL), el Ejecutivo, a través de (i) la Presidencia expidió 5 Decretos, (ii) por parte del Ministerio de Educación emitió 4 decretos y (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) expidió 10 resoluciones.

La Fundación analizó aquellos proyectos regulatorios que cuentan con un avance significativo en su trámite, que representan algún riesgo para los principios rectores del Estado de Derecho o que, por el contrario, fortalecen las instituciones y estos mismos principios.

1 Prohibición del matrimonio infantil y uniones temporales de menores de edad.

Durante la legislatura 2023-2024 se tramitó el PL 155/23 Cámara y 297/24 Senado¹ en el que se pretende prohibir el matrimonio infantil y las uniones tempranas en las cuales uno o ambos de los contrayentes o compañeros permanentes sean menores de edad y crea el Programa Nacional de Atención Integral a Proyectos de Vida para niños, niñas y adolescentes. Este PL se acumuló con el PL 164/23 Cámara, que modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140 y deroga el artículo 117 del Código Civil.

El PL fue aprobado en segundo debate el 30 de abril de 2024, de los cuatro necesarios para convertirse en ley. Con esta aprobación, deberá pasar al Senado para ser discutido y aprobado. Mientras tanto, organizaciones que defienden los derechos de los niños, como la UNICEF, aseguran que es un éxito la aprobación en esta instancia, pues, desde el 2007, se ha intentado erradicar esta unión en el Congreso sin éxito.

FEDe.Colombia, califica el PL con el color verde aquellos artículos que fortalecen el (i) principio de igualdad y (ii) derechos humanos. Sin embargo, se resalta que podría afectar el principio de libertades individuales.

2 Primero, el PL fortalece el principio de igualdad.

El Proyecto de Ley refuerza el principio de igualdad al alinearse con la obligación del Estado de garantizar una articulación armónica entre el interés superior del niño y el principio de igualdad. Según la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado debe tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad efectiva de oportunidades para todos los niños en el disfrute de sus derechos, lo que incluye acciones positivas para corregir situaciones de desigualdad real.

¹ El Proyecto de Ley se encuentra en <https://www.camara.gov.co/prohibicion-matrimonio-infantil>





El matrimonio infantil y las uniones tempranas perpetúan la desigualdad de género y otras problemáticas sociales como la pobreza, la deserción escolar, la violencia y el embarazo adolescente. Esto crea un panorama que afecta a las niñas y adolescentes, ya que el matrimonio infantil afecta sus proyectos y estudios y además se interpone en su desarrollo porque las obliga a frenar todo lo que, como niños y niñas, deberían vivir durante ese momento de sus vidas. Según UNICEF, estas prácticas afectan desproporcionadamente a las niñas, exponiéndolas a riesgos graves para su salud y vida, debido a las posibles complicaciones durante el embarazo y el parto.² Además, las estadísticas muestran que la mayoría de las niñas entre 10 y 14 años que tuvieron un hijo en 2020 tenían parejas significativamente mayores, lo que evidencia una desigualdad de poder que perjudica a las niñas³.

El artículo 13 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la igualdad, reconociendo iguales derechos y deberes y asegurando a todo niño, niña y adolescente el ejercicio pleno de sus derechos. Además, establece específicamente la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y prohíbe cualquier forma de discriminación contra las mujeres. Esta medida es una intervención necesaria del legislador para dismantelar las condiciones de riesgo y asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de los NNA, fortaleciendo así el principio de igualdad.

En conclusión, prohibir el matrimonio infantil es una medida que protege a los niños, niñas y adolescentes de situaciones que perpetúan la desigualdad de género. Al impedir que se vean obligados a contraer matrimonio a una edad temprana, se les garantiza la posibilidad de disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones, sin las desventajas que resultan de las uniones infantiles. Esto incluye la oportunidad de continuar con su educación, desarrollarse plenamente y evitar los riesgos asociados con el embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual.

3 Segundo, el Proyecto de Ley fortalece los derechos humanos de los menores.

El PL fortalece el principio de los derechos humanos de los menores al abordar y mitigar las consecuencias perjudiciales asociadas con estas uniones. Esta medida tiene como objetivo principal proteger a los niños, especialmente a las niñas, de las graves repercusiones que enfrentan cuando, debido a la coerción o a una decisión influenciada por su entorno, contraen matrimonio a una edad temprana.

La aprobación de este proyecto de ley eliminaría la posibilidad de que los menores se vean forzados a un matrimonio temprano y no consentido, ya sea por presión de los padres o de otros representantes. Esto asegura que los menores no sean privados de su capacidad de decidir sobre su propio proyecto de vida. La medida no niega el derecho al matrimonio de manera absoluta, sino que establece una edad mínima de 18 años para ejercer este derecho, considerando las implicaciones que tiene el matrimonio en la vida de un niño o niña.

Al impedir el matrimonio infantil se resguarda a los menores de prácticas y presiones sociales que, debido a su vulnerabilidad, generan consecuencias nocivas en su vida. Esto incluye la

² Unicef. Matrimonio Infantil, julio de 2023. <https://www.unicef.org/es/proteccion/matrimonio-infantil>.

³ Unicef. Análisis de situación de los matrimonios infantiles y las uniones tempranas en Colombia. Colombia, septiembre de 2023. <https://www.unicef.org/colombia/media/13631/file/Informe%20completo%20MIUT.pdf>.





exposición a violencia sexual, física, psicológica y económica, que a menudo acompaña a las uniones infantiles.

Además, frenar la práctica del matrimonio infantil contribuye a promover que los menores adultos accedan a la educación y a los servicios de salud, permitiendo un desarrollo integral y una protección efectiva de sus derechos humanos. Al prevenir estas uniones, el Estado asegura que los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse plenamente, libres de coerción y de las repercusiones negativas que conllevan los matrimonios tempranos, fortaleciendo así el respeto y la protección de sus derechos fundamentales.

4 Tercero, el PL afecta el principio de libertades individuales.

El ordenamiento jurídico colombiano reconoce que el derecho a conformar una familia es de todo aquel que decida de manera responsable hacerlo. Como consecuencia de la variación constitucional de la concepción de niños, niñas y adolescentes que introdujo la Constitución, en los menores de edad también se reconoce la titularidad de este derecho. Aceptándolos como sujetos libres y autónomos en lugar de incapaces con derechos restringidos para conformar su familia.

El matrimonio civil, según el artículo 113 del Código Civil, es un contrato solemne, bilateral y nominado, que se perfecciona con el consentimiento libre y mutuo de personas mayores de 18 años. De manera excepcional, el párrafo del artículo 53 de la ley 1306 de 2009 permite el matrimonio para menores de 18, pero mayores de 14 años, con autorización de sus padres o representantes legales, debido a su capacidad relativa⁴.

Asimismo, los artículos 117, 118 y 140, numeral 2 del Código Civil establecen, en términos generales, que los menores de 18 años y mayores de 14 años, hombres o mujeres no pueden contraer matrimonio sin el permiso expreso por escrito de sus padres. Esto denota dos circunstancias según la Corte Suprema de Justicia: (i) las personas entre 14 y 17 años son dueñas de la decisión para unirse en matrimonio y (ii) la falta de autorización no es requisito de existencia ni de validez del acto, pues sin este no genera nulidad. Conlleva, solamente consecuencias económicas: el eventual desheredamiento y revocatoria de las donaciones recibidas antes de las nupcias⁵.

Lo anterior reiterado por la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del artículo 117 del Código Civil, el cual fue declarado exequible. Como señaló la Corte, algunas legislaciones, entre ellas la de España y Francia, permiten demandar la nulidad del matrimonio del menor, cuando se celebra sin el permiso debido. En nuestro ordenamiento jurídico no se prevé la nulidad, sino una sanción menos grave⁶. La sentencia C-507 de 2004, que discutió la exequibilidad de los artículos 34 y 140, numeral 2 del Código Civil, con relación a la nulidad matrimonio contraído por los menores de 14 años, reiteró la tesis de la sentencia C-344 de 1993 que declaró exequible los artículos 117 y 124. Asimismo, la C-1264 de 2000 encontró ajustado al ordenamiento el matrimonio celebrado desde los catorce años, antes de adquirir la mayoría de edad o la plena capacidad.

⁴ Código Civil. Artículo 117.

⁵ Código Civil artículos 124 y 125.

⁶ sentencia C-344 de 1993





Para la Corte Suprema de Justicia, la capacidad de obligarse y de asumir responsabilidad por quien se casa o inicia una unión marital, desde los 14 años, deviene razonable por virtud de la progresividad de las facultades morfológicas, físicas, psíquicas y de discernimiento de los adolescentes, por causa del aprendizaje dinámico y del crecimiento del descubrimiento del mundo como menores adultos, para unir directamente el ejercicio de derechos y deberes con relación a la formación de una familia⁷.

Nuestra legislación, además, permite a los menores, una vez cumplidos los 14 años, la celebración de diversos actos jurídicos con la autorización de sus representantes legales. Pueden disponer sobre su patrimonio, ejercer derechos y contraer obligaciones, inclusive se les autoriza a suscribir y ejecutar contratos de trabajo⁸ y se habilita el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Además, pueden ejercer sus derechos sexuales y derechos reproductivos⁹, siendo esta expresión del libre desarrollo de la personalidad¹⁰.

Por regla general, las restricciones al ejercicio de los derechos, debido a la edad, constituyen medidas de protección. Sin embargo, esos límites se han ponderado de cara a la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad y el proyecto de vida de los menores como sujetos de derechos. En efecto, la Corte Constitucional se apartó del paradigma de incapacidad de naturaleza civil para, en su lugar, considerar las capacidades evolutivas de los niños, niñas y adolescentes y, en consecuencia, emitir medidas de protección de su autonomía¹¹.

Cabe resaltar que permitir el matrimonio o las uniones temporales de los menores no resultan prima facie contrarios a la Constitución, ya que el matrimonio infantil no siempre implica un matrimonio forzado. El derecho a conformar libremente una familia por vínculos jurídicos o naturales es un derecho fundamental expresado en el artículo 42 de la Constitución, que surge de la decisión libre de contraer matrimonio y de la voluntad responsable de conformarla.

Esa libertad y voluntad se predica de los mayores de 14 y menores de 18 años quienes, conforme a su edad y madurez, en efecto, son libres de decidir sobre sus propias vidas y asumir sus responsabilidades. En los casos en que los menores adultos no tomen la decisión libremente, ahí sí se encausa en un matrimonio forzado y, dado que el matrimonio es un contrato, podría alegarse la nulidad relativa, argumentando que el consentimiento fue viciado por la fuerza¹².

La prohibición absoluta del matrimonio para menores de edad podría ser vista como una restricción a su autonomía y a su capacidad de decidir sobre su propio proyecto de vida. Esta medida no solo limitaría su derecho a conformar una familia, sino que también podría generar consecuencias negativas en otros ámbitos donde se reconoce la validez del consentimiento de los menores, por ejemplo, para ejecutar contratos de trabajo, asumir responsabilidad penal o dar su consentimiento para tomar las decisiones sobre su vida sexual y afectiva.

Estado: a la fecha, se aprobó el segundo debate el 30 de abril de 2024, por lo que continuará su trámite en la próxima legislatura.

7 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. SC3535-2021. MP: Luis Armando Tolosa Villabona.

8 Código de Infancia y Adolescencia, artículo 35.

9 Constitución Política de Colombia 1991, artículo 16.

10 Constitución Política de Colombia 1991, artículo 42.

11 Corte Constitucional, Sentencia T-447. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado. 27 de septiembre de 2019.

12 Código Civil, artículo 140, numeral 3.





En el anexo 1 se podrán evidenciar las iniciativas legislativas en materia de familia, niñez y juventud (2023-2024).

5 Decreto legislativo 1272 de 2023. Transferencia monetaria para atender la crisis en la Guajira.

El Decreto Legislativo 1272 del 31 de julio de 2023 creó una transferencia no condicionada para atender a las familias con niños y niñas en primera infancia y/o madres gestantes, que se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo inminente de estarlo en el departamento de La Guajira.

FEDe.Colombia cataloga con el color rojo el Decreto Legislativo, debido a que viola los principios de: (i) fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático y (ii) gobierno constitucional.

6 Primero, amenaza el principio de fortalecimiento de las instituciones.

El Decreto Legislativo 1272 del Gobierno, que fue expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica amenaza el principio de fortalecimiento de las instituciones, debido a que se basa en el Decreto 1085 de 2023, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-383/23. Esta sentencia declaró su inconstitucionalidad, al no encontrar justificado el uso de un estado de excepción para enfrentar la crisis climática en La Guajira, subrayando que estas situaciones deben manejarse mediante los mecanismos ordinarios previstos en la Constitución. La inconstitucionalidad del Decreto 1085 arrastra consigo la del Decreto 1272, dado que éste último no tiene fundamento jurídico independiente una vez se pierde el sustento del primero.

El Decreto 1272 establece una transferencia monetaria para atender temporalmente a las familias en La Guajira, una medida que no aborda de manera estructural la crisis prolongada y compleja que enfrenta el departamento. Esta transferencia es insuficiente y no reemplaza la necesidad de una articulación integral y permanente del aparato estatal para enfrentar los desafíos socioeconómicos y humanitarios en la región. La implementación de medidas de emergencia de este tipo, sin un soporte estructural robusto y sin la participación del Congreso debilita la capacidad de las instituciones para responder adecuadamente a las crisis y perpetúa una solución superficial que no resuelve los problemas subyacentes.

En conclusión, el Decreto Legislativo 1272 no solo es inconstitucional por su dependencia del Decreto 1085, sino que también representa un enfoque inadecuado para problemas estructurales que requieren una respuesta institucional fortalecida y coordinada.





7 Segundo, vulnera el principio de gobierno constitucional y separación de poderes.

La prolongación de medidas extraordinarias bajo un estado de excepción, cuando existen herramientas constitucionales y legislativas ordinarias que podrían ser utilizadas, amenaza el principio de fortalecimiento institucional. La Corte Constitucional enfatizó que el Congreso de la República es el órgano apropiado para abordar crisis estructurales, ya que permite una deliberación democrática y la adopción de políticas sostenibles a largo plazo. Eludir este proceso, mediante decretos legislativos en estados de excepción, socava la legitimidad y la efectividad de las instituciones democráticas, lo que, en última instancia, amenaza el fortalecimiento de las mismas.

Al expedir este Decreto Legislativo sin un fundamento jurídico válido y sin la necesidad extraordinaria que justifique su emisión, el gobierno está vulnerando el principio de separación de poderes y el gobierno constitucional. Esta actuación no solo excede las atribuciones conferidas al Ejecutivo, sino que también erosiona la estructura institucional diseñada para garantizar el equilibrio y el control entre los poderes del Estado.

Por lo anterior, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-521/23 resolvió declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 1272 de 2023, con efectos retroactivos generales, salvo en cuanto a las transferencias no condicionadas que hubieren sido efectivamente entregadas a la fecha de la sentencia, que salvaguardó por razones de seguridad jurídica y por el derecho a la confianza legítima en cabeza de sus receptores. La Corte sostuvo que esta crisis debe ser enfrentada a través de los instrumentos ordinarios previstos en la Constitución, y no mediante poderes extraordinarios, lo que implica que el gobierno debe actuar dentro del marco de la legislación ordinaria y a través de los canales institucionales regulares, respetando así el principio de separación de poderes.

Estado: el Decreto 1272 de 2023 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia 521/23.

8 Manual de contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Manual de Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) adoptado mediante la Resolución 7700 de 2023, es una guía diseñada para cumplir con el numeral 9 del artículo 21 de la Ley 7 de 1979, que autoriza al ICBF a celebrar contratos con diversas entidades, tanto nacionales como internacionales, para el desarrollo de sus objetivos y programas.

Este documento proporciona directrices necesarias para que los procesos de contratación se realicen conforme a los principios que rigen la función administrativa y la contratación estatal, los cuales están definidos en la Constitución y en el Estatuto General de la Contratación Pública. Las disposiciones del Manual se aplican a los procesos de contratación de todas las dependencias del ICBF, tanto a nivel de la Dirección General como de las Direcciones Regionales.

FEDe. Colombia, cataloga aquellos artículos que tienen mayor nivel de incidencia o impacto del manual de contratación con el color rojo, debido a que (i) viola los principios de derechos humanos y (ii) amenaza al principio de buen gobierno y transparencia.





9 Primero, el manual de contratación del ICBF vulnera el principio de derechos humanos

El Manual de Contratación del ICBF que consta de 64 artículos¹³, adoptado a través de la Resolución 7700 del 6 de diciembre de 2023, adoptó un nuevo modelo de contratación, con el objetivo de priorizar la economía popular con asociaciones de padres y madres usuarios del servicio, madres comunitarias y organizaciones sociales, civiles y comunitarias de acción comunal. En el artículo 35, literal h, establece la forma de contratación por invitación cerrada cuando se trate de asociaciones de padres y madres usuarios del servicio, o de madres comunitarias, independientemente de que se encuentren o no habilitadas en el Registro Único de Oferentes, para la operación del servicio de los Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención.

A través de un memorando del subdirector del ICBF del 7 de diciembre de 2023¹⁴ ordenó a las direcciones regionales priorizar la contratación con las asociaciones de padres y madres usuarios del servicio y de padres usuarios o madres comunitarias y con las organizaciones sociales, civiles y comunitarios de acción comunal. Cabe destacar que se ha denunciado repetidamente que algunas de estas asociaciones han estado implicadas en casos de corrupción y tienen conexiones con políticos locales¹⁵.

En la práctica, esta medida reduce significativamente el espacio para los operadores que han participado y/o quieran participar en procesos de selección abierta, lo que vulnera los principios de eficacia o planeación, en caso de operadores que ya han manejado eficientemente dichos contratos, e impide que la competencia se desarrolle en igualdad de condiciones en la contratación.

Aunado a ello se destaca que la contratación estatal en Colombia se rige por principios fundamentales que buscan garantizar la transparencia, eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos. Uno de estos principios clave es el de selección objetiva, consagrado en la Ley 80 de 1993. El principio de selección objetiva establece que la escogencia de un contratista debe basarse en el ofrecimiento más favorable para la entidad y los fines que esta persigue, sin considerar factores subjetivos como el afecto, interés personal u otras motivaciones no objetivas¹⁶. Este principio busca asegurar que la contratación pública se realice de manera imparcial y en beneficio del interés general.

Al priorizar la contratación por invitación cerrada con asociaciones de padres, madres o grupos comunitarios, se crea un escenario que potencialmente vulnera este principio fundamental. Esta práctica limita artificialmente el universo de posibles oferentes, excluyendo a otros actores que podrían presentar propuestas más favorables en términos de calidad, experiencia o costo-beneficio. Además, esta modalidad de contratación puede introducir sesgos en el proceso de selección. Las relaciones preexistentes entre la entidad contratante y las asociaciones invitadas podrían influir indebidamente en la decisión final, alejándose del criterio de selección puramente objetivo que la ley exige.

¹³ Instituto Colombiano De Bienestar Familiar-ICBF. Proceso adquisición de bienes y servicios manual de contratación. Adoptado el 6 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo1.abs_manual_de_contratacion_icbf_v5_5.pdf

¹⁴ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Subdirección General. Dirección de primera infancia. Memorando con Radicado No. 202316000000166683 del 7 de diciembre de 2023. <https://es.scribd.com/document/706787747/202316000000166683-Orientaciones-contratacion-servicios-comunitarios>

¹⁵ La Silla Vacía, "Así un contratista del ICBF financia campañas políticas para ampliar su emporio", La Silla Vacía, 15 de mayo de 2022, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/region-sur/asi-un-contratista-del-icbf-financia-campanas-politicas-para-ampliar-su-emporio/>. Y Jineth Prieto, "El ICBF de Sucre adjudicó 4 mil millones a contratista con sede en la casa de una de sus funcionarias", La Silla Vacía, 15 de abril de 2021, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/el-icbf-de-sucre-adjudico-4-mil-millones-a-contratista-con-sede-en-la-casa-de-una-de-sus-funcionarias/>.

¹⁶ Consejo de Estado. Sentencia del 28 de mayo de 2012. Radicado No. 21489 MP. RtuH Stella Correa Palacio





Adicionalmente, el nuevo modelo de contratación se implementó sin un plan de transición efectivo, lo que ha generado un vacío en la prestación de servicios esenciales para la población infantil. Esto demuestra una falta de previsión y organización por parte del Estado, lo cual socava la capacidad del gobierno para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Según medios de comunicación, se han presentado demoras en los pagos a las madres comunitarias, así como en la operación y funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil -CDI-, afectando la atención y el cuidado de los niños y niñas¹⁷.

La interrupción de los servicios del ICBF afecta de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables, lo que perpetúa y exacerba las desigualdades existentes, contraviniendo el principio de igualdad ante la ley que es fundamental en un Estado de Derecho, constituyendo una grave violación de los derechos de la infancia. El Estado de Derecho exige que el gobierno proteja y garantice los derechos de todos los ciudadanos, especialmente los de los niños y adolescentes.

La priorización de la economía popular en la contratación, sin considerar adecuadamente las consecuencias y sin garantizar la continuidad de los servicios, sugiere una implementación arbitraria de políticas que no tiene en cuenta el bienestar general ni los principios de buen gobierno. El retraso en los pagos a las madres comunitarias y la falta de renovación oportuna de contratos no solo vulnera los derechos laborales y/o contractuales, sino que también afecta seriamente la nutrición de los niños y niñas bajo su cuidado. A pesar de que el ICBF había anunciado que regularizaría los pagos hasta el 11 de junio¹⁸, la incertidumbre persiste y las madres comunitarias a cargo de 52,000 menores no saben cómo suplir las necesidades alimentarias de los niños y niñas bajo su cuidado¹⁹.

10 Segundo, el manual de contratación del ICBF amenaza el principio de buen gobierno y transparencia.

El cambio en el manual de contratación del ICBF representa una seria amenaza al buen gobierno y la transparencia, pilares fundamentales de una administración pública eficiente y confiable. La falta de planeación y capacidad, evidenciada por la Procuraduría, trae como consecuencia la deficiencia en la gestión contractual actual²⁰. Esta situación no solo ha generado retrasos significativos en la prestación de servicios esenciales, sino que también ha puesto en riesgo los derechos de los niños, niñas y madres gestantes, revelando una preocupante falta de previsión y responsabilidad por parte de la entidad.

La intervención de la Contraloría General de la República, a través de su Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), subraya la magnitud del problema²¹. El

¹⁷ Parra Cepeda, María José. "Los niños esperan la democratización del Icbf aguantando hambre". La Silla Vacía, 6 de marzo de 2024. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-ninos-esperan-la-democratizacion-del-icbf-aguantando-hambre/>.

¹⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. "ICBF, MinHacienda y DNP logran acuerdos con madres comunitarias para regularizar los pagos". Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, 10 de mayo de 2024. <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-minhacienda-y-dnp-logran-acuerdos-con-madres-comunitarias-para-regularizar-los-pagos>.

¹⁹ Semana. "Desde el Concejo denuncian nuevo incumplimiento en el pago del ICBF a madres comunitarias en Bogotá". Últimas Noticias de Colombia y el Mundo, 12 de junio de 2024. <https://www.semana.com/politica/articulo/desde-el-concejo-denuncian-nuevo-incumplimiento-en-el-pago-del-icbf-a-madres-comunitarias-en-bogota/2024-31/>.

²⁰ Procuraduría General de la Nación. Procuradurías alerta que retrasos en contratación del ICBF podrían afectar a más de 1.2 millones de niños. Boletín 24-3. 7 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradurias-alerta-retrasos-contratacion-icbf-podrian-afectar-1-2millones-ninos.aspx>

²¹ Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, DIARI. "La Contraloría General de la República cuestiona las demoras en el proceso de contratación que adelanta el ICBF para atender a los Centros de Desarrollo Infantil". 26 de febrero de 2024. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/045.-la-contraloria-general-de-la-republica-cuestiona-las-demoras-en-el-proceso-de-contratacion-que-adelanta-el-icbf-para-atender-a-los-centros-de-desarrollo-infantil>.





seguimiento especial al proceso de contratación del ICBF para los Centros de Desarrollo Infantil revela una ruptura en los principios fundamentales de la contratación estatal: planeación y responsabilidad. Esta situación no solo compromete la atención a casi 800,000 niños de 0 a 5 años, sino que también pone en tela de juicio la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones hacia la población más vulnerable.

La falta de transparencia en la implementación del nuevo modelo de contratación y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas agravan aún más la situación. La opacidad en los procesos de contratación y la falta de explicaciones claras sobre los retrasos y problemas encontrados sugieren una grave deficiencia en la práctica del buen gobierno, que requiere transparencia, responsabilidad y una comunicación abierta con la ciudadanía.

11 Aumento subsidio a las ex madres comunitarias.

El Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 2182 de 2023 incrementó el subsidio para ex madres y ex padres comunitarios, que pasó de \$498,000 a \$1,102,000 mensuales. El decreto también establece que el beneficio se extenderá a quienes hayan desempeñado funciones como madres y padres comunitarios o sustitutos, siempre que puedan demostrar su retiro desde el 16 de junio de 2011, fecha en la que entró en vigor la Ley 1450 de 2011, que instituyó este subsidio.

El Gobierno se había comprometido, en los artículos 137 y 139 del Plan Nacional de Desarrollo (PND), a incrementar el subsidio de vejez para las madres comunitarias sujeto a tres rangos económicos, los cuales se definen con base en el tiempo de permanencia de las ex madres comunitarias en todas sus modalidades y ex madres sustitutas.

FEDe.Colombia, cataloga el Decreto con el color amarillo, debido a que se encuentra acorde con algunos principios del Estado de Derecho como son derechos humanos. Sin embargo, la iniciativa puede resultar inconveniente respecto del principio de estabilidad macroeconómica.

12 Primero, resulta inconveniente respecto del principio de estabilidad macroeconómica.

Conforme al Decreto, los subsidios se cofinancian con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Sin embargo, este esquema de financiación no tiene un estudio sobre el impacto fiscal que generará el aumento y la mayor cobertura que se ordena en el decreto reglamentario.

En el artículo 2.2.14.3.6, en el párrafo 4, establece que el valor del subsidio aumentará en cada anualidad según el incremento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente decretado por el Gobierno Nacional, valor que se aproximará al múltiplo de 1000 superior más cercano. El Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional efectuará los ajustes requeridos para la programación y pago de los subsidios, una vez el ICBF cuente con las partidas presupuestales correspondientes. Este incremento automático puede afectar significativamente los recursos financieros disponibles, especialmente en contextos de incrementos significativos del salario mínimo.





El ICBF señaló que destinará más de \$18 mil millones para el pago del retroactivo pensional y el Ministerio del Trabajo, a través del Fondo de Solidaridad Pensional, invertirá más de \$8,073 millones para apoyar a las ex madres comunitarias y sustitutas que no pueden acceder a una pensión. No obstante, para la expedición del decreto no se realizó un estudio de impacto fiscal, lo cual es una omisión grave. Los medios de comunicación han resaltado el incumplimiento de estos pagos, de manera concreta, según la directora de primera infancia del ICBF, el Ministerio de Hacienda adeuda al instituto \$513 mil millones de enero a abril y \$478 mil millones de mayo²², lo que evidencia problemas en la implementación y sostenibilidad financiera del programa, poniendo en riesgo la atención de la primera infancia.

De acuerdo con las proyecciones de la Contraloría, este decreto podría presentar un impacto fiscal significativo debido a la falta de estudios técnicos y económicos adecuados. El ente de control realizó un llamado de atención al ICBF para que adelante los estudios técnicos y financieros pertinentes, con el fin de determinar el impacto fiscal respecto de los subsidios de subsistencia para ex madres y padres comunitarios y sustitutos, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo²³. La ausencia de una evaluación exhaustiva del impacto fiscal genera incertidumbre sobre la viabilidad a largo plazo de estos subsidios y pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, un principio fundamental para el desarrollo sostenible.

13 Segundo, procura satisfacer los derechos humanos de las madres comunitarias.

El subsidio de subsistencia de las ex madres comunitarias es un apoyo económico del Estado creado por la Ley 1450 de 2011 -artículo 164-. Este subsidio de subsistencia fue creado con el objetivo de garantizar un apoyo económico a aquellas personas que, habiendo dejado de ejercer su labor, no pueden acceder a la pensión ni al programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEPS) del régimen subsidiado en pensiones. Este mecanismo busca proteger a un sector de la población que ha demostrado una valiosa dedicación al cuidado y bienestar de la niñez colombiana, pero que se encuentra en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Las ex madres comunitarias son mujeres que han dedicado sus vidas al cuidado de niños en hogares sustitutos, y la legislación colombiana les ha reconocido este derecho en forma de un auxilio pensional. Este subsidio no solo tiene como fin protegerlas en su edad adulta, en reciprocidad a su invaluable labor, sino que también tiene el potencial de inspirar un cambio más amplio en la forma en que la sociedad valora y remunera el trabajo de cuidado. Reconocer el valor intrínseco de este trabajo es un acto de justicia y un paso crucial hacia una sociedad más equitativa y solidaria garantizando la protección social al adulto mayor.

En conclusión, el subsidio de subsistencia para las ex madres comunitarias no solo satisface los derechos humanos de estas mujeres, al proporcionarles un apoyo económico esencial en su vejez, sino que también representa un acto de justicia social. Al reconocer y valorar el trabajo de cuidado que han realizado, este subsidio fortalece el principio de igualdad y dignidad humana. A través de este mecanismo, se honra y se protege a quienes han dedicado sus vidas al bienestar de la niñez colombiana procurando una vida digna, asegurando su bienestar en la etapa adulta.

²² Semana, "Ministerio de Hacienda adeuda cerca de un billón de pesos al ICBF: En riesgo atención de la primera infancia en Bogotá", Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo, 8 de mayo de 2024, <https://www.semana.com/politica/articulo/ministerio-de-hacienda-adeuda-cerca-de-un-billon-de-pesos-al-icbf-en-riesgo-atencion-de-la-primera-infancia-en-bogota/202430/>.

²³ Semana, "Contraloría alerta sobre el riesgo presupuestal que implicaría la vinculación laboral directa de 40.000 madres comunitarias del ICBF", Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo, 10 de agosto de 2023, <https://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-alerta-sobre-el-riesgo-presupuestal-que-implicaria-la-vinculacion-laboral-directa-de-40-mil-madres-comunitarias-del-icbf/202318/>.





Estado: El Decreto reglamentario 2182 fue expedido por el Ministerio de Trabajo el 15 de diciembre de 2023.

14 Se crea y reglamenta Alerta Colombia Ley Sara Sofía.

El presente Proyecto de Ley 266 Cámara tiene por objeto crear y reglamentar la Alerta Colombia como una herramienta ágil de difusión de información de niños y niñas que se encuentren extraviados en el territorio colombiano, con el objetivo de lograr su búsqueda, localización y recuperación inmediata. Este PL estatutaria fue radicado el 4 de octubre de 2023 con 15 artículos.

El PL que lleva el nombre de Sara Sofía en memoria de la niña de 23 meses que desapareció y murió a manos de su madre, quien fue condenada a más de 40 años de prisión por un juez de la República, obtuvo una aprobación unánime en la plenaria del Senado el 11 de junio de 2024, con 66 votos positivos y ninguno en contra, cumpliendo así con los requisitos necesarios para una Ley Estatutaria²⁴.

FEDe.Colombia cataloga el PL estatutaria con el color amarillo, debido a que (i) se encuentra acorde con algunos principios del Estado de Derecho como derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, (ii) robustece el principio de fortalecimiento institucional. Sin embargo, la iniciativa puede resultar inconveniente respecto del principio de estabilidad macroeconómica y políticas a largo plazo.

15 Primero, materializa el principio de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes mediante el fortalecimiento de la investigación.

El PL Sara Sofía fortalece significativamente la capacidad investigativa en casos de desaparición de menores, lo cual es una expresión concreta del principio constitucional que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección. Este proyecto materializa el mandato del artículo 44 de la Constitución, que establece la prevalencia de los derechos de los menores sobre los de los demás, al crear un mecanismo ágil y efectivo para su localización en situaciones críticas.

Este PL ayudará a agilizar la búsqueda de niños y niñas desaparecidos, lo cual es fundamental para su pronta localización y seguridad. Es un paso importante en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reforzando el compromiso del Estado y la sociedad colombiana con la protección y el bienestar de sus menores, fortaleciendo así el principio de derechos humanos de este grupo poblacional.

La implementación de la Alerta Colombia representa una innovación en la investigación de casos de desaparición de menores. Al involucrar activamente a la ciudadanía y a los proveedores de servicios de telecomunicaciones en la difusión de información crucial, se amplía exponencialmente el alcance y la rapidez de las búsquedas. Este enfoque colaborativo entre el Estado, la sociedad y el sector privado materializa los mandatos del Código de la Infancia y la Adolescencia, que

²⁴ El Proyecto de Ley se encuentra en: <https://www.camara.gov.co/ley-sara-sofia>





impone deberes compartidos para garantizar la protección integral de los menores.

16 Segundo, el proyecto de ley robustece el principio de fortalecimiento institucional.

El PL Sara Sofía establece un sistema de respuesta integrado que fortalece significativamente la capacidad institucional de Colombia para abordar casos de menores desaparecidos. Este enfoque multisectorial y coordinado representa un avance sustancial en la manera en que las instituciones del Estado colaboran para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Además, el proyecto fortalece las capacidades investigativas de las autoridades al permitir el uso autorizado de datos biométricos y personales de los menores desaparecidos. Esta medida, que requiere el consentimiento de los padres o del ICBF, proporciona a los investigadores herramientas más precisas y efectivas para la identificación y localización de los menores.

De otro lado, se establece que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles deberán garantizar la divulgación, de forma gratuita, de la Alerta Colombia con la información de los niños o niñas extraviados. Esta alerta deberá ser enviada a todos los teléfonos móviles que se encuentren en la zona donde se extravió el menor.

Finalmente, la implementación de esta ley requerirá un compromiso institucional sostenido, lo que, a su vez, fortalecerá la capacidad del Estado para mantener y mejorar sus mecanismos de protección infantil a largo plazo. Esto incluye la necesidad de una supervisión continua por parte del Congreso, lo que refuerza el papel de control político de esta institución.

17 Tercero, el PL resulta inconveniente respecto del principio de buen gobierno.

Bajo un análisis normativo integral, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con la Ley 2326 de 2023, que establece la “Alerta Rosa” con objetivos muy similares a los propuestos por el PL Sara Sofía. Esta ley existente crea un mecanismo de búsqueda inmediata nacional, estandarizado y multicanal para personas desaparecidas, incluyendo menores. Por lo que implementar un sistema paralelo como la Alerta Colombia representaría una duplicación innecesaria de esfuerzos y recursos estatales.

Desde el principio de estabilidad macroeconómica, no es eficiente para el Estado asumir el impacto fiscal de diferentes leyes con propósitos similares. El Estado debe maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles, evitando la duplicación en la implementación y mantenimiento de múltiples sistemas. La creación de un nuevo sistema de alerta cuando ya existe uno similar podría llevar a un gasto público ineficiente y potencialmente desestabilizador.

Asimismo, la Resolución 6141 de 2021 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones ya contempla la implementación de una Alerta Nacional y un Sistema de Alerta Nacional para casos de desaparición de menores. Esta regulación establece obligaciones para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en términos de difusión y envío de mensajes masivos localizados.





En conclusión, la implementación de sistemas paralelos dificultará la efectividad de las políticas a largo plazo en materia de protección de menores y gestión de recursos públicos. El legislador debe aprobar leyes sostenibles en el tiempo para abordar eficazmente la problemática de la desaparición de menores.

Estado: El Proyecto de Ley fue aprobado unánimemente en la plenaria del Senado el 11 de junio de 2024, con 66 votos a favor y ninguno en contra. Ahora, solo resta la sanción presidencial y el análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional para que se convierta en ley.

18 Aumento de edad mínima de consentimiento sexual a 16 años.

El Proyecto de ley 182/23 Cámara, que contiene 7 artículos, pretende modificar los artículos 208, 209, 2016 del Código penal – Ley 599 de 2000 – para aumentar la edad mínima de consentimiento sexual a 16 años. Esto quiere decir que, de aprobarse, cualquier relación sexual con una persona menor de 16 años sería delito, aunque no haya habido agresión, porque se considera que el consentimiento del menor de 16 años no es válido. Actualmente el Código Penal establece que la edad mínima para otorgar el consentimiento sexual es de 14 años.

Además, pretende modificar el inciso segundo del párrafo del artículo 53 de la Ley 1306 de 2009, para establecer que la edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años. Modificación que también se procura en el PL 155/23 Cámara y 297/24 Senado analizado anteriormente.

FEDe.Colombia, cataloga el Proyecto de Ley con el color amarillo debido a que la iniciativa afecta los principios de (i) derechos humanos y respeto a las libertades individuales y (ii) fortalecimiento de las instituciones.

19 Primero, el Proyecto de Ley vulnera el derecho humano a las libertades individuales.

La edad de consentimiento sexual se refiere a la edad mínima en la que una persona tiene capacidad legal para dar su consentimiento para tener relaciones sexuales. Este PL pretende aumentar la edad, limitando así la capacidad de las y los adolescentes para tener actividad sexual antes de los 16 años. Esta medida puede considerarse como una interferencia en la libertad sexual y no tiene en cuenta los distintos tiempos de maduración y desarrollo de cada niño o niña.

Además, estadísticas de UNICEF²⁵ indican que un porcentaje significativo de adolescentes comienza su vida sexual antes de los 15 años. En países de ingresos bajos o medios, alrededor del 10% de los niños y adolescentes, y entre el 10% y el 12% de las niñas y adolescentes, inician su vida sexual a esa edad. Estos datos subrayan la desconexión entre la realidad de la vida sexual de los adolescentes y la propuesta del proyecto de ley.

25 UNICEF. Para cada niño, poner fin al SIDA: Séptimo inventario de la situación de la infancia y el sida, 2016. Nueva York: UNICEF, 2016. El documento en español está disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/index_93427.html





Las leyes que aumentan la edad de consentimiento sexual tienden a reducir la autonomía de niñas, adolescentes y mujeres. Aunque ambos sexos enfrentan las consecuencias del aumento de la edad de consentimiento sexual, por ejemplo, niños y adolescentes que van a prisión por tener sexo consensuado con alguien de edad similar. El impacto incluye la negación de su derecho a tomar decisiones sobre si tener relaciones sexuales o no, cuándo y con quién y además trae consigo la estigmatización o criminalización de personas que tengan actividad sexual antes del matrimonio y el aumento de las barreras para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva.

Los acuerdos internacionales de derechos humanos no recomiendan límites específicos para la edad de consentimiento sexual. Por el contrario, el Comité de los Derechos de la Infancia de Naciones Unidas insta a los Estados a evitar criminalizar a adolescentes que mantengan relaciones sexuales consensuadas y sin fines de explotación con una diferencia de edad admisible, y recomienda la necesidad de establecer edades mínimas para el consentimiento sexual, el matrimonio y el consentimiento médico que reflejen de manera precisa el reconocimiento de la condición de seres humanos menores de 18 años como personas con derechos de acuerdo a su capacidad evolutiva, edad y madurez²⁶. En este contexto, la propuesta de aumentar la edad de consentimiento sexual podría obstaculizar los esfuerzos para empoderar a los adolescentes y garantizar su autonomía en su vida sexual y reproductiva.

La Convención sobre los Derechos de la Infancia recomienda que se reconozca a las personas adolescentes como sujetos de derechos, con capacidades que evolucionan con la edad y la madurez, y que se incluyan de manera explícita los derechos relacionados con su sexualidad, así como el derecho de las y los adolescentes a recibir información acerca de su salud sexual y reproductiva. El concepto de capacidades evolutivas, inherente a la Convención sobre los Derechos de la Infancia, representa el balance necesario entre el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus propias vidas que tienen derecho a ser escuchados, respetados y a que se les conceda cada vez mayor autonomía en el ejercicio de sus derechos, así como el derecho a la protección, de acuerdo con su nivel relativo de inmadurez y juventud.

Incluso, algunos miembros del Grupo de Medicina Adolescente de la Asociación Española de Pediatría consideran la medida como “extrema”, ya que las relaciones sexuales entre adolescentes se inician entre los 14 y los 16 años, en la mitad de los casos. Para estos médicos, terminaría criminalizándose una práctica que forma parte de nuestra realidad social²⁷.

Por otra parte, las recomendaciones para fijar una edad mínima más alta de consentimiento sexual, sin excepciones para cuando existe una diferencia de edad admisible, son problemáticas ya que pueden hacer que las adolescentes sexualmente activas sean más vulnerables a relaciones sexuales forzadas, a infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH), a embarazos no planeados y a abortos realizados en condiciones de riesgo²⁸.

Como conclusión, se recalca que la salud sexual y la salud reproductiva son derechos humanos que, de manera universal, tienen todas las personas sin distinción²⁹, pues la sexualidad al ser inherente a la naturaleza humana es universal, en tanto la reproducción es una expresión

26 Naciones Unidas. Observación general No. 20. Sobre la efectividad de los derechos de la infancia durante la adolescencia. 2016. El documento en español está disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqkirkQZLK2M58RF%2f5F0vH%2bg0BeHNYSXl2ulaelW9Y-1jn%2ba4Z2iaNPMKlJhzvzg%2bJKOrQeoRE7vfMUMHawFfQYybp%2b06K%2fKawf3HS3T64R>

27 Garanley abogados, la modificación de la edad de consentimiento sexual en España, <https://garanley.com/penal/edad-consentimiento-sexual/>

28 Suzanne Petroni, Madhumita Das, Susan M Sawyer. The Lancet Child Adolescent Health. Protección vs derechos: Edad legal para contraer matrimonio vs edad de consentimiento sexual. Disponible en español en: https://www.girlsnotbrides.org/documents/1089/Edad_de_consentimiento_esp%C3%B1ol.pdf

29 Rodríguez Ramírez, Gabriela. ¿Cómo ves? El aborto y la maternidad voluntaria. 2013 México: UNAM. <http://www.libros.unam.mx/pa-como-ves-el-aborto-y-la-maternidad-voluntaria.html>





de libertad, voluntad y responsabilidad³⁰. Los adolescentes por el estado de vulnerabilidad en la que se encuentran requieren de medidas especiales que garanticen sus derechos a la salud sexual y a la salud reproductiva, como lo establecen las constituciones y los tratados internacionales en la materia.

20 Segundo, el proyecto de ley afecta el principio de fortalecimiento de las instituciones.

Las consideraciones legales para modificar las leyes suelen centrarse en la protección de los adolescentes. Sin embargo, convertir en ilegal lo que puede ser una actividad saludable y natural para ellos supone un riesgo para su salud y bienestar³¹. Organizaciones como la Academia Estadounidense de Medicina Familiar, la Academia Estadounidense de Pediatría, el Colegio Estadounidense de Obstetras y Ginecólogos y la Sociedad Médica para Adolescentes han argumentado que las leyes relativas a la edad de consentimiento sexual son ineficaces e incompatibles con la realidad demográfica actual³².

A manera de ejemplo, en lugares donde la edad de consentimiento sexual es de 16 años, las personas responsables de proveer servicios de salud sexual y reproductiva, tales como anticonceptivos, tratamiento de infecciones de transmisión sexual, abortos o incluso atención obstétrica a menores de edad, desarrollan su práctica profesional de manera ilegal y, en consecuencia, podrían ser penalizadas, a pesar de los principios éticos que instan a priorizar el interés superior de las personas menores de edad y del compromiso con el juramento hipocrático de, ante todo, no hacer daño³³.

En este sentido, esperar que el personal de salud se convierta en una especie de policía del comportamiento adolescente sirve como una barrera más a la búsqueda y obtención de los servicios de salud que dicha población requiere. En la India, por ejemplo, la Ley de Protección de la Infancia ante Delitos Sexuales criminaliza toda actividad sexual realizada por niñas, niños y adolescentes y ordena la denuncia de los delitos sexuales; las personas que proporcionan servicios médicos deben reportar los casos de niñas y adolescentes embarazadas como víctimas de abuso sexual infantil, incluso si mantuvieron relaciones sexuales de forma consensuada con un niño o adolescente de edad similar³⁴.

Existe evidencia sólida y confiable que indica que las barreras legales y normativas relacionadas con los servicios de salud sexual y reproductiva limitan el acceso y uso de dichos servicios³⁵. Aumentar la edad de consentimiento sexual puede limitar el acceso de las y los adolescentes a la información, los servicios y el asesoramiento en materia de salud que requieren, al tratarlos como si fueran menores de edad que necesitan ser protegidos, en lugar de como personas que gozan de ciertos derechos. Lo cual debilita las instituciones encargadas de velar por la salud y el bienestar de los adolescentes.

30 Pérez Duarte y Noroña, A. E. (2002). Una lectura de los derechos sexuales y reproductivos desde la perspectiva de género. Panorama internacional entre 1994 y 2001. Boletín Mexicano de Derecho Comparado XXXV (105), pp. 1001-1027.

31 Nares Hernández, José Julio. Edad legal mínima para el consentimiento sexual: garantía del derecho humano de los niños a la salud sexual. 2019, Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia, 113-142. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i12.214>

32 American Academy of Family Physicians. Adolescents, protecting: ensuring access to care and reporting sexual activity and abuse. 2004. <https://www.aafp.org/about/policies/all/adolescentprotecting.html>

33 Suzanne Petroni, Madhumita Das, Susan M Sawyer. The Lancet Child Adolescent Health. Protección vs derechos: Edad legal para contraer matrimonio vs edad de consentimiento sexual. Disponible en español en: https://www.girlsnotbrides.org/documents/1089/Edad_de_consentimiento_espa%C3%B1ol.pdf.

34 Andrade C, Sathyanarayana Rao TS. Childhood sexual abuse and the law: more problems than solutions? Indian J Psychiatry 2013; 55: 214-15.

35 Suzanne Petroni, Madhumita Das, Susan M Sawyer. The Lancet Child Adolescent Health. Protección vs derechos: Edad legal para contraer matrimonio vs edad de consentimiento sexual. Disponible en español en: https://www.girlsnotbrides.org/documents/1089/Edad_de_consentimiento_espa%C3%B1ol.pdf





El bienestar sexual y reproductivo es un componente esencial de la salud, definida por la OMS como un estado de completo bienestar físico, mental y social³⁶. Los adolescentes, debido a su vulnerabilidad, necesitan medidas especiales que garanticen sus derechos a la salud sexual y reproductiva, como lo establecen diversas constituciones y tratados internacionales³⁷. Por ejemplo, en México, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes obliga a los gobiernos a coordinarse para asegurar la atención en salud sexual y reproductiva.

La política criminal en Colombia ha estado históricamente centrada en satisfacer una demanda punitivista. Esto ha llevado a un enfoque predominantemente represivo manifestado en el aumento de penas, la construcción de más centros de reclusión, la creación de nuevos delitos y la criminalización de poblaciones vulnerables, como en este caso los jóvenes.

Esta política ha tenido consecuencias significativas, tales como el hacinamiento carcelario, la congestión judicial, la omisión en la reparación a las víctimas del delito, la falta de políticas de rehabilitación para evitar la reincidencia y el acceso limitado a la justicia. Estos efectos ponen en entredicho la eficacia de la política pública criminal y su capacidad para contribuir a una sociedad más justa y segura.

En consecuencia, este enfoque punitivista del PL, podría llevar a un mayor hacinamiento carcelario y a una mayor congestión judicial. Además, desviaría recursos y atención de medidas más efectivas de prevención y rehabilitación, impactando negativamente en la política criminal y afectando las instituciones encargadas de administrar justicia.





4. Conclusiones

Del análisis realizado, se tiene que:

- 3 proyectos de ley (PL) y el Decreto 2182 de 2023 fueron catalogados con el color amarillo resultando aprobados con reparos por considerarse inconvenientes. Si bien se consideran válidos, resultarían perjudiciales para el país por sus consecuencias políticas, económicas y sociales.
- 1 decreto legislativo y 1 resolución fueron catalogados con color rojo por resultar especialmente graves frente a las normas superiores y los principios rectores del Estado de Derecho.

Se puede concluir que la normativa del sector familia, niñez y juventud, durante el período analizado, muestra avances significativos en la protección de los derechos de los menores, como la prohibición del matrimonio infantil y la creación de sistemas de alerta para niños desaparecidos. Sin embargo, se observan desafíos, especialmente en la gestión de instituciones clave como el ICBF. Aunque hay esfuerzos por fortalecer los derechos humanos y el marco institucional, persisten preocupaciones sobre la estabilidad económica y la eficiencia en la asignación de recursos, lo que subraya la necesidad de un enfoque más integral y sostenible en el desarrollo de políticas para este sector crucial.

Anexo 1: iniciativas legislativas en curso en la legislatura 2023-2024 del sector familia, niñez y juventud.

Anexo 2: otras iniciativas normativas del sector familia, niñez y juventud.





ANEXO 1:

**Iniciativas legislativas en curso del sector familia, niñez y juventud.
Legislatura 2023-2024**

<p>Proyecto de Ley 155/23 Cámara – 297/24 Senado</p> <p>Se pretende prohibir 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. Además, se crea el Programa Nacional de Atención Integral a Proyectos de Vida para niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno y en independencia.</p> <p>Fecha de radicación 16 de agosto de 2023.</p> <p>Estado A la fecha ya fueron aprobados dos debates</p>	<p>Proyecto de Ley 145/23 Cámara</p> <p>Se pretende establecer medidas en favor de la protección de la integridad, libertad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones</p> <p>Autores: Partido de oposición del gobierno</p> <p>Fecha de radicación: 16 de agosto de 2023</p> <p>Estado: A la fecha ya fue aprobado el primer debate</p>
<p>Proyecto de Ley 182/23 Cámara</p> <p>Se pretende modificar la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones</p> <p>Autores: Partido de la coalición de gobierno</p> <p>Fecha de radicación: 30 de agosto de 2023</p> <p>Estado: A la fecha ya fue aprobado el primer debate</p>	<p>Proyecto de Ley 134/23 Cámara</p> <p>Se pretende fortalecer la conmemoración del día nacional de la niñez y la adolescencia indígena colombiana, ampliando su ámbito e incluyendo un eje diferencial frente a la conservación y el orgullo por sus saberes ancestrales. Modifica la ley 2132 del 2021</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno y en independencia</p> <p>Fecha de radicación: 15 de agosto de 2023</p> <p>Estado: A la fecha ya fueron aprobados dos debates</p>





Iniciativas legislativas en curso del sector familia, niñez y juventud.
Legislatura 2023-2024

<p>Proyecto de ley 082/23 Senado.</p> <p>Por medio del cual se pretende modificar y establecer el procedimiento especial administrativo y judicial, para la restitución internacional o la garantía del ejercicio efectivo del derecho de visita de niños, niñas y adolescentes, a través de un trámite rápido y eficaz que garantice su retorno al país de residencia habitual</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno, en oposición y en independencia</p> <p>Fecha de radicación: 8 de agosto de 2023</p> <p>Estado: A la fecha fue aprobado el primer debate.</p>	<p>Proyecto de Ley 083/23 Senado</p> <p>Se pretende promover entornos digitales sanos y seguros para los niños, niñas y adolescentes del país, a través del desarrollo de políticas que permitan articular esfuerzos entre diferentes entidades del gobierno con la finalidad de impulsar procesos de educación de los riesgos en línea, promoción de hábitos saludables en el manejo de la tecnología y garantía de sus derechos.</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno, en oposición y en independencia</p> <p>Fecha de radicación: 7 de agosto de 2023</p> <p>Estado: Pendiente discutir ponencia para segundo debate en el senado.</p>
<p>Proyecto de Ley 285/23 Senado</p> <p>Se pretende crear y reglamentar la Alerta Colombia, como una herramienta ágil de difusión de información de niños y niñas que se encuentren extraviados en el territorio colombiano, con el objetivo de lograr la búsqueda, localización y recuperación inmediata de estos.</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno.</p> <p>Fecha de radicación: 4 de octubre de 2023</p> <p>Estado: A la fecha está pendiente enviar a sanción presidencial</p>	<p>Proyecto de ley 162/23 Senado</p> <p>Se pretende crear medidas de sensibilización, prevención, protección, y atención frente a la salud mental en el entorno digital ante hechos de violencia, las cuales se constituyan como una garantía para salvaguardar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el ordenamiento jurídico interno y brindar políticas públicas esenciales que cumplan con su correcta materialización.</p> <p>Autores: Partido de la oposición de gobierno</p> <p>Fecha de radicación: 26 de septiembre de 2023</p> <p>Estado: Pendiente discutir ponencia para segundo debate en senado.</p>





Iniciativas legislativas en curso del sector familia, niñez y juventud.
Legislatura 2023-2024

<p>Proyecto de Ley 301/24 Senado –051/23 Cámara</p> <p>Se pretende garantizar a las mujeres y personas menstruantes el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.</p> <p>Autores: Partidos de coalición de gobierno y de oposición.</p> <p>Fecha de radicación: 26 de julio de 2023</p> <p>Estado: A la fecha ya fueron aprobado dos debates</p>	<p>Proyecto de Ley 084/23 Senado –266/23 Cámara</p> <p>Se pretende modificar y adicionar la ley 5a de 1992, crear la comisión legal para la protección integral de la infancia y la adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones</p> <p>Autores: Partidos de la coalición de gobierno, de oposición y en independencia</p> <p>Fecha de radicación: 8 de agosto de 2023</p> <p>Estado: Archivado</p>
<p>Proyecto de Ley 334/23 Cámara</p> <p>Se pretende crear el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; y dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena de Indias D.T. y C.</p> <p>Autores: Partido de la oposición de gobierno</p> <p>Fecha de radicación: 12 de diciembre de 2023</p> <p>Estado: Archivado</p>	





ANEXO 2:

Leyes sancionadas en esta legislatura del sector familia, niñez y juventud. Legislatura 2023-2024

Ley: 2326 de 2023 – seleccionada para análisis -

Adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, niños, jóvenes, adolescentes y mujeres víctimas de desaparición

Autores: partidos de coalición de gobierno

Sancionada como Ley 2636 el 13 de septiembre de 2023

Ley: 2314 de 2023

Pretende promover la participación de niñas, adolescentes y mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas

Autores: partidos en independencia y de oposición de gobierno

Sancionada como LEY 2314 el 9 de agosto de 2023

Ley: 2328 de 2023

Establece la política de Estado para el desarrollo integral de la infancia y adolescencia, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas, financieras y de gestión para, de manera progresiva, garantizar la atención integral de niñas, niños y adolescentes entre los seis (6) Y los dieciocho (18) años, en el marco del desarrollo integral.

Autores: partidos en independencia y de oposición de gobierno

Sancionada como Ley 2328 el 21 de septiembre de 2023





**Decretos del sector familia, niñez y juventud.
Periodo 2023-2024
Seleccionados para análisis: (2)**

Decreto legislativo 1272 de 2023	Decreto 1960 de 2023
<p>Por medio del cual se crea una transferencia no condicionada para atender a las familias con niños y niñas en primera infancia y/o madres gestantes, que se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo inminente de estarlo en el departamento de La Guajira y se toman otras medidas que permiten la atención integral de esta población, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p>Autor: presidente de la República.</p> <p>Estado: Decreto declarado <u>inexequible</u>, con efectos retroactivos, mediante la sentencia C-521/23</p>	<p>Por medio del cual se modifican los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se incorporan las transferencias monetarias al Sistema de Transferencias creado por la Ley 2294 de 2023.</p> <p>Autor: presidente de la República</p> <p>Estado: Decreto expedido el 15 de noviembre de 2023.</p>
Decreto 459 de 2024.	Decreto 2182 de 2023 – Seleccionado para análisis -
<p>Se reglamenta la participación de las familias en los procesos educativos de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales, de educación preescolar, básica y media para promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Autor: Ministerio de Educación</p> <p>Estado: Decreto reglamentario expedido el 10 de abril de 2024</p>	<p>Mediante el cual se aumenta el subsidio para ex madres y ex padres comunitarios</p> <p>Autor: Ministerio del Trabajo.</p> <p>Estado: Decreto expedido el 15 de diciembre de 2023.</p>





Proyectos de Decretos- Período 2023-2024

Nro. total de Proyectos: (7)
Seleccionados para análisis: (1)

“Por el cual se reglamentan el artículo 203 de la Ley 2294 de 2023, el numeral 8 del artículo 82 de la Ley 1098 de 2006 y los artículos 6, 12 y 29 de la Ley 2126 de 2021”

Reglamentar el artículo 203 de la Ley 2294 de 2023, en virtud del cual se crea el Sistema Nacional de Justicia Familiar, estableciendo los principios y fines que lo orientan, los actores que lo conforman, sus deberes, y las rutas de articulación para garantizar su funcionamiento, así como el desarrollo del numeral 8 del artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, sobre la promoción de la conciliación extrajudicial en los asuntos de familia y de los artículos 6, 12 y 29 de la Ley 2126 de 2021, sobre la creación de comisarías de familia, comisarías de familia intermunicipales y móviles.

Autor: Ministerio de Justicia y Derecho

Estado: En análisis de los comentarios. La fecha límite para presentar observaciones fue el 13 de julio de 2024

Link: <https://www.sucop.gov.co/entidades/minjusticia/Normativa?IDNorma=14817>

Resoluciones

Período 2023-2024

Nro. Total de Resoluciones: (29)
Seleccionadas: (3)

Resolución 7700 de 2023

Por la cual se adopta el Manual de Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se derogan unas resoluciones.

Autor: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Estado: resolución expedida el 6 de diciembre de 2023

Resolución 6817 de 2023

Por la cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité Juvenil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Autor: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Estado: resolución expedida el 19 de octubre de 2023





Resolución 5400 de 2023.

Por medio de la cual se adopta el acuerdo colectivo final pactado entre las organizaciones sindicales SINTRABIENESTAR, SIDEFAM, SINTRAFAMILIAR y el ICBF, con base en el acta final del Acuerdo Colectivo 2023.

Autor: Instituto Colombiano de Bienestar Familia

Estado: resolución expedida el 6 de julio de 2023

**Proyecto de Resoluciones
Periodo 2023-2024
Nro. Total de Resoluciones: (12)
Seleccionadas: (1)**

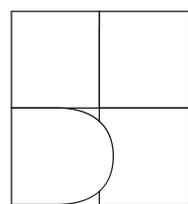
Proyecto de Resolución de inspección, vigilancia y control de los servicios de protección

Por la cual se establece el régimen para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se efectúan unas delegaciones y se derogan las resoluciones No. 3899, 3566 y 5068 de 2010, todas sus modificaciones y las demás normas que le sean contrarias

Autor: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Estado: se reciben opiniones, sugerencias, o propuestas hasta el 20/07/2024





FEDe.
Colombia
©





Fundación
para el Estado
de Derecho

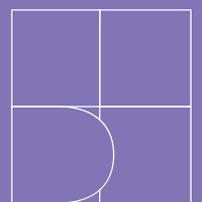
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 12

BOLETÍN SECTORIAL FAMILIA, NIÑEZ Y JUVENTUD.

Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©