



## **DIRECTIVA No.033**

**DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

**PARA: ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL; MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO; MINISTERIO DEL INTERIOR; MINISTERIO DE TRABAJO; MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES; MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE; MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA; MINISTERIO DE DEFENSA; MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO; MINISTERIO DE TRANSPORTE; MINISTERIO DE CULTURA; MINISTERIO DEL DEPORTE; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL; INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (RECTOR DEL SNBF Y PRESTADOR DE SERVICIOS SOCIALES); UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS; UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS, AUTORIDADES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS; AUTORIDADES DE LOS PUEBLOS AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS; AUTORIDADES DEL PUEBLO ROM.

**ASUNTO:** CUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES FRENTE A TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA EN RAZÓN DE GÉNERO, ESPECIALMENTE VIOLENCIAS SEXUALES, Y LA ELIMINACIÓN DEL MATRIMONIO Y LAS UNIONES TEMPRANAS, EN ESPECIAL A QUIENES SE ENCUENTRAN EN MAYOR SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

**FECHA:** 3 DE DICIEMBRE DE 2020



El Procurador General de la Nación, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 277, numerales 1,2 y 5; numeral 4, artículo 278 de la Constitución Política; en el Decreto Ley 262 de 2000, artículo 7, numerales 2, 7 y 16; en la Ley 1098 de 2006, Capítulo II, artículos 210 y 211, y ampliando el alcance de la Directiva No. 002 del 3 de febrero de 2020, **exhorta** a todas las entidades destinatarias de esta directiva, así como a las entidades del orden nacional y territorial que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; en especial a gobernaciones y alcaldías, autoridades de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y ROM, a priorizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento oportuno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a **todas las formas de violencia en razón de género, especialmente violencias sexuales, y el matrimonio y las uniones tempranas**, atendiendo las siguientes consideraciones:

## **I. CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES FRENTE A TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA EN RAZÓN DE GÉNERO, ESPECIALMENTE VIOLENCIAS SEXUALES, Y EL MATRIMONIO Y LAS UNIONES TEMPRANAS.**

### **A. Marco normativo y derechos de niñas, niños y adolescentes frente a las violencias por razón de género**

1. Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 1966, ratificados por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, abogan por la igualdad en derechos y la prohibición de discriminación. A través de los Pactos se busca asegurar el goce de todos los derechos y se estableció como discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado el no reconocimiento, la limitación o la amenaza al ejercicio de sus derechos.
2. Que la primera Conferencia mundial sobre la mujer celebrada en ciudad de México en 1975, buscó concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos, estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer a través de promover: (i) la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género; (ii) la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; (iii) una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.
3. Que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW (1979) ratificada por parte de Colombia a través de la



Ley 51 de 1981, señaló que la igualdad no debe ser formal, sino que debe revestir un carácter material y efectivo; señaló el vínculo existente entre discriminación y violencia, y reconoció el papel de la cultura en el mantenimiento de la discriminación contra las mujeres y las niñas. Estableció obligaciones dirigidas a la abolición de todas las prácticas discriminatorias y a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres<sup>1</sup>, Así como también, todas aquellas necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

4. Que la Segunda Conferencia mundial sobre la mujer en Copenhague (1980), definió tres esferas para alcanzar las metas de igualdad de género, desarrollo y paz: (i) la igualdad de acceso a la educación; (ii) las oportunidades de empleo y; (iii) servicios adecuados de atención de la salud.
5. Que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), reafirmó el reconocimiento de los derechos de las mujeres y las niñas como derechos humanos y estableció como objetivo central, la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo. Ratificó la necesidad de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y estableció que todos ellos son universales, indivisibles e interdependientes.
6. Que la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer –Convención de Belém do Pará– (1994), aprobada por Colombia por la Ley 248 de 1995, establece el concepto de violencia contra la mujer<sup>2</sup>, reconoce que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, define que la violencia se puede presentar en la esfera pública y privada. Establece que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

---

1 Colombia ratificó el 23 de enero de 2007 el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer asumiendo la responsabilidad de dar cumplimiento a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW.

2 Establece que se entenderá que violencia contra la mujer la violencia física, sexual y psicológica: (i) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; (ii) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y (iii) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra



7. Que la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1994), insta a los Estados parte, a que incorporen en su normatividad el concepto de “*violencia contra la mujer*” entendiéndolo como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo mujer, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para ellas.
8. Que en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo en El Cairo (1994), se consideró que eliminar la violencia contra las mujeres y asegurar la habilidad de las mujeres de controlar su propia fertilidad son piedra angular de las políticas de población y desarrollo. Se reiteró a los gobiernos su obligación de adoptar medidas contundentes para proscribir todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, incluidas la violencia en el ámbito doméstico, la violación y todas las formas de explotación y hostigamiento.
9. Que la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing (1995), planteó como objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres, los siguientes objetivos estratégicos para eliminar su discriminación, las actitudes y prácticas culturales: i) promover la protección de sus derechos; ii) incrementar el conocimiento sobre sus necesidades y su potencial; iii) eliminar la discriminación contra las niñas en la educación, desarrollo de habilidades y entrenamiento; iv) eliminar la discriminación frente a la salud y la nutrición; v) eliminar la explotación laboral y proteger a las niñas del trabajo en la infancia; vi) erradicar las violencias en contra de las niñas; vii) promover la participación social de las niñas; viii) fortalecer el rol de la familia para fortalecer el estatus de las niñas.
10. Que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en Durban (2001), reafirmó que los Estados tienen el deber de proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las víctimas, y deben aplicar una perspectiva de género que reconociera las múltiples formas de discriminación que pueden afectar a las mujeres; así mismo, determinó que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas.
11. Que la Resolución sobre la mujer en el desarrollo<sup>3</sup> (2006), expresa su profunda preocupación por la violencia generalizada contra las mujeres y las niñas, reitera la necesidad de seguir intensificando los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra ellas y reconoce que la violencia es uno de los obstáculos que impide lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

---

<sup>3</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/60/210. La mujer en el desarrollo. 22 de marzo de 2006



12. Que la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer<sup>4</sup> celebrada en Beijing (1995) reafirma que la incorporación de la perspectiva de género es una estrategia universalmente aceptada para promover el empoderamiento de la mujer y lograr la igualdad entre los géneros mediante la transformación de las estructuras de desigualdad; reitera que los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar los actos de violencia contra las mujeres y las niñas.
13. Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) afirma el derecho de toda persona al goce del más alto nivel posible de salud física y mental, así como el derecho de toda persona a la educación sin discriminación alguna.
14. Que la Convención sobre los Derechos del Niño de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 20 de noviembre de 1989, aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991, establece, en su artículo 2, que es obligación de los Estados Parte respetar los derechos del niño y de la niña y asegurar su aplicación sin distinción alguna, instando a tomar las medidas necesarias para garantizar su protección contra toda forma de discriminación o castigo. De igual forma, en los artículos 19, numerales 1, 2, 24, 34, 35 y 36, señala un marco de derechos y acciones específicas para garantizar su cumplimiento.
15. Que la Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta el 14 noviembre de 2014, establecen entre otros puntos importantes el derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objeto de ninguna forma de violencia, especialmente de violencia sexual; la importancia de garantizar un entorno de crianza respetuoso y exento de violencia; la obligación para los Estados firmantes de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual. También hace un especial énfasis en visibilizar y prevenir matrimonios o uniones tempranas y trata de personas (matrimonio servil o con fines de explotación sexual, especialmente).
16. Que el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 13 resalta la necesidad de que la prevención de cualquier acto de violencia contra los niños, niñas y adolescentes se concentre en la erradicación de los factores de

---

<sup>4</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/64/141. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. 18 de febrero de 2010.



riesgo, como lo son la pobreza y la discriminación basada en estereotipos de género; y segundo, se acompañe por un sistema integrado, cohesivo, interdisciplinario y coordinado de políticas públicas sostenibles<sup>5</sup>.

17. Que el Comité de los Derechos del Niño<sup>6</sup> ha convocado a los Estados a aplicar el principio de debida diligencia en prevención de actos de violencia, lo cual adquiere alcances específicos y reforzados que expresamente exigen al Estado garantizar “*vidas libres de violencia*”<sup>7</sup>. Así mismo, plantea que los esfuerzos de los Estados deben estar orientados a lograr la erradicación de patrones, estereotipos y prácticas que subvaloran la condición femenina en todos los ámbitos sociales: económico, laboral, político, educativo, en la administración de justicia y en las relaciones familiares y privadas. Esto contribuiría a minimizar los patrones que generan las condiciones contextuales en los cuales se cometen los actos de violencia sexual, explotación y esclavitud sexual contra la población femenina.
18. Que en la Observación General No. 12 del 20 julio de 2009 del Comité de los Derechos del Niño, se insta a los Estados Parte a que presten especial atención al derecho de la niña a ser escuchada, recibir apoyo, si lo necesita, para expresar su opinión y para que esta se tenga debidamente en cuenta, dado que los estereotipos de género y los valores patriarcales perjudican e imponen graves limitaciones a las niñas en el disfrute del derecho.
19. Que el Comité de los Derechos del Niño (Observación general No. 20 de 2016), plantea que “*durante la adolescencia, las desigualdades de género cobran una mayor dimensión. La discriminación, la desigualdad y la fijación de estereotipos contra las niñas y adolescentes suelen adquirir mayor intensidad y redundar en violaciones más graves de sus derechos, como el matrimonio infantil y forzado, el embarazo precoz, la mutilación genital femenina, la violencia física, mental y sexual por razón de género, el maltrato, la explotación y la trata*”.

---

<sup>5</sup> Los Estados deben diseñar e implementar medidas para facilitar la identificación y notificación de los factores y eventos de violencia, tales como el diseño de indicadores de riesgo, programas de orientación dirigidos a quienes están en contacto con los niños y niñas sobre cómo interpretar dichos factores, líneas telefónicas gratuitas para denunciar casos de violencia, entre otros. El Comité sostiene que la creación de un mecanismo de notificación supone: “a) el suministro de información adecuada para facilitar la presentación de quejas, b) la participación en investigaciones y actuaciones judiciales, c) la elaboración de protocolos adaptados a las diferentes circunstancias, y su amplia difusión entre los niños y la ciudadanía en general, d) la prestación de los correspondientes servicios de atención a los niños y las familias, y e) la formación y la prestación de apoyo permanente al personal encargado de procesar la información recibida por los sistemas de notificación.” Observación General No. 13 “Derecho del Niño a No Ser Objeto de Ninguna Forma de Violencia”.

<sup>6</sup> Comité de los Derechos del Niño (2020), Declaración sobre los efectos del COVID-19 en niños, niñas y adolescentes, en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CRC\\_STA\\_9095](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095).

<sup>7</sup> En esa línea, en tanto la violencia sexual constituye una manifestación aguda de las prácticas discriminatorias de género,. Ver al respecto: Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos. Acelerar los Esfuerzos para Eliminar Todas las Formas de Violencia contra la Mujer: Garantizar la Debida Diligencia en la Prevención, A/HRC/14//L.9/Rev. 16 de Junio de 2010..



20. Que la observación No. 15 del 17 de abril del 2013 del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, establece que la discriminación basada en el género está especialmente extendida, y da lugar a una amplia gama de fenómenos, desde el infanticidio o feticidio femenino hasta las prácticas discriminatorias en la alimentación de lactantes y niños pequeños, los estereotipos basados en el género y las diferencias en el acceso a los servicios. También debe prestarse atención a las distintas necesidades de los niños y las niñas y al impacto de las normas y valores sociales relacionados con el género en la salud y el desarrollo de los niños y las niñas.
21. Que el Protocolo facultativo Relativo a la Venta de Niños, la [Prostitución Infantil] y la Utilización de Niños en Pornografía del 2000<sup>8</sup> aprobada por la Ley 765 de 2002, promueve medidas y evidencia un enfoque global para abordar todos los factores que contribuyen a las prácticas de utilización de niños, en especial: el subdesarrollo, la pobreza, las disparidades económicas, las estructuras socioeconómicas desiguales, la disfunción familiar, la falta de educación, la migración rural-urbana, la discriminación de género, la conducta sexual irresponsable de los adultos, los conflictos armados y la trata de niños y niñas<sup>9</sup>.
22. Que el Protocolo para la Prevención, Supresión y Castigo del Tráfico de Personas, Mujeres y Niños que complementa a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, PALERMO, aprobado por la Ley 800 de 2003 establece que los Estados Parte deben: a) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.
23. Que los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantean a los Estados desarrollar medidas para prevenir y erradicar las violencias contra las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes a partir de fomentar la igualdad de género (ODS 5) propone

---

<sup>8</sup><https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/protocolofacultativodelaconvencionsobrelosderechosdelninorelativoalaventad eninoslaprostitucioninfant.pdf>

<sup>9</sup> Los Estados se obligan a prohibir la venta de niños y su utilización en la prostitución y en la pornografía; establecer normas penales para su investigación y sanción<sup>1</sup> proteger a las víctimas en todas las fases del proceso penal, y difundir las leyes, medidas administrativas y políticas destinadas a prevenir esos delitos. Artículo 3: definiciones de los tipos penales. 8: 1. Proteger en todas las fases del proceso penal derechos e intereses de las víctimas: a) Adaptar los procedimientos a sus necesidades especiales; b) Informar a las víctimas; c) Considerar sus opiniones. d) Prestar la debida asistencia; e) Proteger debidamente la intimidad e identidad; f) Velar por su seguridad de víctimas, así como familias y testigos a su favor. g) Evitar las demoras innecesarias. 2. Que el hecho de haber dudas acerca de la edad real de la víctima no impida la iniciación de las investigaciones penales. 5. Proteger la seguridad de personas u organizaciones dedicadas a la prevención o la protección de las víctimas.



a los Estados: (1) Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; **(2) Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación;** **(3) Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina;** (4) Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen; (5) Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres; (6) Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

24. Que el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado del 2 abril de 2014. (A/HRC/26/22) establece que se hace necesaria la participación de diversos actores para la elaboración e implementación de estrategias integrales y coordinadas para eliminar el matrimonio infantil y prestar servicios a aquellas niñas y adolescentes ya casadas, a través de sistemas de protección de la niñez, acceso a justicia, entre otros. Igualmente, indica que es necesario fortalecer los mecanismos de educación para la prevención del matrimonio infantil y ofrecer apoyo para la continuación en las trayectorias educativas de niñas y adolescentes ya casadas y promover y proteger los derechos humanos, incluyendo su salud sexual y reproductiva, para la toma de decisión libre y que ellas puedan ejercer control sobre sus vidas.
25. Que el Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales del 10 diciembre de 2007 establece en el artículo 22.2. que los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.
26. Que la Observación General No. 11 de la Convención sobre los derechos del Niño establece frente a los derechos de las niñas y los niños indígenas, que frente a sus derechos y prácticas culturales “ *...han de ejercerse de conformidad con otras disposiciones de la Convención y no pueden justificarse en ningún caso si se considera que son perjudiciales para la dignidad, la salud o el desarrollo del*





*niño. Cuando existan prácticas perniciosas, como los matrimonios precoces y la mutilación genital de la mujer, el Estado parte debería colaborar con las comunidades indígenas para acabar con ellas. El Comité insta encarecidamente a los Estados Parte a que organicen y pongan en práctica campañas de concienciación, programas de educación y disposiciones legislativas encaminadas a cambiar las actitudes y a rectificar los papeles y estereotipos de género que contribuyen a las prácticas perjudiciales”.*

27. Que el Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 4 sobre la salud de los adolescentes, 2003, párr. 24: *A la luz de los artículos 3, 6, 12, 19 y el párrafo 3 del artículo 24 de las observaciones “... los Estados Parte están obligados a adoptar todas las medidas eficaces para eliminar cuantos actos y actividades amenacen al derecho a la vida de los adolescentes, incluidas las muertes por cuestiones de honor. El Comité insta vivamente a los Estados Parte a que elaboren y realicen campañas de sensibilización, programas de educación y leyes encaminadas a cambiar las actitudes predominantes y a abordar las funciones y los estereotipos en relación con el género que inspiran las prácticas tradicionales perjudiciales. Además, los Estados Parte deben facilitar el establecimiento de información multidisciplinaria y prestar asesoramiento a los centros respecto a los aspectos perjudiciales de algunas prácticas tradicionales, como son los matrimonios precoces y la mutilación genital de la mujer”.*
28. Que la Observación General No. 9 del Comité de los derechos del Niño sobre los derechos de los niños con discapacidad, plantea que las niñas con discapacidad, con frecuencia son todavía más vulnerables a la discriminación de género. En este contexto, se pide a los Estados Parte que presten especial atención a las niñas con discapacidad adoptando las medidas necesarias, y en caso de que sea preciso, medidas suplementarias, para garantizar que estén bien protegidas, tengan acceso a todos los servicios y estén plenamente incluidas en la sociedad. Los niños con discapacidad son más vulnerables a todos los tipos de abuso, sea mental, físico o sexual en todos los entornos, incluidos la familia, las escuelas, las instituciones privadas y públicas, entre otras cosas, otros tipos de cuidados, el entorno laboral y la comunidad en general.
29. Que la Observación General No. 6 del Comité de los derechos del Niño menciona explícitamente que “... 50. *Los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia que se encuentran fuera de su país de origen son particularmente vulnerables a la explotación y los malos tratos. Las niñas corren peligro mayor de ser objeto de trata, en especial para la explotación sexual* “. Según el artículo 35 de la Convención, los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para impedir la trata. Entre esas medidas figuran la identificación de



los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de su familia, la averiguación periódica de su paradero y las campañas de información adaptadas a todas las edades, que tengan en cuenta las cuestiones de género, en un idioma y un medio comprensibles para el niño víctima de la trata.

30. Que de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.
31. Que según establece la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia”* en el territorio nacional se asume el principio de la Protección integral para los niños, niñas y adolescentes, reconociéndoles como sujetos de especial protección, a quienes será aplicado el principio de interés superior para garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes. Los numerales 16 y 26 del artículo 41 de esta misma Ley, establecen diferentes obligaciones del Estado colombiano frente a la protección de la infancia y la adolescencia, dentro de las que es pertinente resaltar el deber de prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes y el deber de prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos.
32. Que la Ley 679 de 2001 *“Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución”* establece en el artículo 1° que las autoridades deben adoptar las medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio.
33. Que la Ley 985 de 2005 *“Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”* el Gobierno Nacional debe adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.



34. Que el artículo 11 de la Ley 906 de 2005 Código de Procedimiento Penal, establece los derechos de las víctimas en el marco del acceso a la administración de justicia, entre otros: *“a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno; b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor”; c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos ; “e) A recibir desde el primer contacto con las autoridades y en los términos establecidos en este código, información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas”.*
35. Que la Ley 1146 de 2007 sobre prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes, establece de manera amplia el desarrollo de actuaciones sectoriales e intersectoriales para su prevención, detección, atención, vigilancia epidemiológica.
36. Que la Ley 1257 de 2008, *“Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”*, establece las diferentes formas de violencias de las que pueden ser víctimas todas las mujeres, consagra el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencias y así mismo, normas para la protección, atención y estabilización de las mujeres víctimas.
37. Que la Ley 1336 de 2009, *“Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes”*, ordena la realización de diferentes acciones de prevención y atención para combatir este tipo de violencias. Así mismo, esta Ley establece otras normas para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
38. Que la Ley 1448 de 2011, dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno teniendo especial enfoque en las mujeres, jóvenes, niños y niñas por ser grupos de especial riesgo.
39. Que la Ley 1620 de 2013, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio de los Derechos Humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.
40. Que la Ley 1719 de 2014, modifica algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las



víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.

41. Que la Ley 1761 de 2015, a través de la cual se tipifica el delito de feminicidio como un delito autónomo, busca garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.
42. Que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" establecieron como metas la reducción de la tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años de pasar de 61 a 56 (por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años), la tasa específica de fecundidad en adolescentes de 10 a 14 años pasar de 2.6 a 2.0 (por cada 1000 mujeres de 10 a 14 años), el porcentaje de embarazos subsiguientes en mujeres de 15 a 19 años, de 19 % a 14% y el porcentaje de mujeres entre 13 y 19 años unidas o casadas 14.1% a 12.6%.
43. Que el Auto 092 de 2008, adoptado por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional que tiene como referencia la Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, plantea de manera extensa las múltiples violaciones a los derechos fundamentales de mujeres, niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano y el impacto diferencial y desproporcionado que adquieren las vulneraciones contra la dignidad e integridad sexual, lo cual permite entender el impacto desproporcionado que estos eventos han tenido sobre niñas, adolescentes y mujeres.
44. Que el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional que tiene como referencia la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, de manera amplia describe las afectaciones de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, con un énfasis en las violencias sexuales, las graves vulneraciones sobre los derechos fundamentales, los derechos sexuales y reproductivos, las dificultades de acceso a servicios estatales y la deficiencia al brindar acciones de restablecimiento de derechos de manera amplia y suficiente,



en el marco de ser una problemática de alto impacto individual y social frente a la cual el Estado colombiano no desarrolla el marco de derechos que debe garantizar.

45. Que el Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional, Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del Auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004., plantea que las violaciones a los derechos humanos, cometidas con ocasión del conflicto, afectaron a la población civil de manera diferencial; y han tenido un mayor impacto en las poblaciones con menos recursos, poblaciones rurales, indígenas y afrocolombianas, en mujeres, y en especial en niñas, niños y adolescentes.
  46. Que el Decreto 2081 de 2019 modificadorio del Decreto 4690 de 2007 establece que la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso/Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA) deberá *“...Coordinar y orientar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, planes, programas, estrategias y políticas públicas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, en el ámbito territorial, atendiendo los principios y enfoque de protección integral”*.
  47. Que la Resolución Número 459 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social. *“Por la cual se adopta el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual”* establece los estándares de atención a casos de violencia sexual en el sector salud.
  48. Que la Directiva No. 002 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación instó a las administraciones territoriales a incluir los derechos de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes, las mujeres, la familia, las personas mayores y las personas con discapacidad en los planes de desarrollo territorial.
- B. Marco normativo y de derechos de niñas y adolescentes frente a los Matrimonios y Uniones Tempranas**



1. Que la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW<sup>10</sup> establece en el numeral 2° del artículo 16 que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.
2. Que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, en la recomendación 31 y el Comité de los derechos del niño Recomendación 18, consideran que el matrimonio infantil o forzoso es una práctica nociva que debe ser eliminada, que vulnera los derechos y las libertades de niñas, niños y adolescentes. El Comité en su observación general No 18 (2014), sobre las prácticas nocivas, que publicó conjuntamente con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, insta al Estado parte a: Velar por que se haga cumplir la edad mínima para contraer matrimonio, fijada en 18 años para las niñas y los niños, que en ningún caso puede casarse una persona menor de 16 años y que los motivos para obtener una excepción a partir de los 16 años de edad, solo con la autorización de un tribunal competente y con el consentimiento pleno, libre e informado del niño, estén estrictamente definidos por la ley. El Estado parte debe emprender programas integrales de creación de conciencia sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil para las niñas, dirigidos en particular a los padres, docentes y líderes comunitarios.
3. Que la Convención sobre los Derechos del Niño y su observación general número 13, plantean que el matrimonio infantil constituye una forma de violencia en contra de la niñez.
4. Que la Recomendación General No. 19 de la CEDAW describe que las actitudes tradicionales por las que se considera que las mujeres están subordinadas a los hombres o por las que tienen roles estereotipados perpetúan prácticas generalizadas de violencia o coacción, como la violencia y el abuso en la familia, el matrimonio forzado, las muertes por dote, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Estos prejuicios y prácticas pueden justificar la violencia de género como forma de protección o control de la mujer. El efecto de dicha violencia sobre la integridad física y mental de las mujeres es privarlas del disfrute, ejercicio y conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de manera igualitaria.

---

<sup>10</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979



5. Que la Convención sobre los Derechos del Niño y su Recomendación general prohíben a los Estados Parte permitir o dar validez a un matrimonio entre personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad. En el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, "niño significa todo ser humano menor de dieciocho años, a menos que, de conformidad con la ley aplicable al niño, haya alcanzado antes la mayoría de edad". No obstante, esta definición, y teniendo en cuenta las disposiciones de la Declaración de Viena, el Comité considera que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer.
6. Que la Recomendación general No. 24 de la CEDAW, al informar sobre las medidas adoptadas para cumplir con el artículo 12, insta a los Estados Parte a reconocer su interconexión con otros artículos de la Convención que inciden en la salud de la mujer y en estos se proscriben los esponsales y el matrimonio de los hijos, un factor importante para prevenir los daños físicos y emocionales que surgen del parto prematuro.
7. Que la Convención de los Derechos del Niño, en el artículo 24 (3), establece que los Estados Parte adoptarán todas las medidas efectivas y apropiadas con miras a abolir las prácticas tradicionales nocivas para la salud de los niños.
8. Que el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU en el Comentario General 16 plantea que preocupa que tanto el matrimonio como los embarazos tempranos sean factores importantes de salud, problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva, incluido el VIH / SIDA. Y recomienda que los Estados Parte revisen y, cuando sea necesario, reformen su legislación y práctica para aumentar la edad mínima para contraer matrimonio en todos los casos, se tenga o no el consentimiento de los padres, tanto para niñas como para niños.
9. Que la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado de julio de 2015, realiza un marco de declaraciones y recomendaciones dirigidas a los Estados para priorizar las acciones enfocadas a la eliminación de esta práctica nociva. Reconociendo que el matrimonio infantil, precoz y forzado es una práctica nociva que viola, abusa y menoscaba los derechos humanos y está vinculado y perpetúa otras prácticas nocivas y violaciones a los derechos humanos y que esas violaciones tienen un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres y las niñas.



En tal sentido, la Resolución plantea entre otros, que el matrimonio infantil, precoz y forzado es, en sí mismo, un obstáculo para el desarrollo sostenible y contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza, y que el riesgo del matrimonio infantil, precoz y forzado también se ve enormemente agravado en las situaciones de conflicto y crisis humanitarias; que los efectos de las desigualdades, las normas y los estereotipos de género profundamente arraigados y de las prácticas, las percepciones y las costumbres perjudiciales que obstaculizan el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular de las mujeres y las niñas, y son una de las principales causas del matrimonio infantil, precoz y forzado; que la pobreza y la falta de educación están entre los factores que propician la práctica del matrimonio infantil, precoz y forzado, y recordando que el matrimonio infantil, precoz y forzado supone un obstáculo considerable para las mujeres y las niñas en lo relativo al acceso a la educación o a la finalización de sus estudios, y que el matrimonio infantil, precoz y forzado sigue siendo un impedimento no solo para la situación económica, jurídica, sanitaria y social de las mujeres y las niñas, sino también para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y que el empoderamiento de las mujeres y las niñas y la inversión en ellas.

10. Que el Comité de derechos económicos y sociales solicita a los Estados que adopten medidas legislativas y de política para eliminar todas las leyes que favorecen las prácticas nocivas y las prácticas vulneradoras de los derechos de las niñas y las mujeres.
11. Que como se mencionó previamente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen como prioridad en el objetivo 5, el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como también criterios relacionados con este fenómeno en el objetivo 3 referentes a salud y bienestar.
12. Que la oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos define el matrimonio infantil como el matrimonio formal o informal de cualquier persona menor de 18 años. La práctica se considera ampliamente como una violación de los derechos humanos que perjudica la salud y el desarrollo de las niñas.
13. Que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano vigente (artículos 117 y 140) del Código Civil Colombiano, las personas mayores de 14 años y menores de 18 años pueden contraer matrimonio con el permiso expreso, por escrito, de sus padres.
14. Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-507 de 2004, estudió el tema del matrimonio de menores de edad y declaró la exequibilidad de las expresiones “un





*varón menor de catorce años y una mujer menor*” contenidas en el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil, siempre y cuando se entienda que la edad para la mujer es también de catorce años. En dicha oportunidad la Corte indicó que, si bien al Congreso de la República le corresponde adoptar los cambios legislativos adecuados y necesarios para los menores de 18 años, estos deberán atender la efectividad de todos sus derechos, así como el principio del interés superior, garantía constitucional que se debe materializar en el ordenamiento jurídico, por lo tanto, es pertinente implementar las políticas públicas que se requieran para fortalecer ese ejercicio.

## **II. CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y LAS Y LOS ADOLESCENTES FRENTE A TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA EN RAZÓN DEL GÉNERO**

1. Que en Colombia de acuerdo con las cifras de la publicación FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de los últimos cinco años se realizan en promedio de 21.500 exámenes periciales cada año de casos asociados a delitos sexuales, de los cuales entre un 83 y 86% corresponde a eventos donde las víctimas de violencia son niñas, niños y adolescentes. De estos un 85% corresponde a niñas y adolescentes, con la incidencia más alta de casos en niñas entre los 10 y los 14 años, seguidas por los casos de niñas entre 5 y 9 años. Que así mismo, cada año 21.500 niñas, niños y adolescentes ven afectados sus derechos a la dignidad humana, la integridad sexual, la igualdad, la libertad sexual, y aunque los dispositivos legales existen para desarrollar un proceso de restablecimiento de derechos que les permita iniciar un proceso de recuperación integral, el país no cuenta con datos que permitan conocer el resultado de ese proceso de recuperación y seguimiento, el proceso de atención intersectorial desarrollado, o el acceso a servicios especializados descritos en la ley, la adherencia a los procesos, así como tampoco se cuenta con un sistema que evidencie la gestión de caso individual ni las acciones que garanticen la no repetición.
2. Que los datos pueden ser leídos desde las víctimas, pero también desde los agresores, y esto implica que un aproximado de 21.500 hombres está ejerciendo violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes cada año. Según el informe de la Procuraduría General de la Nación *“La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales, con corte a agosto de 2018”* la impunidad en casos de delitos sexuales es cercana al 98%, lo que podría significar que solo un pequeño porcentaje serán penalizados, y los demás posiblemente repetirán nuevos eventos de violencia hacia otras niñas, niños y adolescentes.



3. Que de acuerdo con las cifras del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencia que a partir de los 5 años empieza a plantearse una diferencia importante de las tipologías de violencia que afecta a niñas y niños. En el caso de los niños, las cifras plantean que sufren formas de violencia física con mayores niveles de severidad que en el caso de las niñas y sumado a las violencias físicas, se evidencian en mayor proporción las violencias sexuales en todas sus tipologías. A partir de los 10 años, se incrementan los riesgos frente a la explotación sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual, las uniones y matrimonios y embarazos tempranos. Se evidencia que, frente a la tipología de abuso sexual, los principales agresores son personas cercanas, familiares o conocidas, en contextos familiares o ampliamente conocidos por la niña o la adolescente.
4. Que las violencias que ocurren en la infancia y adolescencia se sustentan en violencias simbólicas y estructurales por razón de sexo y género<sup>11</sup>, arraigadas en creencias y prácticas culturales que a pesar de la diversidad cultural que existe en el país, cuenta con manifestaciones comunes, en las que se expresan las relaciones de poder asimétricas, la sexualización temprana, a cosificación de los cuerpos, los abusos sexuales, el acoso, y las diferentes formas de violencia que ponen en riesgo la integridad de niñas, niños y adolescentes.
5. Qué existe una mayor vulnerabilidad frente a las violencias sexuales en las poblaciones que pertenecen a poblaciones étnicas, víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, población en procesos migratorios, y, que si bien es cierto es en espacios conocidos donde ocurren la mayor cantidad de casos reportados, existen zonas geográficas y condiciones sociales que incrementan el riesgo a sufrir violencias por razón de sexo y género. Entre ellas están las condiciones de pobreza multidimensional, las zonas con problemas de orden público asociadas al conflicto armado, zonas con alta movilidad humana, corredores turísticos, zonas de extracción minera.
6. Que como lo planteó la Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013, en situaciones de pobreza, conflicto armado, desastre natural y otras emergencias humanitarias, las niñas están en una situación especialmente vulnerable frente a las violencias, los abusos, la explotación sexual y la trata. Estas afectaciones también las hace más vulnerables a

---

<sup>11</sup> Que a través de los sistemas de información del SIVIGE y FORENSIS, se evidencia que son las niñas y las adolescentes quienes tienen un mayor riesgo de convertirse en víctimas de violencia sexual. Y las cifras muestran como los principales agresores son personas cercanas, familiares o conocidas, en contextos familiares o ampliamente conocidos por la niña o la adolescente.



embarazos tempranos, infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH e impactos en su salud mental.

7. Que en el contexto actual, Colombia experimenta al menos tres condiciones de alta vulnerabilidad como son el resurgimiento de zonas con altos índices de violencia sociopolítica, el proceso migratorio masivo de personas venezolanas que ingresan al país con fines de tránsito o asentamiento, y el marco de la actual pandemia por COVID 19. Cada uno de ellos, creando contextos de riesgo sobre niñas, niños y adolescentes.
8. Que, en el marco de las medidas de salud pública, económicas y sociales de la contingencia del COVID – 19 se ha presentado una disminución importante de servicios públicos y privados frente a respuesta humanitaria, los mecanismos de protección y justicia, y las acciones de prevención y atención de violencias por razones de sexo y género. Lo que incrementa los riesgos frente a eventos vulnerantes, las afectaciones e impactos a nivel individual, familiar y comunitario.
9. Que con relación a la emergencia compleja ocasionada por el COVID - 19, UNICEF en el boletín No. 2 de 2020 realiza un llamado sobre los impactos devastadores que han podido documentarse en epidemias y crisis pasadas, frente al incremento de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes y las dificultades de prestación de servicios relacionados con estas. Una revisión sistemática que exploró el abuso infantil en el contexto de desastres naturales y conflictos encontró que, mientras que el nivel de violencia contra los niños aumentaba desde el inicio de muchas emergencias, la denuncia de este tipo de violencia fue menor, como resultado de interrupciones en los servicios, la infraestructura y mecanismos de denuncia.
10. Que así mismo y de acuerdo al boletín mencionado, en Colombia, el cierre de las instituciones educativas y la medida de asilamiento preventivo obligatorio<sup>1</sup>, han generado cambios en la vida de las niñas, los niños y las y los adolescentes. Estas medidas impactan y, en muchas ocasiones, desestabilizan las dinámicas familiares y aumentan los riesgos de vulneración de derechos; planteando una serie de retos de prevención, atención y protección que el Estado, la familia y la sociedad deben asumir y que durante la emergencia sanitaria se han exacerbado situaciones que ponen en riesgo de sufrir diferentes formas de violencia a las niñas, niños y adolescentes. Algunos de estos factores son:... ii) Roles de género. Las niñas y adolescentes asumen las responsabilidades del hogar como las labores domésticas (cocinar y limpiar), así como hacerse cargo de sus hermanos o hermanas menores o del cuidado de personas enfermas o mayores; iii) Impacto desproporcionado en los grupos más vulnerables y marginados. En especial, a



aquellos niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de hacinamiento en las viviendas, lo cual representa un factor de riesgo de violencia sexual, así como las niñas, niños y adolescentes migrantes que han sido expulsados de sus viviendas (paga diarios), con alta exposición al riesgo de explotación sexual comercial y otros tipos de violencia. También se debe tener en cuenta el impacto diferencial que la emergencia genera en niñas, niños y adolescentes en condición de discapacidad, con pertenencia étnica y que habitan en la ruralidad.

11. Que, en el marco de los análisis sobre las situaciones de violencia online “*Towards a Global Indicator on Unidentified Victims in Child Sexual Exploitation Material*, INTERPOL de 2020 planteó un incremento de consumo de imágenes de abuso sexual infantil en países desarrollados, que son producidas por países del Sur Global.
12. Que como consecuencia de la pandemia y por la vulnerabilidad socioeconómica producto de ella, se ha observado por parte de comités locales de atención a víctimas de violencia sexual, el incremento de captación de adolescentes y mujeres para realizar actividades webcam, frente a lo cual se evidencia desconocimiento sobre los marcos normativos y de protección que pueden activarse en estos casos.
13. Que debido a la dinámica migratoria que experimenta Colombia con los países fronterizos, las niñas, los niños, las y los adolescentes, y las mujeres se encuentran en situaciones de riesgo de múltiples formas de violencias en razón de sexo y género, antes, durante y después de los procesos migratorios. Según los hallazgos de las organizaciones que se encuentran brindando ayuda humanitaria en zonas de frontera, llaman la atención sobre la situación de desprotección, vulnerabilidad y riesgos a los que se ven expuestas quienes se encuentran en proceso migratorio frente a múltiples formas de explotación sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual, trabajo servil, matrimonios y uniones serviles, esclavitud sexual y reclutamiento.
14. Que debido al estatus migratorio de muchas personas que acceden al país sin los documentos legales, la población migrante encuentra mayores barreras de acceso y funcionamiento de las rutas de atención integral frente a estas violencias por razón de género, mayores dificultades para generar medios de vida, lo que incrementa el riesgo hacia las niñas, niños y adolescentes sobre múltiples formas de violencia por razón de género, principalmente, explotación sexual, trata de personas, embarazos tempranos y matrimonios y uniones tempranas.



15. Que el reporte sobre Matrimonio y Uniones Tempranas, *Girls Not Brides 2020*, plantea que una gran parte de los factores que propician las violencias contra las niñas y adolescentes, los matrimonios y las uniones tempranas en entornos estables, se agudizan en contextos de emergencia, ya que, durante las crisis y los desplazamientos, las estructuras familiares y comunitarias suelen ponerse en riesgo.
16. Que estas alertas de riesgo ponen de presente las falencias existentes en la identificación y registro de algunas formas de violencia por razón de sexo y género en la infancia. Tal es el caso de las cifras directas sobre los matrimonios y uniones tempranas. En tal sentido, Colombia cuenta de manera directa con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del año 2015, e información de fuente indirecta que permite tener un acercamiento al fenómeno pero que no da cuenta de su incidencia, multicausalidad y asociación con otros fenómenos importantes para la garantía y protección de los derechos de las niñas y las adolescentes.
17. Que así de acuerdo con la ENDS 2015: i) el 13,3% de las adolescentes entre 15 y 19 años están unidas conyugalmente, cifra que aumenta a un 21% en adolescentes que viven en contextos rurales; ii) que el 24% de las mujeres adultas encuestadas, iniciaron una unión temprana siendo menores de 18 años; iii) que de las adolescentes entre 15 y 18 años que son madres, el 60% se encuentra actualmente en algún tipo de unión temprana.  
  
Así mismo, con relación a sus conyugues se encontró que: El 26% de las adolescentes entre 15 y 19 años tiene como conyugue a hombres entre seis o nueve años mayores que ellas, y que un 17% de las demás tiene como pareja a hombres con los que la diferencia de edad es de más de 10 años.
18. Que, de acuerdo con el análisis de Ministerio de Salud y Protección Social de 2020 con base en la información del DANE, SISPRO y MINSALUD cada año nacen aproximadamente 6.000 niños y niñas, hijos de niñas menores de 14 años. Entre el año 2014 y el año 2018 la sumatoria de niños y niñas nacidos vivos de niñas entre los 10 y 14 años fue de 23.159. Aunque en el contexto normativo colombiano todos estos casos hubieran requerido iniciar una ruta de atención por violencia sexual, esto no ocurrió y no se cuenta con la información de cuáles de ellos recibieron los procesos definidos por los protocolos de acompañamiento intersectorial para niñas menores de 14 años embarazadas y cuales recibieron el protocolo de la resolución 459 de 2012. Un dato relevante sobre la edad del



hombre responsable de la gestación<sup>12</sup>, es que el 98% de ellos es mayor de 14 años y un 62% es mayor de 18 años. En el mismo periodo si se agregan los nacimientos de niños y niñas hijos de adolescentes entre 15 y 17 años, la cifra asciende a 141.791 nacimientos de niñas y adolescentes.

19. Que desde el año 2000, momento en el que se desarrolló la Resolución 412 por parte del Ministerio de Salud y se establecieron las Guías del Menor y la Mujer Maltratada, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha realizado los ajustes en materia de abordaje de las diferentes violencias en razón del género y el sexo.
20. Que en el país se evidencia que el 19% de las menores de 18 años han sido madres, problemática asociada a la fecundidad de niñas y adolescentes, el matrimonio y las uniones tempranas en un contexto de desigualdades y asimetrías que enmarcan muchas de sus relaciones en donde ellas no ejercen sus derechos, tienen una limitación de su autonomía y el desarrollo de su máximo potencial, y deben asumir el cuidado y protección de otro niño o niña cuando ellas aún no han dejado de serlo.
21. Que al estar en tales asimetrías de poder y en contextos altamente machistas, se dan otras formas adicionales de violencia psicológica, física, sexual y económica.
22. Que existen otros criterios de medición indirecta que se relacionan con determinantes mediales para que ocurran estas formas de violencia que son a su vez causa y efecto de los embarazos en la niñez y la adolescencia y de los matrimonios y uniones tempranas. Uno de los más importantes es la permanencia escolar en una trayectoria educativa. En tal sentido, en el actual contexto de la pandemia en la que la deserción escolar crece en las niñas y adolescentes en mayor vulnerabilidad, es un factor de riesgo a intervenir.
23. Que en el mismo sentido el acceso a información y servicios que fomenten el empoderamiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es un factor de protección indispensable para la garantía de derechos en el marco de generar mecanismos con enfoque de género adaptados al momento del curso de vida y el nivel madurativo de las niñas y adolescentes, que enriquezca sus medios de afrontamiento desde sus necesidades y su potencial.
24. Que fomentar la autonomía y empoderamiento mediante procesos individuales y colectivos es una práctica indispensable para el ejercicio de derechos de las niñas

---

<sup>12</sup> Este término se explica en el documento marco de la ruta de atención intersectorial para niñas y adolescentes embarazadas, y hace referencia a que en el contexto de embarazos de niñas menores de 14 años el hombre responsable de la gestación es en muchos casos quien ha ejercido la situación de violencia sexual.



y adolescentes. Sin embargo, en el marco de la cobertura y oportunidad de acceso a estos procesos, son las niñas y adolescentes que pertenecen a poblaciones con mayor vulnerabilidad y en contextos de mayor riesgo quienes tienen mayores barreras de acceso a estos procesos.

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus funciones preventivas, establecidas en el Decreto Ley 262 de 2000, presenta las siguientes recomendaciones a los destinatarios de la presente directiva, **sobre los derechos de las niñas, los niños y los y las adolescentes frente a todas las formas de violencia en razón de género, especialmente violencias sexuales, y el matrimonio y las uniones tempranas:**

### III. RECOMENDACIONES

1. Garantizar de conformidad con la normatividad nacional y el marco internacional de derechos de niñas, niños y adolescentes, que cada una de las instituciones públicas del Estado de cumplimiento amplio, oportuno y suficiente a las competencias institucionales que dicho marco normativo les otorga frente a la garantía de derechos y la protección integral y prevalente de niñas, niños y adolescentes en el territorio nacional.
2. Establecer los mecanismos normativos, jurídicos, técnicos necesarios para garantizar vidas libres de violencias en cada una de las etapas vitales de desarrollo de niñas, niños y adolescentes.
3. Garantizar el cumplimiento de los Pactos por la Erradicación de la Trata de Personas y la Explotación Sexual, liderados por la Procuraduría General de la Nación, firmados en diferentes regiones del país y que para su cabal cumplimiento se apliquen los principios de colaboración armónica y debida diligencia.
4. Focalizar e incrementar recursos y estrategias para alcanzar las metas de reducción en el cuatrienio, de la tasa específica de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años de pasar de 61 a 56 (por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años), la tasa específica de fecundidad en adolescentes de 10 a 14 años pasar de 2.6 a 2.0 (por cada 1000 mujeres de 10 a 14 años), el porcentaje de embarazos subsiguientes en mujeres de 15 a 19 años. De 19% a 14% y el porcentaje de mujeres entre 13 y 19 años unidas o casadas 14.1% a 12.6%. Tal como se establece en las metas del Plan Nacional de Desarrollo.



5. Priorizar en todas las acciones estatales, la garantía y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, lo que implica la transversalización de estrategias de prevención, detección y atención o referencia en todas las instituciones, en las políticas, planes, programas y proyectos en los que se recomienda establecer códigos de ética para prevenir todas las formas de violencias por razón de género contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres, por parte de personas servidoras públicas en los diferentes espacios de interacción con niñas y niños, así como también el desarrollo de procesos y procedimientos internos de información, reporte, denuncia y activación de rutas de atención de casos en los que ocurran situaciones de violencia dentro de la entidad o en las interacciones que desde la entidad se tiene con la comunidad.
6. Verificar que todos los marcos normativos y de políticas públicas para todas las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, de conformidad con lo establecido con el Comité de los Derechos del Niño y la Convención para la erradicación de violencia contra las mujeres, guarden un marco de derechos que proteja a las niñas, niños, adolescentes y mujeres frente a violaciones de sus derechos, como el matrimonio y las uniones tempranas, el embarazo precoz, la mutilación genital femenina, la violencia física, mental y sexual por razón de género, el maltrato, la explotación sexual y la trata de personas, cuidando especialmente que no se refuercen prácticas y creencias culturales que permitan la cosificación y mercantilización de seres humanos.
7. Desarrollar programas estructurados frente a la protección de derechos sexuales en la infancia y acciones de educación para la sexualidad diferenciales para adolescentes, de acuerdo con diferentes etapas de desarrollo (rangos de edad), de tal manera que se eviten prácticas inadecuadas que llevan por un lado a invisibilizar las áreas de desarrollo asociadas con la sexualidad o por el otro, a una sobreexposición a contenidos sexuales para las que las niñas y los niños no se encuentran preparados y que pueden generar secuelas y afectaciones frente a sus procesos de iniciación sexual en el marco del desarrollo adecuado de su autonomía y la toma de decisiones.
8. Establecer estrategias de prevención y protección de alto impacto que protejan a las niñas, niños y adolescentes de formas de violencias sexuales incluida la explotación sexual a través de medios tecnológicos, riesgo que se ha incrementado con la pandemia. Lo que implica el desarrollo de estrategias de identificación, educación, orientación y denuncia disponibles de manera amplia y suficiente.





9. Implementar una política pública que luche contra la cultura machista y patriarcal que cosifica el cuerpo de las niñas y adolescentes, las hipersexualiza, las asume como objetos sexuales, las minimiza, les asigna roles y estereotipos que originan las violencias, las violenta y en general les impide su derecho a vivir una vida libre de violencias.
10. Direccionar, inspeccionar y controlar mediante las competencias propias de cada institución, el desarrollo de códigos de ética y cumplimiento de compromisos para la prevención de violencias por razón de género. En especial en aquellas entidades donde previamente se han detectado casos de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes por parte de personas vinculadas directa o indirectamente a la entidad pública.
11. Gestionar los procesos de cambio legislativo que eliminen las disonancias normativas que limitan la plena garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes, garantizando que incluyan los enfoques de derechos, género, intercultural para erradicar las prácticas de desigualdad de género y violencias simbólicas, psicológicas, físicas y sexuales sobre niñas, niños, adolescentes y mujeres.
12. Ampliar la capacidad estatal local, idónea y con permanencia para que niñas y adolescentes tengan acceso a programas de prevención intersectorial como generaciones con bienestar y otros similares que garanticen la corresponsabilidad estatal frente a la prevención y protección de niñas, niños y adolescentes.
13. Establecer una política pública de prevención y promoción de derechos en la infancia, con un énfasis en la prevención de violencias desde una perspectiva que garantice que familias, madres, padres y cuidadores primarios cuenten con formación y acompañamiento en pautas de cuidado y crianza que garanticen el ejercicio de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. Que instituciones y estamentos acompañen acciones amplias con cobertura total de la población para prevenir, acompañar, orientar y atender tempranamente situaciones de violencia al interior de las familias y en contextos extrafamiliares, desarrollando estrategias para individuos, familias, comunidades y entidades y que den cumplimiento al marco de protección integral de la infancia y la adolescencia.
14. Construir un programa de nivel nacional de prevención y mitigación de riesgo para niñas a partir de los 10 años para prevenir las violencias por razón de género, las situaciones de abuso y violencia sexual que se incrementan a partir



de esta edad, programa en el que se invita a incluir acciones de trabajo a nivel institucional, comunitario, familiar e individual con las niñas y adolescentes con el fin de apoyar el ejercicio de sus derechos, fortalecer sus procesos madurativos en contextos libres de violencia, brindarles herramientas para la prevención, detección y búsqueda de ayuda, fortalecer la agencia de las niñas y las adolescentes, motivando su participación en las decisiones que las afectan, facilitando el acceso a información, aumentando su confianza y mejorando el acceso y control sobre los recursos. Igualmente, considero que es importante plantear la implementación de procesos con los niños y adolescentes hombres que permitan fortalecer sus masculinidades positivas y con ello contribuyan a la igualdad de género.

15. Avanzar por parte del Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el Abordaje Integral de las Violencias de Género, en el desarrollo de marcos y metodologías integrales de prevención que tal y como lo plantean las recomendaciones de la CEDAW y la CDN, movilicen y transformen creencias, prácticas y normas sociales machistas que mantienen los sustentos y determinantes de las violencias por razón de género contra las niñas, las adolescentes y las mujeres, con enfoque de derechos, género, diferencial, interseccional, los que se convoca a armonizar con las recomendaciones internacionales para manejo de violencias por razón de género en contextos de emergencia para que puedan ser entregados a los comités locales intersectoriales como lineamiento de intervención.
16. Solicitar al subcomité de sistemas de información del Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el Abordaje Integral de las Violencias de Género y al Ministerio de Salud y Protección Social, que realice las acciones pertinentes para integrar en sus sistemas de información las variables necesarias para identificar formas de violencia por razón de género como los matrimonios y uniones tempranas para que esta información pueda ser visibilizada desde Unidades Generadoras de Datos en todo el país, y puedan fortalecer la identificación de casos de niñas y adolescentes que se encuentran o están en riesgo, en un matrimonio o una unión temprana. Así como, identificar a las mujeres que siendo mayores de edad en la actualidad tuvieron una unión temprana de la cual aún viven consecuencias sobre las cuales requieren apoyos y atención integral.
17. Solicitar al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) que con el estrecho acompañamiento del Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el Abordaje Integral de las Violencias de Género y con la Comisión Intersectorial de Salud Sexual y Reproductiva y prevención del



Embarazo adolescente, se desarrollen los mecanismos de identificación, las rutas de atención y se gestione la planeación, el diseño y definición estratégica de un programa de atención integral a niñas y adolescentes en riesgo o en situación de estar en una unión temprana.

18. Establecer los mecanismos de fortalecimiento de conocimientos, capacidades y habilidades en el talento humano de las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para fortalecer los enfoques de abordaje integral para las violencias por razón de género, sus diferentes tipologías, impactos y protocolos de intervención, con énfasis en la detección y atención integral de los matrimonios y uniones tempranas. En el marco de los procesos, fortalecer la igualdad plena de género, la identificación de patrones de discriminación y violencia estructural con el fin de transformar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.
19. Definir desde el Ministerio de Educación Nacional, la hoja de ruta para garantizar de manera real y en todo el territorio nacional que se transversalicen procesos de formación basados en el conocimiento de los derechos humanos, en el análisis crítico de patrones estereotipados de comportamiento y la transformación de prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación en niñas y niños. Incluyendo estrategias de empoderamiento en habilidades para la vida con perspectiva de derechos y género, basadas en la evidencia y en mejores prácticas. Para ello, a este Ministerio se le recomienda:
  - a) Ajustar las rutas de atención de casos tipo 3 definida por la Ley 1620 de 2013<sup>13</sup> y sus decretos reglamentarios, de tal forma que elimine la posibilidad de un ejercicio de victimización secundaria y terciaria asociada con el estigma y con riesgos en el protocolo de actuación en las instituciones educativas, y así prevenir la vulneración de derechos que puede generar rutas inadecuadas en los procesos de atención de niñas, niños y adolescentes.
  - b) Articular con las entidades del sector educación mecanismos de prevención de la estigmatización y la xenofobia de niñas, niños y adolescentes en el territorio nacional, con un enfoque de prevención de violencia por razón de género, debido a las vulneraciones que niñas y adolescentes provenientes de Venezuela están recibiendo, asociadas a estereotipos y vulneraciones sobre su dignidad e integridad sexual.

---

<sup>13</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.



- c) Fortalecer y desarrollar las capacidades de docentes y personal de las instituciones educativas en prevención de las violencias, ajustando estrategias a la nueva forma de educación virtual, considerando la continuidad del cierre de colegios y escuelas, espacios protectores de las niñas, niños y adolescentes.
20. Solicitar a la Superintendencia Nacional de Salud en el marco de su competencia, desarrollar las acciones de Inspección, Vigilancia y Control sobre cada una de las entidades del Sector Salud, con especial énfasis en las EAPB, con el fin de que se de cumplimiento a lo dispuesto por la normatividad del Ministerio de Salud y Protección Social, frente a los protocolos de atención integral a víctimas de violencia sexual desde el sector salud y se eliminen las barreras de acceso a servicios integrales que garanticen la recuperación integral incluida la salud mental de quien ha sufrido eventos de violencia sexual.
21. Invitar al Ministerio de Salud y Protección Social, que al igual que se han actualizado los modelos y protocolos de atención a víctimas de violencias sexuales, desarrolle los modelos de atención integral a otras formas de violencia por razón de género desde el sector salud con enfoque de género, en el que se establezcan los parámetros para entender las asimetrías de poder que subyacen a estas formas de violencias, los impactos y afectaciones en salud física y mental.
22. Invitar a las Direcciones Territoriales, Secretarías Departamentales de Salud e Institutos Departamentales y Distritales de Salud a garantizar el desarrollo de procesos de prevención basados en los criterios definidos por la Res. 459 de 2012 y los avances técnicos internacionales y basados en la evidencia para desarrollar acciones colectivas dirigidas a la lectura de necesidades locales, la prevención general, focalizada e indicada, que fortalezcan la mitigación de riesgos de violencias por razón de género en niñas, niños, adolescentes y mujeres.
23. Garantizar bajo la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que todas las EPS, así como las ESE e IPS municipales y departamentales, den cumplimiento a los criterios técnicos y normativos definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social relacionados con los servicios de atención integral en salud a víctimas de violencias por razón de género a través de las Resoluciones 459 de 2012 y 3100 de 2019, la Circular 003 de 2013 de la Superintendencia Nacional de Salud y las relacionadas con el cumplimiento de las medidas de la Ley 1257 de 2008 y su normatividad relacionada.



24. Garantizar que las personas profesionales que hacen parte del sistema de justicia, protección y de los sistemas intersectoriales de respuesta a las situaciones de violencia que sufren niños, niñas y adolescentes, cuenten con procesos de formación en intervención y transformación de prácticas culturales desde sus roles y competencias.
25. Fortalecer los sistemas de acceso a justicia y descongestión del sistema judicial que faciliten las acciones de denuncia frente a la situación de protección, para garantizar que los procesos judiciales se den con mayor celeridad y oportunidad.
26. Fortalecer los procesos de gestión de caso y procesos de atención intersectorial a través de un sistema de información para la atención en línea que permita conocer con un código y en tiempo real el acceso de las niñas, niños y adolescentes al SNBF y que alerte cuando haya ocurrido un problema de acceso o procedimiento con algún sector, para que sea el Estado el encargado de generar la acción resolutoria sobre el mismo.
27. Fortalecer los procesos y procedimientos que hacen parte de las rutas de atención dirigidas a niñas, niños y adolescentes por cada uno de los tipos de violencia de género con enfoque diferencial a nivel local.
28. Generar una estrategia de difusión masiva de las rutas de atención y de los servicios de la oferta institucional que existen para la prevención, atención y sanción de violencias contra las niñas, niños y adolescentes. Se recomienda que esta estrategia comprenda pautas para la divulgación de servicios locales (municipales y veredales) que existan para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y de otros servicios de ayuda disponibles como la Línea 141 del ICBF.
29. Desarrollar una oferta de servicios locales para la prevención y atención integral de matrimonios y uniones tempranas, en el marco de las necesidades específicas de las niñas y adolescentes afectadas por ellos, o en riesgo de estarlo, y en el cumplimiento de sus derechos.
30. Desarrollar mecanismos técnicos como lineamientos y guías que permitan la detección de los matrimonios y uniones tempranas en casos en los que se encuentra la ocurrencia de embarazos de niñas y adolescentes, explotación sexual, trata de personas, ya que se sabe son fenómenos con una clara asociación.



31. Identificar en las zonas con mayores vulneraciones económicas, proyectos de generación de medios de vida para las familias, fortalecer su acceso a servicios básicos y desarrollar programas especiales de acompañamiento familiar y prevención frente a los matrimonios y uniones tempranas, en dichas poblaciones.
32. Establecer procesos de prevención (general, focalizada e indicada) frente a las situaciones de riesgo que niños, niñas y adolescentes puedan tener frente a las violencias en razón de género, especialmente violencias sexuales, y el matrimonio y las uniones tempranas, garantizando el enfoque de derechos humanos, de género, diferencial e interseccional.
33. Generar los mecanismos de consulta previa y trabajo con poblaciones étnicas que permita desarrollar estrategias de protección integral de niñas y adolescentes de la mano con los gobiernos indígenas, y establecer una hoja de ruta que permita la eliminación de las prácticas nocivas que afectan la dignidad humana, la integridad y la igualdad de las niñas, adolescentes y mujeres en las poblaciones étnicas.
34. Priorizar la construcción de modelos de intervención para la prevención y atención de casos de violencia por razón de género, violencia sexual y matrimonios y uniones tempranas dirigidas a las poblaciones indígenas,
35. Desarrollar modelos de prevención de violencias de género en contextos rurales y fortalecer la oferta de programas y servicios estatales en dicha población.
36. Desarrollar protocolos de atención integral que permitan atender las necesidades de niñas, niños y adolescentes que hacen parte de poblaciones especiales (con discapacidad, perteneciente a la población indígena, afrocolombiana, ROM o raizal, a poblaciones víctimas de conflicto armado, poblaciones migrantes) y que han sufrido diferentes formas de violencia, entre ellas las relacionadas con violencias por razón de género, que trabajen sobre los impactos que generan cada una de las mismas y que establezcan acciones de rehabilitación y restablecimiento integral de sus derechos.
37. Fortalecer las fuentes y la recolección de información de casos de violencia ejercida en contra de niñas, niños y adolescentes con pertenencia étnica e identidades de género diversas. Así mismo, adecuar el registro de información para capturar datos relacionados con condiciones de discapacidad.
38. Establecer mecanismos territoriales para la creación de espacios seguros, líneas remotas virtuales de orientación y acompañamiento para niñas, niños y adolescentes en articulación con los sistemas de protección, especialmente en



zonas que impliquen riesgos psicosociales como las zonas de conflicto armado, zonas de migración irregular, zonas con presencia de grupos ilegales o armados.

39. Solicitar al Departamento Administrativo de Planeación la destinación de recursos de manera amplia y suficiente para que se garantice la cobertura de programas y servicios de prevención y atención de violencias por razón de género, en especial en las zonas con mayor riesgo y con las poblaciones que tienen mayor vulnerabilidad.
40. Invitar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, establecer, implementar, realizar vigilancia y control a las Entidades del Orden Nacional, Departamental y Local de planes de prevención, detección, atención y seguimiento con una mirada emergencia a los riesgos de violencia por razón de género que sufren niñas, niños, adolescentes y mujeres.
41. Invitar a que en el marco de la actual circunstancia del COVID – 19, las diferentes entidades del Estado colombiano en razón de sus obligaciones constitucionales y las responsabilidades adquiridas a través de la ratificación de los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos, en particular los derechos de niñas, niños y adolescentes y sobre igualdad de género, integren los desarrollos técnicos internacionales que permitan fortalecer la respuesta estatal frente a la protección integral de niñas, niños y adolescentes frente a las múltiples situaciones de violencia por razón de género en el país.
42. En la actual situación de la Pandemia por COVID – 19 y debido a las múltiples consecuencias que está implica para la población de niñas, niños y adolescentes, generar todas las condiciones para incrementar programas de prevención general, indicada y focalizada frente a las múltiples formas de violencia, la promoción de factores protectores, adaptadas a los contextos y a las necesidades diferenciales de cada población de acuerdo con la etapa de su curso de vida, su pertenencia étnica y los demás enfoques diferenciales antes mencionados.
43. Generar las condiciones para garantizar los derechos de niñas y adolescentes, acatar las recomendaciones de la CEDAW – CDN, por lo cual se recomienda eliminar de su legislación todos los marcos normativos y regulatorios que permiten el matrimonio y las uniones en menores de 18 años, y las excepciones que en tal sentido aparecen en el artículo 117 del Código Civil colombiano.
44. Construir una política pública multisectorial que permita la prevención, detección temprana, detección de casos en curso de Matrimonios y Uniones Tempranas,



atención y acompañamiento a las niñas y adolescentes, por parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

45. Exhortar a las fuerzas armadas del país para que cuenten con mecanismos de prevención, control y sanción que garanticen la tolerancia cero a las situaciones de violencia sexual y explotación sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres por parte de los miembros de las fuerzas armadas.
46. Establecer una estrategia de prevención integral de las violencias por razón de género dirigido a niñas, niños y adolescentes en contextos rurales.
47. Desarrollar programas de acompañamiento familiar para el proceso formativo sobre la protección de derechos sexuales y sobre la prevención de situaciones de vulneración a la integridad sexual, en el marco de procesos estatales bien configurados que establezcan pautas de apoyo para garantizar el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes.
48. Desarrollar mecanismos de seguimiento local frente a la permanencia escolar de niños, niñas y adolescentes, y la construcción de un plan de incentivos para las familias que sean detectadas y que por sus condiciones se constituye en un factor protector para múltiples riesgos psicosociales en la adolescencia, se considera importante estrechar las acciones de acompañamiento en tal sentido, especialmente en zonas rurales, en zonas donde se presenten dificultades para acceder a medios de vida, para la población migrante y en situación de desplazamientos y en zonas en donde las normas sociales, creencias y prácticas son altamente machistas y vulnerantes de derechos de niñas, niños y adolescentes.
49. Desarrollar mecanismos jurídicos que generen acciones civiles y penales contra quienes, facilitan, promueven, la vulneración de la dignidad humana, la integridad, la libertad, la autonomía y los derechos sexuales y reproductivos en niñas, adolescentes y mujeres en el marco de los matrimonios y uniones tempranas.
50. Realizar alianzas con la Superintendencia de Notariado y Registro para identificar nuevas variables estadísticas con las notarías, que permitan identificar sexo y edades, que permita observar la diferencia de años entre los dos contrayentes en el matrimonio civil.
51. Mientras se expide la legislación que prohíbe las uniones matrimoniales con y entre personas menores de 18 años, se recomienda que las notarías cuenten con





un protocolo desarrollado por profesionales idóneos y capacitados que les permita identificar los matrimonios tempranos, detectar la edad de la adolescente y del contrayente, establecer preguntas que permitan identificar situaciones de VBG adicionales, e identificar si existe una asimetría de poder por edad. Si llegase a encontrarse alguna de estas situaciones se remitiera a los servicios competentes a través de la ruta de atención. En los casos en los que no se detecten estas otras situaciones de vulneración, se realizaran acciones de prevención y seguimiento desde un análisis de riesgo y se garantizará el acompañamiento para adolescentes.

52. En el caso de las niñas y adolescentes ya unidas o casadas, es necesario establecer y fortalecer los servicios institucionales para brindarles alternativas educativas y de capacitación, para apoyarles en su preparación y desarrollo de su proyecto de vida, favorecer para que ingresen más capacitadas y con un mayor nivel de oportunidades a los mercados laborales. Se recomienda que estas acciones se integren con ejercicios específicos para acompañar sus procesos de empoderamiento, incluyendo su empoderamiento económico.
53. Invitar al Ministerio de las TICs y a las entidades competentes en la protección a la infancia a desarrollar una campaña de prevención y protección de los derechos sexuales en la infancia y adolescencia que promueva la reducción de la demanda de explotación sexual, las prácticas nocivas y todas las prácticas culturales que promueven la desigualdad, las asimetrías en las relaciones, la sexualización temprana de niñas, niños y adolescentes.
54. Fortalecer el acceso a medios de vida y generación de recursos, a familias con niñas y adolescentes en alta vulnerabilidad para minimizar el riesgo de las niñas y adolescentes a situaciones de explotación sexual y matrimonios y uniones tempranas.
55. Generar mecanismos de acción comunitaria e institucional que sensibilicen sobre la eliminación de las prácticas nocivas que sufren niñas y niños en la construcción de su sexualidad.
56. Fortalecer los servicios de asesoría en derechos sexuales y reproductivos y garantizar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, entre ellos el acceso a asesorías, información, empoderamiento y métodos anticonceptivos.
57. Garantizar la protección de los derechos de las niñas y adolescentes migrantes expuestas a formas de violencia en razón de género y que dada la condición de



irregular de gran parte de la población en el país las hace altamente vulnerables a ser víctimas de uniones tempranas.

58. Realizar investigaciones, estudios a nivel del país en contextos regionales que contemplen los diferentes enfoques para dar cuenta del comportamiento de los matrimonios y uniones tempranas.

59. Finalmente, desarrollar los mecanismos para que la legislación cumpla totalmente con las obligaciones pertinentes establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas internacionales de derechos humanos que prohíben las prácticas nocivas.

#### **IV. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA**

Se recuerda a los destinatarios de la presente directiva, las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002, respecto de los deberes, obligaciones y faltas disciplinarias.

La Procuraduría General de la Nación dispondrá los mecanismos y responsables de hacer seguimiento al cumplimiento de esta directiva por parte de sus destinatarios, conforme a las competencias constitucionales y legales que tienen asignadas sobre los asuntos aquí contenidos.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación

Elaboró: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, con el apoyo de UNICEF

Revisó: Fiorella del Pilar Olivera Rojas

Aprobó: Virgilio Hernández Castellanos/ Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres  
Julieta Riveros González /Jefe Oficina Jurídica