



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1231

Bogotá, D. C., viernes, 8 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2023 CÁMARA

por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, septiembre de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Honorable Representante

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Vicepresidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

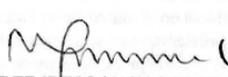
Asunto: Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 032 de 2023 Cámara, por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

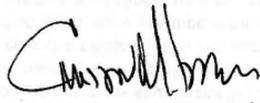
Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 032 de 2023 Cámara, por la cual se autoriza la creación**

del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Congresistas,


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por el departamento de Caldas-Gente en Movimiento


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca-Centro Democrático

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2023 CÁMARA

por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

I. Objeto.

Facultar al municipio de Manizales para crear el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento', con concurrencia de la Nación, cuyo fin es promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de tecnólogo, tecnológico, universitario, especialización, maestría y doctorado, así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con otras entidades territoriales, instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

II. Síntesis de la iniciativa.

Este proyecto de ley faculta al municipio para crear el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento', como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica bajo la responsabilidad del ordenador del gasto de la entidad territorial, para financiar las actividades objeto de esta ley con recursos administrados a través de un patrimonio autónomo.

De igual forma, se autoriza al gobierno del departamento de Caldas y al municipio de Manizales para suscribir convenios o contratos plan para la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley. Los recursos ingresados a este Fondo se deberán ejecutar mediante la suscripción de convenios, alianzas o contratos con instituciones de educación superior y entidades o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

La reglamentación expedida por las entidades territoriales en el marco de su autonomía, determinará la distribución de los aportes económicos captados en este fondo, incluyendo donaciones y demás fuentes de financiación contenidas en esta ley. Las operaciones presupuestales, financieras y contables de los recursos del “Fondo Manizales Eje del Conocimiento” estarán a cargo de la secretaría municipal autorizada por el Acuerdo. De igual forma, lo estará la administración, distribución y asignación de estos recursos, acorde con la reglamentación que para tal efecto expida la entidad territorial en el marco de su autonomía.

El ‘Fondo Manizales Eje del Conocimiento’ podrá recibir préstamos con entidades del orden nacional y/o organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes de crédito público.

Los recursos del Fondo podrán provenir de las siguientes fuentes:

1. Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por entidades públicas, del nivel nacional y territorial.
3. Aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen personas jurídicas de derecho privado de origen nacional o extranjero, de acuerdo con la normativa vigente.
4. Rendimientos financieros que genere el mismo Fondo, los cuales pueden utilizarse para sufragar los costos de administración de este. Rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Reintegros económicos hechos por los beneficiarios del Fondo.
6. Las demás que determine la entidad territorial en el marco de su autonomía.

Para garantizar su sostenibilidad, el Fondo Manizales Eje del Conocimiento podrá celebrar operaciones de cobertura y aseguramiento, que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su Comité Directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

El Fondo Manizales Eje del Conocimiento dispondrá de un Comité Directivo conformado por tres (3) miembros, así:

1. Un delegado de la Gobernación del departamento de Caldas.
2. Un delegado del municipio de Manizales.
3. Un delegado de las instituciones de educación superior con sede en Manizales.

El Comité Directivo del Fondo Manizales Eje del Conocimiento tendrá las siguientes funciones:

- a. Dictarse su propio reglamento.
- b. Determinar la distribución de los recursos cada año.
- c. Trazar la política de inversión del fondo.
- d. Definir la política de diálogo y consulta señalada en el artículo anterior.
- e. Aprobar los estados financieros del fondo, al menos una vez al año.
- f. Hacer seguimiento al desempeño del fondo y a las políticas establecidas.
- g. Expedir el reglamento operativo del fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
- h. Crear las subcuentas que sean necesarias para la ejecución de las operaciones tendientes a cumplir con el objeto del fondo.
- i. Estudiar para su implementación las recomendaciones que formulen entidades del orden nacional y territorial competentes en materia de educación, ciencia y tecnología.
- j. Las demás funciones inherentes a la naturaleza y a los fines del fondo que se determinen en el reglamento operativo.
- k. Articular acciones con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Bajo el principio de concurrencia, la Nación a través de las entidades del Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología asesorarán al comité directivo del fondo.

La Secretaría Técnica del Comité Directivo será ejercida por quien designe el acuerdo municipal.

El Comité Directivo del fondo promoverá el diálogo y la consulta con personas jurídicas de naturaleza pública o privada con competencia en el sector de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Para ser beneficiario del fondo se debe acreditar la vinculación a cualquier programa de educación, proyecto de investigación, proyecto de ciencia y tecnología o de otra naturaleza que sea ofrecido por las instituciones de educación superior e instituciones de ciencia y tecnología del orden municipal, departamental y/o nacional. La reglamentación que realice la entidad territorial definirá la implementación, el seguimiento y las causales de pérdida de los beneficios.

III. Marco constitucional y legal.

La iniciativa se fundamenta en el artículo 67 de la Carta Política, el cual establece que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Adicionalmente, el artículo 68 indica que “el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la educación y de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, sin discriminación alguna”.

Seguidamente, el artículo 70 de la Constitución Política de Colombia de 1991 sostiene que “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Agregando a lo anterior, algunas de las leyes que contribuyen para argumentar el acceso a la educación superior son:

Ley 30 de 1992: La cual establece dentro de sus principios en el artículo 1° que, “La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”. En adición, el artículo 2° señala que “La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”.

Ley 749 de 2002: Esta ley establece medidas para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y para fomentar la calidad y la excelencia académica en las instituciones de educación superior del país.

Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Esta ley en su artículo 51 hace alusión a lo siguiente: “En materia de educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad”.

Ley 1618 de 2013: bajo esta ley se instauran disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Así mismo, el literal k del artículo 11 de esta ley sostiene:

“Se debe garantizar la enseñanza primaria gratuita y obligatoria de la educación secundaria, así como asegurar que los jóvenes y adultos con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos, la educación para el trabajo y el aprendizaje durante toda la vida, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”.

IV. Caracterización de Manizales.

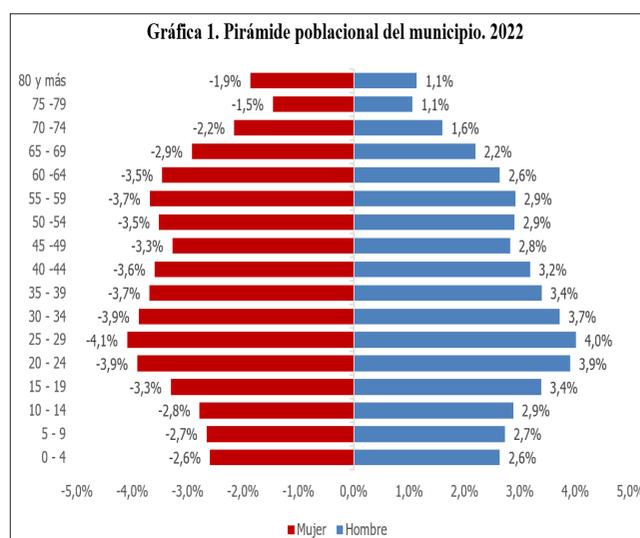
Manizales es un territorio ubicado en la zona centro-occidente del país, en la Región Andina

Colombiana y en medio de dos (2) cordilleras, lo que le otorga un paisaje montañoso en cuyas áreas rurales crecen cultivos de café, plátano y frutales, gracias a los pisos térmicos predominantes y el clima propicio para la agricultura.

Con relación al Departamento de Caldas, Manizales tiene un área municipal del 6% sobre la totalidad del área departamental y tiene una densidad de población de 830,35 habitantes por km². La población total del municipio es, según estadísticas del DANE, 450.000, distribuidos en un 93% en cabeceras y un 7% en el resto del municipio. En total se tienen 255.890 personas en edad potencialmente activa, es decir, mayor a 15 años y menores de 59 años.

En las últimas décadas, se ha presentado un “estancamiento” en el crecimiento poblacional, lo cual se evidencia al analizar la tasa de crecimiento poblacional desde el año 1995 proyectado a 2020, según proyecciones realizadas por el DANE a partir del CENSO 2005, con tasas de crecimiento muy por debajo de las tasas de los años 50 y 60 y aunque es claro que la población rural decrece históricamente, en las proyecciones al 2020 se estima, que el decrecimiento se equipará a la cabecera municipal.

En cuanto a la tasa de crecimiento por grupos etarios, con proyección al 2020 y según información del DANE que fue analizada por la Secretaría de Planeación Municipal en el marco del trámite sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se tendría un decrecimiento en la población de niños y jóvenes, fenómeno coherente con las cifras recientes de fecundidad y nacimientos; por el contrario, la población que supera los 60 años, tendrá el mayor crecimiento proyectado, lo cual constituye información de valor para focalizar los programas de intervención en los próximos años y proyectar la población a ser atendida en los diferentes programas de la administración municipal.

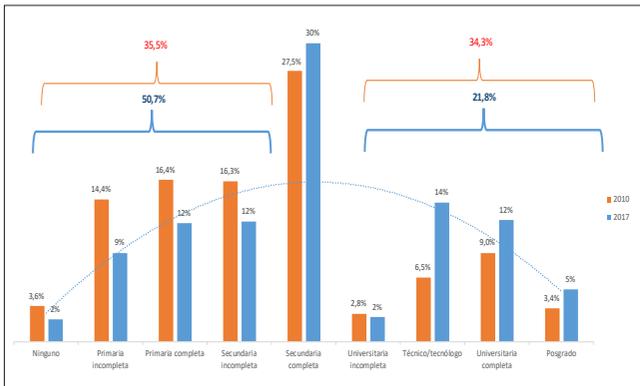


Fuente: Cálculos propios con base en DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Manizales Cómo Vamos (2020) evidencia en su informe el nivel educativo de la población de la ciudad con 25 años o más. Este es un indicador de impacto, de largo plazo, puesto que incrementar el nivel educativo de la población, no es un resultado que tenga un efecto inmediato.

Tal como lo revela la siguiente gráfica, el nivel educativo de la población de Manizales ha aumentado, como reflejo de los esfuerzos desde diferentes frentes y sectores en la consolidación de una cultura universitaria, la cual impacta directamente este importante indicador. Mientras que, en 2010, un poco más de la mitad de la población tenía hasta secundaria incompleta, en 2020 este porcentaje se redujo al 35,5%. Por el contrario, la proporción de la población con niveles más elevados de educación pasó del 21,8% al 34,4%.

Gráfica 2. Nivel educativo alcanzado en Manizales en población de 25 años o más

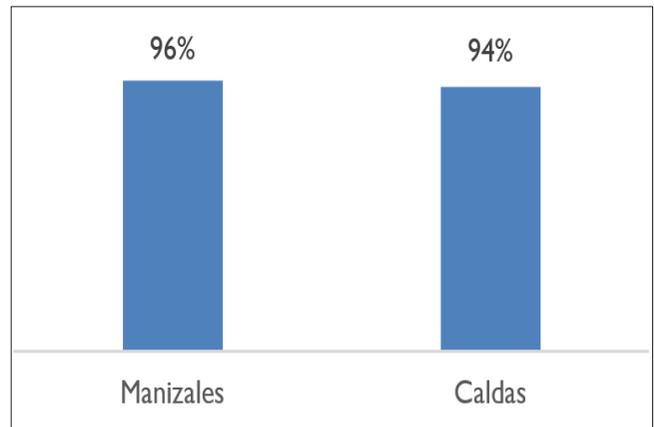


Fuente: cálculos MCV con base en Ministerio de Educación Nacional y DANE.

Estos esfuerzos también se reflejan en otro indicador educativo de largo plazo como lo es la tasa de alfabetismo. Esta presenta un porcentaje de alfabetismo del 94% (Censo, 2018). De toda la población censada, las mujeres que manifiestan no

saber leer y escribir correspondió al 2,58%; de igual forma, sobre el total de los censados, los hombres representan casi el 3,06%.

Gráfica 3. Tasa de alfabetismo (2018)



Fuente: cálculos propios con base en DANE. Censo nacional de población y vivienda (2018)

V. Vocación universitaria de Manizales.

Para el año 2021, la matrícula en educación superior llegó a un total 40.994 estudiantes, altamente concentrada en el nivel de pregrado con una participación del 89,5%. La matrícula en el nivel universitario continúa teniendo el mayor peso en la matrícula total, con el 68,9%. Además de la matrícula universitaria, la tecnológica participa con el 13,7% y la formación técnica profesional con el 6,9%. La matrícula en posgrado representó en 2021 el 10,5%, con 4.290 estudiantes. Sobresale el nivel de maestría con 2.203 matriculados, participando con el 5,4% de la matrícula total. La matrícula en doctorado aún tiene una baja participación con el 1,2%.

Tabla 1. Manizales. Matrícula total según nivel de formación y modalidad (2021)

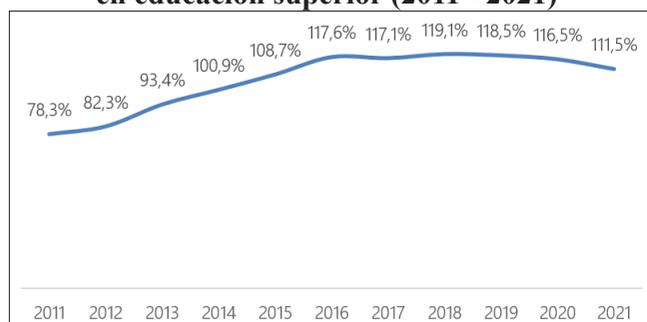
Nivel	Presencial		Distancia (tradicional)		Distancia (virtual)		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Pregrado	31,944	77.9%	2,828	6.9%	1,902	4.6%	36,674	89.5%
Formación técnica profesional	2,787	6.8%	20	0.0%	25	0.1%	2,832	6.9%
Tecnológica	4,304	10.5%	867	2.1%	442	1.1%	5,613	13.7%
Universitaria	24,853	60.6%	1,941	4.7%	1,435	3.5%	28,229	68.9%
Posgrado	3,109	7.6%	595	1.5%	586	1.4%	4,290	10.5%
Especialización	1,188	2.9%	333	0.8%	58	0.1%	1,579	3.9%
Maestría	1,413	3.4%	262	0.6%	528	1.3%	2,203	5.4%
Doctorado	508	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	508	1.2%
Total	35,083	85.6%	3,423	8.4%	2,488	6.1%	40,994	100.0%

Fuente: MEN-SNIES

La Tasa de Cobertura Bruta es quizás el indicador más representativo del avance de las políticas de educación superior, ya que en ella se resumen el acceso, la ampliación de la matrícula (en valores absolutos y relativos), la permanencia en el sistema, el fortalecimiento de la formación T y T y el cierre de brechas regionales, que comprende la proporción de matriculados en el nivel educativo de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) sobre la población de 17 a 21 años y es representada con la sigla (TCB).

Hasta 2016, Manizales presentó una tasa de cobertura creciente al pasar del 78,3% en 2011 al 117,6% ese año. Esto representa un crecimiento de casi 40 puntos porcentuales en cinco años. A partir de 2016, la tasa de cobertura comienza a estabilizarse, pero se ha mantenido por encima del 100%, reflejo de la capacidad de sus instituciones de educación superior de atender no solo la demanda local sino también la demanda de otras regiones, dada la vocación de ciudad. En 2021 registró una caída leve de cinco puntos porcentuales, ubicándose en 11,5%.

Gráfica 4. Manizales. Tasa de cobertura en educación superior (2011 - 2021)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

La tasa de graduación es otro de los indicadores claves de la educación superior, puesto que logra reflejar la eficiencia del sistema para retener a los estudiantes hasta que logren su trayectoria educativa completa. Al respecto, las estadísticas del MEN arrojan para Manizales un aumento

ininterrumpido en la población graduada que fue de 6.175 estudiantes en 2010 hasta alcanzar casi 11.000 graduados en 2019. En términos absolutos, representa un crecimiento de casi 5.000 graduados en este período, y en términos relativos, un incremento del 70%. De acuerdo con información del MEN, en 2021 el número de graduados fue de aproximadamente la mitad del promedio de los últimos tres años, llegando a 5.682 graduados. De este total, el 76% correspondió a programas de pregrado y el 24% de posgrado.

Esta caída fue característica de todos los niveles de formación. En términos relativos, la mayor disminución se encontró en el nivel de doctorado con el 56%, seguido por la formación técnica profesional (50,5%), maestría (48,5%) y universitaria (45,4%). Las menores caídas se registraron en el nivel tecnológico (24,3%) y especialización (39,8%).

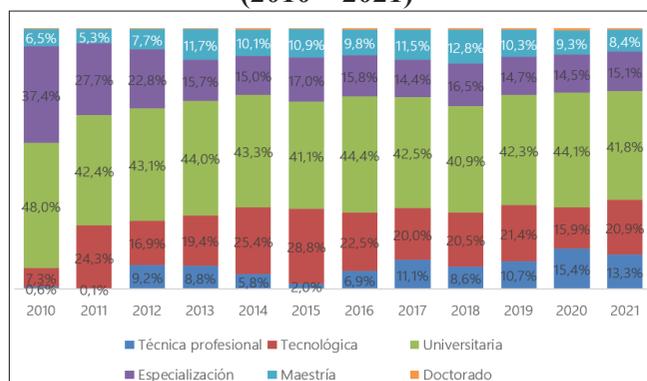
Tabla 2. Número de graduados según nivel de formación (2010 – 2021)

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pregrado	3.455	3.964	5.706	5.712	5.937	5.858	6.739	7.171	7.681	7.680	7.441	4,315
Técnica profesional	40	3	762	699	461	161	626	1.078	947	1.078	1.521	753
Tecnológico	450	1.443	1.393	1.534	2.026	2.348	2.057	1.951	2.249	2.214	1.566	1,186
Universitaria	2.965	2.518	3.551	3.479	3.45	3.349	4.056	4.142	4.485	4.366	4.354	2,376
Posgrado	2.72	1.98	2.535	2.189	2.028	2.3	2.386	2.564	3.275	2.644	2.423	1,367
Especialización	2.308	1.647	1.876	1.24	1.193	1.389	1.444	1.403	1.812	1.52	1.426	859
Maestría	403	317	637	925	805	887	893	1.119	1.399	1.064	922	475
Doctorado	9	16	22	24	30	24	49	42	64	60	75	33
Total	6.175	5.944	8.241	7.901	7.965	8.158	9.125	9.735	10.956	10.324	9.864	5,682

Fuente: MEN-SNIES.

La siguiente gráfica muestra una recomposición de la población graduada a través de los años, especialmente en los niveles inferiores y superiores de la educación terciaria. En primer lugar, se observa una leve contracción de la población con grado universitario, cediendo espacio a la población con formación técnica y tecnológica pasando de representar el 7,9% en 2010 al 34,1% en 2021. En los niveles de posgrado, puede concluirse que cada vez más una mayor cantidad de población opta por cualificarse a través de la formación en maestría, por encima de la especialización. En efecto, esta última ha pasado de tener un peso relativo del 37,4% en 2010 al 15,1% en 2021. En este mismo período la población con título de maestría pasó de 6,5% al 8,4%:

Gráfica 5. Manizales. Participación del nivel de formación en el número total de graduados (2010 – 2021)

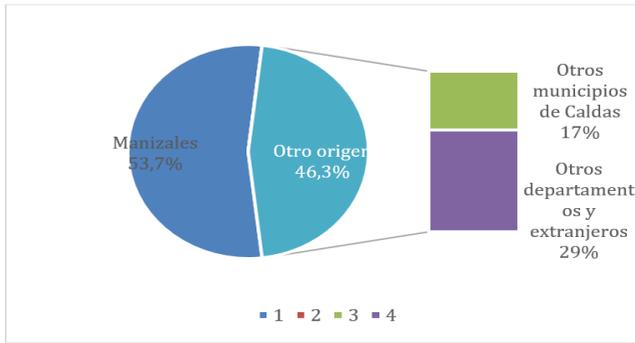


Fuente: Cálculos MCV con base en MEN - SNIES.

Un análisis a través de los años revela que la proporción de estudiantes foráneos viene ganando peso en términos relativos. Mientras que en 2016 representaban el 43%, en 2020 aumentó cuatro (4) puntos porcentuales. La distribución entre estudiantes de otros municipios de Caldas y otros departamentos ha permanecido relativamente estable, con una tercera parte de estudiantes que llegan desde otras regiones del país a cursar sus estudios de pregrado en nuestra ciudad.

Manizales Cómo Vamos (2020), menciona que el análisis del origen de los estudiantes da cuenta de la valoración de Manizales como ciudad con vocación universitaria con casi la mitad de sus estudiantes provenientes de otras partes del país e incluso del extranjero. Como muestra la siguiente gráfica, el 53,7% de los estudiantes que se encuentran matriculados en algún nivel de pregrado de la ciudad, reportaron como su lugar de origen a Manizales. Una proporción levemente inferior (46,3%), se distribuye entre quienes provienen de otros municipios del departamento (16,8%), otros departamentos (29,3%) y el extranjero (0,2%).

Gráfica 6. Lugar de origen de los estudiantes de pregrado en Manizales (2020)



Fuente: cálculos MCV con base en información de las oficinas de registro académico y de planeación de las universidades de la ciudad.

La ciudad sigue siendo una plaza atractiva para estudiantes de todo el país, al encontrarse una procedencia de todos los departamentos, así como extranjeros provenientes de España, Aruba, Estados Unidos, Venezuela, Argentina y México. Sin embargo, como se ha constatado anteriormente, la ciudad es un destino importante para estudiantes de Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, especialmente. Estos tres (3) departamentos participan con casi el 50% de la matrícula foránea.

En el nivel de posgrado, se invierte la participación entre estudiantes locales y foráneos. Según se observa, mientras que una tercera parte corresponde a estudiantes de la ciudad, casi el 70% pertenece a otras regiones del país o son extranjeros. Este resultado puede deberse a que este año las universidades reportaron también la matrícula bajo la metodología virtual, la cual tiende a tener una participación alta de estudiantes foráneos aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

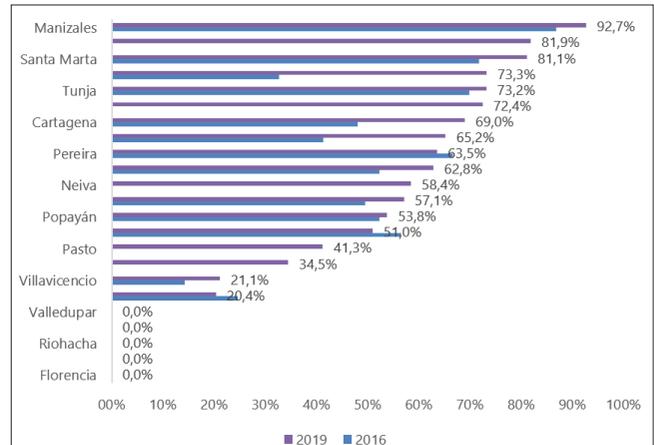
De acuerdo con Manizales Cómo Vamos (2021), con la acreditación de las cinco (5) universidades con domicilio en la ciudad, Manizales se convierte en la ciudad con la mayor proporción de estudiantes matriculados en IES de acreditación de alta calidad, llegando casi al 100%. En efecto, como muestra la siguiente gráfica, el 92,7% de los estudiantes universitarios se encuentran matriculados en instituciones que cuentan con este reconocimiento y la proporción restante, son estudiantes que en 2019 se encontraban estudiando en IES que cuentan con una oferta educativa en la ciudad, pero su domicilio principal está ubicado en una ciudad distinta a Manizales.

Nueve (9) ciudades presentaron un avance importante en este indicador, destacándose especialmente Montería, mientras Manizales ocupó el segundo lugar con el 81,9%. Manizales presentó un crecimiento de 5,8 puntos porcentuales, siendo plausible esperar un estancamiento en este indicador, el cual se movería de aquí adelante por cambios en la matrícula o por la acreditación de alguna IES con oferta en la ciudad, pero con domicilio por fuera de ella.

Pereira, Cali y Cúcuta presentaron un retroceso en el indicador de -3,1 y -5,5 y -4,2 puntos porcentuales.

En el resto de las ciudades, el indicador permaneció relativamente estable con leves variaciones entre los años analizados.

Gráfica 6. Proporción de estudiantes del nivel universitario presencial matriculados en IES con acreditación institucional por ciudad (2016 y 2019)



Fuente: cálculos MCV con base en MEN-SNIES.

En cuanto a la calidad de la educación superior en la ciudad, Manizales Cómo Vamos (2021) afirma que aunque se esperaría una evolución favorable año a año y una tendencia creciente en el puntaje promedio global obtenido por los estudiantes universitarios de Manizales, los resultados muestran una tendencia poco clara e incluso una caída de seis puntos en dicho puntaje entre 2020 y 2021. El comportamiento del último año, puede ser producto de un rezago de las consecuencias que a nivel del sector educativo originó la pandemia del COVID-19. Este es otro aspecto sobre el que deben seguir trabajando las universidades de la ciudad y sus estudiantes, con el fin de alcanzar esos estándares de competencias deseados.

Gráfica 7. Evolución del puntaje global (2018 – 2021)



Fuente: Cálculos MCV con base en ICFES

La caída observada en el puntaje global de las pruebas Saber Pro, obedecen a un retroceso en el puntaje alcanzado en cada uno de sus módulos específicos. Como muestra la siguiente tabla, la mayor disminución se dio en el módulo de competencias ciudadanas, equivalente a 9.7 puntos, módulo en el que había logrado obtener uno de los mayores puntajes en 2020. La segunda mayor caída se observó en el módulo de lectura crítica, equivalente a 7,5 puntos.

Otro indicador de la calidad de la educación superior en Manizales se da a partir de los

esfuerzos de las universidades en promover la investigación. Manizales Cómo Vamos (2021), recurre a la clasificación que hace el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para los Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación. De acuerdo con los resultados de la última convocatoria efectuada en 2021

(Convocatoria 894 de 2021), la ciudad contaba con 171 grupos de investigación reconocidos. Del total de grupos de investigación, un poco más de la mitad (51,4%), se encuentran clasificados en las categorías A1 y A, posicionando a la ciudad en el primer lugar con el mayor peso relativo de grupos de la mayor calidad investigativa en el total.

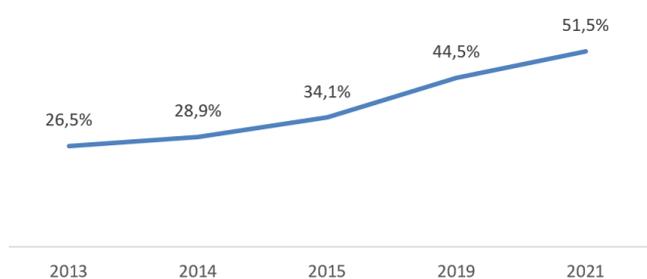
Tabla 3. Grupos reconocidos por MinCiencias según clasificación. Convocatoria 894 de 2021

Ciudad	A1	A	B	C	Reconocido	Total general
Armenia	4,5%	6,8%	27,3%	42,0%	19,3%	100,0%
Barranquilla	23,5%	23,5%	16,5%	31,2%	5,3%	100,0%
Bogotá, D.C.	16,1%	18,8%	21,0%	35,7%	8,4%	100,0%
Bucaramanga	11,6%	25,1%	24,7%	31,6%	7,0%	100,0%
Cali	18,0%	23,0%	18,3%	33,3%	7,5%	100,0%
Cartagena de Indias	7,5%	16,9%	23,4%	37,3%	14,9%	100,0%
Cúcuta	4,9%	25,9%	24,7%	38,3%	6,2%	100,0%
Florencia	2,7%	10,8%	16,2%	45,9%	24,3%	100,0%
Ibagué	6,3%	14,7%	21,1%	47,4%	10,5%	100,0%
Manizales	21,6%	29,8%	23,4%	21,1%	4,1%	100,0%
Medellín	25,8%	24,8%	18,7%	26,0%	4,7%	100,0%
Montería	12,5%	21,3%	27,5%	35,0%	3,8%	100,0%
Neiva	4,2%	12,7%	25,4%	52,1%	5,6%	100,0%
Pasto	1,7%	7,8%	26,7%	57,8%	6,0%	100,0%
Pereira	10,8%	19,1%	26,1%	36,3%	7,6%	100,0%
Popayán	4,3%	18,8%	27,4%	40,2%	9,4%	100,0%
Quibdó	0,0%	5,7%	5,7%	57,1%	31,4%	100,0%
Riohacha	0,0%	17,4%	28,3%	39,1%	15,2%	100,0%
Santa Marta	21,3%	26,7%	25,3%	24,0%	2,7%	100,0%
Sincelejo	6,1%	16,3%	26,5%	46,9%	4,1%	100,0%
Tunja	4,8%	15,1%	33,7%	41,0%	5,4%	100,0%
Valledupar	0,0%	15,7%	33,3%	35,3%	15,7%	100,0%
Villavicencio	1,2%	6,1%	28,0%	54,9%	9,8%	100,0%

Fuente: cálculos MCV con base en MinCiencias

Los esfuerzos de la ciudad por posicionarse como una ciudad con calidad educativa desde el enfoque de la investigación, se ven reflejados en la evolución favorable que a través de las diferentes convocatorias del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación ha tenido la participación de los grupos clasificados en las categorías A y A1. En efecto, como muestra la siguiente gráfica, mientras que en 2013 un poco menos de una cuarta parte de los grupos de investigación con los que contaban las universidades de la ciudad pertenecían a las más altas categorías, en 2021 supera el 50%. Esto representa un crecimiento de 25 puntos porcentuales a lo largo de cinco convocatorias.

Gráfica 8. Proporción de grupos de investigación en categoría A y A1 (2013 - 2021)



Fuente: cálculos MCV con base en MINCIENCIAS

VI. Las estrategias de Manizales campus universitario y alianza suma.

Campus Manizales se constituye como un proyecto que suma diferentes iniciativas de transformación urbana y de movilidad de la ciudad mediante las cuales se desea “cambiarle la cara la ciudad” para generar “dinámicas de participación ciudadana y democrática” en el espacio público, como estrategia para materializar el proyecto de construir en Manizales una ciudad universitaria. A partir de este objetivo, se reconocieron las siguientes necesidades: (i) mejorar la conectividad de la población universitaria con los centros de estudio, (ii) transformar la movilidad de la ciudad según cánones de sostenibilidad medioambiental, y (iii) transformar el espacio público para mejorar su apropiación por parte de la ciudadanía.

Vale la pena resaltar que, en el Pacto por la Reactivación y el Crecimiento, la Alcaldía de Manizales propone otros productos adicionales del proyecto Campus Manizales, como, por ejemplo, (i) la intervención integral del sector fundadores, (ii) otros modos alternativos de transporte, o (iii) el fortalecimiento de la red de ecoparques.

Efit (2022) encontró que los residentes de las áreas intervenidas por el proyecto Campus Manizales tienen un nivel de educación mayor y

una mayor probabilidad de estar empleados que los residentes del resto de la ciudad, lo cual se traduce en mayores ingresos promedio (medidos por el estrato socioeconómico de la vivienda). Adicionalmente, es más probable que vivan en apartamentos que cuenten con acceso a internet y que vivan en hogares de una o dos personas. Por último, en estas áreas hay una mayor proporción de personas con más de 60 años, personas de minorías étnicas y personas nacidas fuera de Manizales, así como una menor proporción de niños.

En cuanto a la dinámica empresarial, los resultados muestran que, dentro de Campus Manizales, las zonas que más presentan establecimientos comerciales son aquellas áreas de influencia de las intervenciones de la avenida Santander y del Bulevar de la calle 19. Esto no debería sorprender, dado que estas dos áreas son relativamente extensas (lo que lleva a altos niveles) y céntricas (lo que lleva a alta densidad). Sin embargo, resalta la zona de influencia de las calles 45 y 48, las cuales concentran un 6,4% de los establecimientos comerciales en un 1,1% del área de la ciudad.

En las zonas de influencia de la Av. Santander y de la calle 19, las finanzas y actividades de seguros son los sectores más importantes, al concentrar alrededor del 80% de los activos, seguidos por el comercio (con un 15% en la calle 19 y un 6,1% en la Av. Santander) y, en tercer lugar, los servicios de transporte y almacenamiento en la calle 19 (1,9%) y los servicios de salud alrededor de la Av. Santander (5,6%). Para las zonas de influencia de las calles 45 y 48, el principal sector es el manufacturero con un 75,3% de los activos, seguido por el comercio con un 13,4% y por alojamiento y servicios de comida con un 2,9%. Por último, para el área de influencia de La Gotera, el 71,5% de los activos están concentrados en las actividades profesionales, científicas y de apoyo, el 13,5% en comercio y el 11,7% en servicios de información y comunicaciones. Vale la pena recordar el pequeño número de establecimientos alrededor del parque La Gotera. Estos resultados contrastan un poco con la estructura sectorial del resto de la ciudad en donde el sector de la construcción concentra el mayor valor de activos con un 36,4%, seguidos por las finanzas y seguros con un 18% y por la industria manufacturera con un 15,5%.

Por su parte, el Sistema Universitario de Manizales (Suma) es una alianza entre las 6 principales universidades de la ciudad que trabajan permanentemente en la generación de esfuerzos conjuntos de cooperación hacia la ejecución de proyectos de investigación, formación y extensión.

La alianza Suma es altamente beneficiosa para la comunidad, pues la integración de recursos humanos, técnicos y físicos con que cuenta cada universidad, genera mayor calidad, cobertura y eficiencia para el cumplimiento de sus objetivos. El Sistema Universitario de Manizales está constituido por: Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales; Universidad de Caldas; Universidad

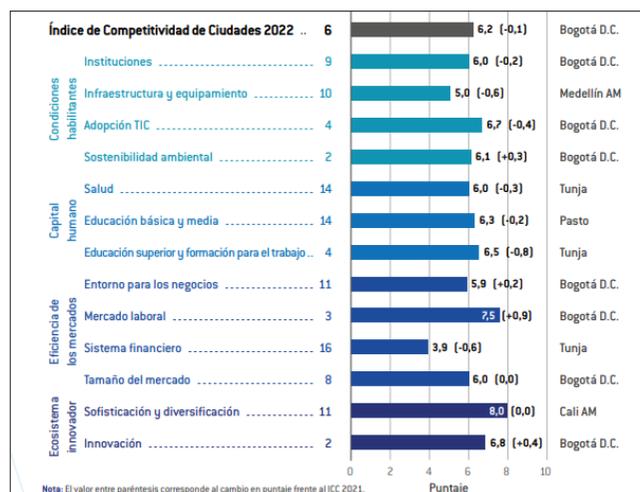
Católica Luis Amigó; Universidad Católica de Manizales; Universidad Autónoma de Manizales y Universidad de Manizales.

Otras iniciativas importantes de destacar en la ciudad es el Programa Universidad en Tu Colegio, a cargo de la Fundación Luker, el cual facilita el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de colegios oficiales con universidades e instituciones para el trabajo y el desarrollo humano de la región. Los programas son pertinentes a las necesidades del sector empresarial y se desarrollan mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11° en contrajornada en los colegios, pues los profesores universitarios se desplazan a estos.

Para la zona rural, se tiene el Programa Universidad en el Campo que se desarrolla a través de una alianza público-privada con el objetivo de facilitar el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de las zonas rurales del departamento, desarrollados mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11°, sin la necesidad de salir de su entorno, pues los profesores universitarios se desplazan hacia las instituciones educativas.

VII. El desempeño de la educación superior de Manizales en el Índice de Competitividad de Ciudades.

En la última medición del Índice de Competitividad de Ciudades, Manizales ocupa el cuarto lugar con un puntaje de 6,52 sobre 10.



Como se observa, es uno de los pilares en los que obtiene las mejores posiciones entre las ciudades del país, junto con el pilar de innovación en el que obtiene la posición 2, el pilar de mercado laboral con la posición 3 y el pilar de adopción TIC (posición 4)

A este resultado contribuyen especialmente la calidad de la educación superior con un puntaje de 8,57, la variable calidad de docentes de educación superior obtiene un puntaje de 10 sobre 10, mientras que el puntaje en las pruebas Saber Pro es de 8,26. En contraste, de acuerdo con los resultados del Índice se deben mejorar aspectos como la cobertura bruta en formación universitaria, que obtuvo un puntaje de 3,84, el número de graduados de posgrado (4,40) y la cobertura bruta en educación técnica y tecnológica (5,40).

VIII. Conclusión.

La iniciativa propone autorizar al municipio de Manizales para la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento, cuyo fin será promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de pregrado (tecnólogo, tecnológico y universitario) y posgrado (especialización, maestría y doctorado), así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología, para la financiación de proyectos de investigación y desarrollo, la transferencia del conocimiento y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

IX. Proposición.

Por las consideraciones presentadas, se pone a consideración de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes la ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 032 de 2023 Cámara, por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

Firman los Honorables Representantes,



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Coordinador Ponente

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2023 CÁMARA

por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley faculta al municipio de Manizales para crear el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento', con concurrencia de la Nación, cuyo fin es promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de tecnólogo, tecnológico, universitario, especialización, maestría y doctorado, así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con otras entidades territoriales, instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

Artículo 2°. *Creación del fondo.* Facúltese al municipio para crear el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento', como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica bajo la responsabilidad del ordenador del gasto de la entidad territorial, para financiar las actividades objeto de esta ley con recursos administrados a través de un patrimonio autónomo.

Artículo 3°. *Autorización.* Autorícese al gobierno del departamento de Caldas y al municipio de Manizales para suscribir convenios o contratos plan para la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 4°. *Administración del fondo.* Las operaciones presupuestales, financieras y contables de los recursos del 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento' estarán a cargo de la secretaría municipal autorizada por el acuerdo. De igual forma, lo estará la administración, distribución y asignación de estos recursos, acorde con la reglamentación que para tal efecto expida la entidad territorial en el marco de su autonomía.

Artículo 5°. *Ejecución.* Los recursos ingresados a este fondo se deberán ejecutar mediante la suscripción de convenios, alianzas o contratos con instituciones de educación superior y entidades o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

La reglamentación expedida por las entidades territoriales en el marco de su autonomía, determinará la distribución de los aportes económicos captados en este fondo, incluyendo donaciones y demás fuentes de financiación contenidas en esta ley.

Artículo 6°. *Fuentes de financiación.* Los recursos del fondo podrán provenir de las siguientes fuentes:

1. Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por entidades públicas, del nivel nacional y territorial.
3. Aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen personas jurídicas de derecho privado de origen nacional o extranjero, de acuerdo con la normatividad vigente.
4. Rendimientos financieros que genere el mismo fondo, los cuales pueden utilizarse para sufragar los costos de administración de este. Rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.
5. Reintegros económicos hechos por los beneficiarios del fondo.
6. Las demás que determine la entidad territorial en el marco de su autonomía.

Artículo 7°. El 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento' podrá recibir préstamos con entidades del orden nacional y/o organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes de crédito público.

Parágrafo 1°. Los recursos que reciba el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento' no podrán ser

destinados a asumir costos que no estén relacionados con el objeto de esta ley.

Artículo 8°. Garantía de funcionamiento del fondo. Para garantizar su sostenibilidad, el Fondo Manizales Eje del Conocimiento podrá celebrar operaciones de cobertura y aseguramiento, que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 8°. Distribución de los recursos. Los recursos depositados en el Fondo Manizales Eje del Conocimiento se distribuirán de acuerdo con la reglamentación que expida el comité directivo creado por el departamento y el municipio.

Artículo 9°. Comité directivo del fondo. El Fondo Manizales Eje del Conocimiento dispondrá de un comité directivo conformado por tres (3) miembros, así:

1. Un delegado de la Gobernación del departamento de Caldas.
2. Un delegado del municipio de Manizales.
3. Un delegado de las instituciones de educación superior con sede en Manizales.

Parágrafo 1°. Bajo el principio de concurrencia, la Nación a través de las entidades del Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología asesorarán al comité directivo del fondo.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Comité Directivo será ejercida por quien designe el acuerdo municipal.

Parágrafo 3°. El comité directivo del fondo promoverá el diálogo y la consulta con personas jurídicas de naturaleza pública o privada con competencia en el sector de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Artículo 10. Funciones del comité directivo. El comité directivo del Fondo Manizales Eje del Conocimiento tendrá las siguientes funciones:

- a. Dictarse su propio reglamento.
- b. Determinar la distribución de los recursos cada año.
- c. Trazar la política de inversión del fondo.
- d. Definir la política de diálogo y consulta señalada en el artículo anterior.
- e. Aprobar los estados financieros del fondo, al menos una vez al año.
- f. Hacer seguimiento al desempeño del fondo y a las políticas establecidas.
- g. Expedir el reglamento operativo del fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
- h. Crear las subcuentas que sean necesarias para la ejecución de las operaciones tendientes a cumplir con el objeto del fondo.

- i. Estudiar para su implementación las recomendaciones que formulen entidades del orden nacional y territorial competentes en materia de educación, ciencia y tecnología.
- j. Las demás funciones inherentes a la naturaleza y a los fines del fondo que se determinen en el reglamento operativo.
- k. Articular acciones con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 11. Control. La entidad administradora del fondo rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio de control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora, de ser necesario.

Artículo 12. Beneficiarios. Para ser beneficiario del fondo se debe acreditar la vinculación a cualquier programa de educación, proyecto de investigación, proyecto de ciencia y tecnología o de otra naturaleza que sea ofrecido por las instituciones de educación superior e instituciones de ciencia y tecnología del orden municipal, departamental y/o nacional. La reglamentación que realice la entidad territorial definirá la implementación, el seguimiento y las causales de pérdida de los beneficios.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firman los honorables Representantes,


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Coordinador Ponente


CHRISTIAN MUNIR GARCES ALJURE
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se incorpora en el Ordenamiento Jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 septiembre de 2023

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera

Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara, *por medio del cual se incorpora en el Ordenamiento Jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones*, con base en las siguientes consideraciones:

CONTENIDO

1. Trámite de la iniciativa.
2. Objeto.
3. Justificación del proyecto de ley.
4. Competencia del Congreso.
5. Impacto fiscal.
6. Pliego de modificaciones.
7. Conflictos de interés.
8. Proposición.
9. Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 065 de 2022 Cámara.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara fue radicado el día 8 de agosto de 2023 por los representantes: honorables Representantes, *Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Luz María Múnera Medina, Lina María Garrido Martín, Alfredo Mondragón Garzón, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Alirio Uribe Muñoz, Astrid Sánchez Montes de Oca, Luvi Katherine Miranda Peña, Germán José Gómez López, Cristian Danilo Avendaño Fino, Daniel Carvalho Mejía, Pedro José Suárez Vacca, María Fernanda Carrascal Rojas, Juan Carlos Losada Vargas, Ermes Evelio Pete Vivas, Agmeth José Escaf Tijerino, Julia Miranda Londoño*; los honorables Senadores *Jahel Quiroga Carrillo, Griselda Lobo Silva, Aida Yolanda Avella Esquivel*, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 973 de 2023

El 8 de agosto de 2023 la Mesa Directiva de la Comisión me designó como ponente única, en atención a las observaciones remitidas con relación al proyecto, se solicitó prórroga la cual fue concedida por 10 días más.

2. OBJETO.

La presente ley tiene por objeto reconocer e incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria como una violencia basada en género, lo que permitirá prevenirla, atenderla de forma integral y garantizar el acceso efectivo a la justicia, reparación, restauración y no repetición a las víctimas de este tipo de violencia en el marco de la protección a los derechos humanos

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

(CEDAW), especialmente la recomendación general número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, la cual da alcance y complementa la recomendación 19, entre otros aspectos expresa que “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión reconoce que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y violencias, lo que afecta a algunas mujeres en distinta medida, o en distinta forma, requiriéndose soluciones normativas adecuadas.

El objetivo número 5 de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptado por la Organización de las Naciones Unidas y Colombia, se encamina a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Este objetivo tiene entre sus metas a 2030: “5.2 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 [...]”.

En cumplimiento de las disposiciones internacionales, Colombia ha venido avanzando en materia normativa e institucional para la prevención, sensibilización, atención y sanciones de conductas de violencia contra la mujer. El Congreso ha legislado en favor de las mujeres y haciendo caso a las estadísticas y hechos de la realidad colombiana.

La Ley 1257 de 2008,¹ sobre normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres establece que “*por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado*”.

Esta misma ley establece en su artículo 3º los tipos de daño a la que hace referencia dicha ley:

- a) **Daño psicológico:** Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.
- b) **Daño o sufrimiento físico:** Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.
- c) **Daño o sufrimiento sexual:** Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto

¹ Ley 1257 del 2008, Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Colombia.

sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

- d) **Daño patrimonial:** Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

A partir de la promulgación de la Ley 1257 2008, Colombia ha venido avanzando en la sensibilización de la violencia de género y especialmente aquella dirigida a la mujer. Los hechos lamentables que han ocurridos en los últimos años generaron que el Congreso de la República tome acciones, mediante la promulgación de nuevas leyes que permitan medidas de prevención, sensibilización, atención, sanción y seguimiento con respecto a la violencia ejercida contra las mujeres, ejemplo de ello es la Ley 1761 de 2015, “por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones”. Mejor conocida como la Ley Rosa Elvira Cely.

Sin embargo, pese a los esfuerzos legislativos, la violencia contra la mujer no da tregua. Para ello basta ver las cifras de Medicina Legal, las muertes violentas registradas en el 2022 por homicidio fueron de 587, y este año a julio de 2023, según informa el último boletín publicado de esta entidad, existe un total de 558 casos de homicidio contra mujeres, lo que nos hace concluir que este fenómeno viene en aumento.

Muertes violentas según sexo. Colombia, comparativos años 2022* y 2023* (enero-julio)

Manera de Muerte	Año 2022*				Año 2023*			
	Hombre	Mujer	Indeter.	Total	Hombre	Mujer	Indeter.	Total
Homicidio	6.962	587	1	7.550	7.398	558	6	7.962
Eventos de transporte	3.729	839	-	4.568	3.963	827	2	4.792
Accidental	1.668	332	-	2.000	1.792	354	1	2.147
Suicidio	1.241	323	-	1.564	1.408	401	1	1.810
Total	13.600	2.081	1	15.682	14.561	2.140	10	16.711

Porcentaje muertes violentas según manera. Colombia, año 2023* (enero-julio)

Con respecto a la violencia intrafamiliar e interpersonal, el panorama es más desfavorable. Para el año 2022 se registraron 26.994 mujeres agredidas por violencia intrafamiliar, en comparación a 28.061 en lo que va corrido del año a julio de 2023. En cuanto a la violencia interpersonal, 15.959 mujeres fueron agredidas y este año hay un registro de 17.111, ello sin contar aquellas denuncias que se no pueden ser registrados por el sistema debido

² Boletines Estadísticos Mensuales, Medicina Legal. Visto en <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>

a múltiples causas, entre ellas la falta de denuncia por temor a represalias de su pareja o expareja sentimental.

Lesiones no fatales según contexto y sexo. Colombia, comparativo, años 2022* y 2023*

Contexto de violencia	Año 2022*				Año 2023*		
	Hombre	Mujer	Intersex.	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	32.619	15.959	9	48.587	34.554	17.111	51.665
Violencia intrafamiliar	7.746	26.994	3	34.743	8.490	28.061	36.551
Lesiones en eventos de transporte	8.834	5.547	-	14.381	9.586	5.928	15.514
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	1.675	12.330	1	14.006	1.662	12.059	13.721
Lesiones accidentales	668	497	-	1.165	696	535	1.231
Total	51.542	61.327	13	112.882	54.988	63.694	118.682

Porcentaje lesiones no fatales según contexto. Colombia, año 2023* (enero-julio)

Los anteriores datos son de gran importancia porque la violencia contra la mujer viene en aumento. Adicional es importante resaltar que las violencias van evolucionando, por lo que el Congreso de la República no puede ser ajeno a las realidades y debe buscar los medios para asegurar el derecho fundamental a la vida sin violencia de todas las mujeres en el territorio colombiano.

Es por ello que se hace necesario empezar a legislar sobre una especie de violencia contra la mujer, la violencia vicaria, entendida como aquella que “(...) tiene como objetivo dañar a la mujer a través de sus seres queridos y especialmente de sus hijas e hijos (...) El objetivo es el control y el dominio sobre la mujer, en un alarde máximo de posesión en una relación de poder que se sustenta en la desigualdad.”³ Sin embargo, algunos expositores del tema han encontrado que la violencia vicaria no solo afecta las mujeres sino también a los menores de edad.

“Porter y López Angulo (2021) en el artículo: *Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: un estudio descriptivo en Iberoamérica; la violencia vicaria: Es una violencia secundaria a la víctima principal, ya que, si bien se quiere dañar a la mujer, el daño se hace a través de terceros, por interpósita persona. Al dañar a los hijos, y en su grado extremo asesinarlos, el agresor se asegura que la mujer jamás podrá recuperarse*”. Cabe destacar que, este tipo de violencia aparece con frecuencia cuando el agresor ya no puede acceder directamente a la mujer, por lo que sustituyen los ataques directos hacia está a través de terceras personas, como es el caso de los/as menores. Es decir, aunque existan denuncias al agresor, haya un divorcio e incluso una orden de alejamiento, pueden seguir produciéndose estos ataques. Olvidándose del estado emocional de los/as hijos/as y en cómo les puede afectar esta situación”.⁴

³ Así es la violencia vicaria, la expresión más cruel de la violencia de género. **Tajahuerc Isabel, Suárez Magdalena.** Universidad Complutense de Madrid. Visto en: Así es la violencia vicaria, la expresión más cruel de la violencia de género | Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (ucm.es)

⁴ La Violencia Vicaria: Una forma de violencia machista. Ledesma Rivero. Facultad de Educación. Universidad de la Laguna

El término de violencia vicaria ya ha sido adoptado por algunas legislaciones, entre ellas la de España desde el año 2015 en su Ley Orgánica 1/2004, que determina las Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Su adopción se dio debido a un caso por violencia vicaria que fue denunciado por una madre ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). El caso consistió en que la expareja de la mujer la amenazó con “quitarle lo que más quería”, en cumplimiento a una orden judicial la hija de la demandante debió quedarse con su padre para cumplir el régimen de visitas, el padre decidió quitarle la vida a su hija cumpliendo así su amenaza.

Debido a la falta de justicia en el país vasco, la mujer decidió demandar al Estado español, y la CEDAW, en 2014, emitió concepto decidiendo que España sí tenía responsabilidad ya que incumplió la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor en España en 1984, así como el Protocolo Facultativo. La abogada del caso explicó que “el Comité CEDAW considera que España había ratificado el Convenio, según el cual se debe proteger y garantizar la vida, por lo que supone un incumplimiento del mismo”. “El Estado en su conjunto (Policía, autoridades judiciales...) tiene responsabilidad en tanto que tenía conocimiento de la situación y no puso todas las medidas posibles para evitarlo”.⁵

Es de recordar que Colombia hace parte de la CEDAW desde 1982 y ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el 2007.⁶ Por tal motivo también está obligada a adoptar todas las medidas posibles para evitar cualquier forma de violencia.

En Colombia ya se han registrado hechos de violencia vicaria. En Melgar, Tolima, un menor de edad fue asesinado por su padre con el fin de causarle un daño irreparable a su expareja y madre del menor.⁷ Sin embargo, a pesar de que pueden ser muchísimos más no ha sido posible para el Estado visibilizar este tipo de violencias, debido a que no se encuentra regulado. Se hace necesario entonces incluir este tipo de violencia en nuestro ordenamiento colombiano con el fin de poder prevenir, asistir, acompañar y visibilizar a las víctimas de la violencia vicaria, así

como generar políticas públicas y capacitar a todos los funcionarios para su debida atención.

En ese orden de ideas, se considera como un problema grave que el término violencia vicaria, no se encuentre reconocido en nuestro sistema jurídico como una forma de violencia contra las mujeres, pues es condición jurídica suficiente para dejar sin sanción a las personas que cometen este tipo de actos y sin protección a sus víctimas, pues a diferencia de otras, el medio por el que se cometen es la instrumentalización de una persona cercana a la mujer con el objetivo de hacerle daño.

La violencia vicaria puede ser ejercida sobre cualquier persona con quien la mujer tenga un vínculo afectivo y que se encuentre en situación de vulnerabilidad, es una realidad que en su mayoría quienes son afectados directamente son las propias hijas e hijos. Estas conductas pueden producir consecuencias en la salud, seguridad y en los peores casos la vida de la infancia y las mujeres. Debemos tomar acciones que prevengan, protejan y garanticen los derechos tanto de las mujeres, de los menores y sus familias.

Resulta necesario exponer como consecuencia de estas conductas la innegable violación a los derechos humanos de las mujeres y la niñez, pues muchas niñas y niños pasan a ser considerados objeto y despojados de su dignidad para convertirse en el vehículo de sufrimiento de su propia madre.

El punto de coincidencia en este Congreso debe ser impulsar la modificación del marco jurídico vigente a fin de incorporar esta figura, con el objeto de prevenir y erradicar este tipo de violencia. Para la consecución de este fin, se debe reconocer que se trata de un fenómeno complejo que debe ser analizado de forma integral, a fin de generar las adecuaciones normativas necesarias no solo para armonizar las leyes, sino para lograr un verdadero cambio en nuestra sociedad. Este es el primer marco normativo por medio del cual inicia este proceso.

CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA VICARIA

La violencia vicaria es una violencia secundaria a la víctima principal, ya que, si bien se quiere dañar a la mujer, el daño se hace a través de terceros, por interpósita persona.

“Este tipo de violencia aparece con frecuencia cuando el agresor ya no puede acceder directamente a la mujer, por lo que sustituye el foco de violencia por alguna persona significativa para ella, que esté a su alcance; por lo general, los hijos en común. Los agresores saben perfectamente que una de las maneras de dañar a las mujeres es dañando a los hijos, o rompiendo la relación de estos con sus madres. A veces dañan al niño siendo negligentes en los cuidados, o no devuelven a los niños a su hora tras una separación, o hablan mal de la madre delante de ellos. Otras veces el padre les manipula para que vigilen a su madre, o para que entren dentro de los insultos. Son utilizados por su padre, al que también tienen miedo”.

⁵ Reportaje **Violencia de género vicaria: así se han pronunciado los tribunales españoles e internacionales.** López Noemí (2021). Newtral. *Violencia vicaria: así se han pronunciado los tribunales* (newtral.es)

⁶ Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. CEPAL-ONU. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/paises-que-han-firmado-ratificado-protocolo-facultativo-la-convencion-la-eliminacion>

⁷ Gabriel Esteban Cubillos, niño de 5 años asesinado por su papá: habla madre del menor (elheraldo.co)

El sistema judicial produce una diferenciación entre la relación de maltrato que el hombre infringe a la mujer y la relación con los hijos e hijas. De forma que no se establece una relación directa entre el maltrato a la mujer y la vivencia de los hijos e hijas. Sin embargo (...) existe una contradicción en la afirmación de que una misma persona puede actuar de forma dañina con su pareja y a la vez desarrollar un vínculo saludable con los hijos e hijas. Este vínculo se distorsiona y produce graves alteraciones sistémicas en las relaciones familiares que influirán negativamente en el desarrollo y bienestar de los hijos e hijas⁸

De acuerdo con Amnistía Internacional⁹ la violencia vicaria puede tener varias manifestaciones, pero entre las más comunes se encuentran:

- Amenazas de llevarse a los niños y niñas, quitarle la custodia o incluso matarlos.
- Aprovechar la presencia de los hijos e hijas para insultar a la madre, hablar mal de ella, humillarla y amenazarla.
- Interrumpir los tratamientos médicos o farmacológicos de los niños y niñas.
- Utilizar los momentos del régimen de visitas para inventarse información dolorosa acerca de las hijas e hijos o la ausencia de información durante esos días.

CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA VICARIA:

Las mujeres, niñas, niños y jóvenes que experimentan violencia vicaria suelen sufrir de forma silenciosa. De acuerdo con el Frente Nacional de Violencia Vicaria las afectaciones en las víctimas pueden ser:

- Afectación psicológica.
- Ansiedad.
- Depresión.
- Estrés postraumático.
- Ideaciones suicidas.
- Autolesiones y suicidio.
- Femicidio e infanticidio.

En el caso de la niñez y juventudes, la violencia que presencian puede tener consecuencias emocionales y psicológicas graves que pueden persistir hasta la edad adulta. Algunos de los efectos más comunes incluyen:

- Problemas emocionales: Los niños que sufren violencia vicaria pueden desarrollar problemas emocionales, como ansiedad, depresión, trastornos de estrés postraumático y baja autoestima. Estos problemas pueden

persistir hasta la edad adulta y pueden afectar su capacidad para formar relaciones saludables.

- Problemas de comportamiento: Los niños que experimentan violencia vicaria también pueden desarrollar problemas de comportamiento, como comportamiento agresivo, problemas para relacionarse con sus pares y problemas escolares.
- Problemas de salud mental: La violencia vicaria también puede afectar la salud mental de los niños, lo que puede afectar su capacidad para funcionar adecuadamente en la escuela y en la vida en general.
- Problemas de adaptación: La violencia vicaria también puede afectar la capacidad de los niños para adaptarse a nuevas situaciones y desafíos. Los niños que experimentan violencia vicaria pueden ser más propensos a tener problemas de conducta en la adolescencia y la adultez.

CONTEXTO DE VIOLENCIA VICARIA EN COLOMBIA

La violencia vicaria no es reconocida en el marco jurídico colombiano, por lo tanto, no hay registros que permitan identificar la magnitud del problema en Colombia. No obstante, en este apartado hablaremos de algunos casos en Colombia y de cifras de otros tipos de violencia que en ocasiones implican violencia vicaria.

CASOS:

- **Sentencia T-172 DE 2023**: En esta sentencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estableció una definición y alcance de diferentes formas de violencia de género, entre ellas la violencia psicológica, económica y vicaria y la violencia institucional. Por violencia vicaria la Corte entendió “*cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier índole a familiares, dependientes o personas afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. Se trata de una violencia indirecta que tiene como fin afligir a una persona instrumentalizando a un tercero, especialmente a un niño. Es otra forma de violencia que se ha convertido en la antesala de un feminicidio.*”.
- **Sentencia T-245A de 2022**: La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional en el año 2022, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la solicitud de tutela presentada por un padre, en representación de su hijo menor de edad, en contra de la madre del niño, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la intimidad, al buen nombre, al libre desarrollo

⁸ Porter, B., & López-Angulo, Y. (2022). Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: un estudio descriptivo en Iberoamérica. *CienciAmérica*, 11(1), 11-11.

⁹ Ver: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-es-la-violencia-vicaria/>

de la personalidad y a la prevalencia de los derechos. El solicitante estimó que dichas garantías han sido vulneradas porque la accionada publica fotografías y videos con su hijo en sus redes sociales, las cuales, al estar asociadas a su cuenta de OnlyFans, pueden exponerlo a los riesgos que implica el entorno digital. Destacó el actor que el niño le ha manifestado que no le gusta aparecer en los contenidos que la progenitora sube a las redes sociales.

Durante el trámite, la Corte recibió un concepto del equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia, que valoró al niño y concluyó que no se le vulneraban sus derechos por parte de la madre, que los padres tienen dificultades para resolver sus problemas sin involucrar al niño y que hay una falta de límites en relación con la información que se le suministra. Con este concepto, la sala hizo uso de sus facultades y valoró dos problemas jurídicos: el primero, buscó establecer si existió la vulneración de los derechos que fueron señalados en la solicitud de tutela y, el segundo, consistió en verificar si se le vulneran otros derechos al niño a partir de los hechos evidenciados.

“La Sala consideró que la manipulación de los hijos por uno de los padres divorciados o separados no solo constituye violencia psicológica, sino que también puede, en determinados escenarios, convertirlos en instrumentos para ejercer violencia vicaria. Además, esta situación constituye una injerencia arbitraria en el nuevo núcleo familiar monoparental que surge, y una vulneración de los derechos de los niños y niñas a la intimidación familiar y a vivir en un ambiente sano.

(...) En el caso concreto, consideró que frente al primer problema jurídico no se vulneraron los derechos fundamentales del niño, porque en el expediente no obra ninguna prueba que permita evidenciar que la accionada haya ejercido en forma desproporcionada su derecho a la libertad de expresión o que haya adelantado acciones que desconozcan la libre opinión del niño en relación con su proyecto de vida o de alguna manera frustren la construcción de su identidad personal. Por el contrario, encontró que sus conductas se limitan a expresar en espacios virtuales de carácter semipúblico manifestaciones de amor y cariño propios de una madre hacia su hijo. Sin embargo, la Sala le solicitó a la accionada que en el evento de que el menor de edad exprese libremente su negativa a que su imagen sea expuesta en las redes sociales de esta, proceda a darle prevalencia a la voluntad de su hijo sobre la propia.

(...) Frente al segundo problema jurídico, en primer lugar, consideró que con la publicación de las fotografías y los videos en los que aparece la madre con su hijo, no se vulneró el derecho a la imagen del niño, pues no se advierte un obrar ilícito o arbitrario de la accionada. Además, señaló que, aunque, en

principio, no se constata una sobreexposición de la imagen del niño en las redes sociales de la madre, sí se observa que dichos espacios virtuales son visitados por una gran cantidad de personas. Por lo tanto, consideró necesario ordenarle que antes de realizar una publicación que involucre a su hijo, valore los riesgos y las amenazas que se generan con la exposición de su imagen en las redes sociales que utiliza.

En segundo lugar, concluyó que se vulneraron los derechos al ambiente familiar sano y a la dignidad humana del niño por la forma conflictiva en que los progenitores han asumido la ruptura, involucrando en sus desacuerdos a su hijo. Además, que se vulneraron sus derechos a no padecer injerencias arbitrarias en la familia, a la intimidación familiar y a no padecer violencia psicológica, porque el padre le suministró al niño una información que contiene datos sensibles y personales de la accionada. Situación esta que, dentro del contexto conflictivo de la pareja, constituye una manipulación del niño con la intención de alterar el concepto que tiene de su progenitora y ejercer violencia vicaria en contra de esta”.

- El sábado 1 de octubre del año 2022, el niño Gabriel Esteban fue asesinado por su padre, Gabriel Enrique González, en un hotel de Melgar. Según las primeras versiones de los hechos, fue un acto de venganza en contra de la madre del niño, ya que hace un tiempo se había separado de González y luego consiguió una nueva pareja.

En el caso del pequeño Gabriel se pueden evidenciar algunas manifestaciones de la violencia vicaria. Por ejemplo, los mensajes de WhatsApp y la foto de Gabriel que le envió González a Consuelo Rodríguez, madre del niño. “Hora de fallecimiento 3:55 A.M. asfixia mecánica, no sufrió, ahora si puede disfrutar sola con Edilson y Wesley sin triticico ni mucho menos yo. Felicidades” (sic), decía uno de los mensajes.

Consuelo Rodríguez había denunciado a Gabriel Enrique González ante la Comisaría de Familia de la localidad de Usme por violencia intrafamiliar, pero las medidas de protección solo fueron aplicadas para ella y no para el menor.¹⁰

Niña de ocho años murió en la casa de su padre ubicada en el barrio La Granja, como consecuencia de cuatro puñaladas que este le propinó. Armando Torres declaró a las autoridades que mató a su hija para vengarse de su exesposa y madre de Samantha, Bertha Cecilia Reyes. El padre asesino, quien aspiraba morir junto con su hija, contó que ya había dejado una carta en la que manifestaba que había enviado tres mensajes a la familia y al periódico *El Espacio* en las que relataba que todo

¹⁰—[Qué es la violencia vicaria y por qué se relaciona con el caso del pequeño Gabriel Esteban | Cambio Colombia](#)

lo había hecho por celos ya que su exesposa tenía un amante.¹¹

El filicidio y el feminicidio son delitos a los que puede acarrear una violencia vicaria.

CIFRAS EN COLOMBIA

- **Cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses: violencia no fatal en mujeres**

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML-CF) establece como violencia no fatal en mujeres a la violencia ejercida por la pareja¹², la interpersonal¹³, el presunto delito sexual y la violencia intrafamiliar:

Violencia no fatal en mujeres, según contexto de violencia y año del hecho. Colombia, comparativo enero a febrero, años 2022* y 2023*

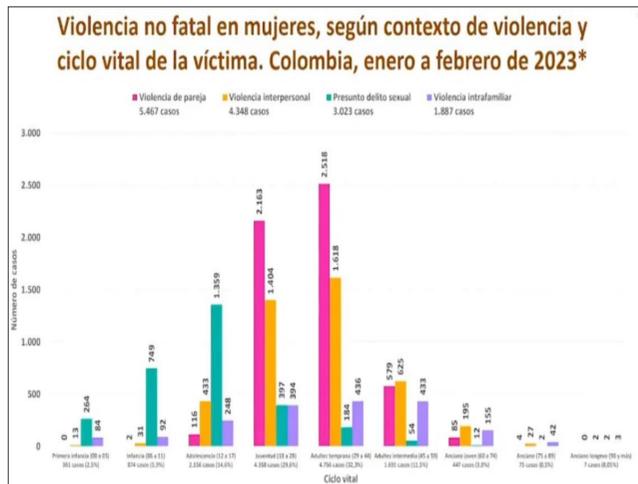
Contexto del hecho	Año 2022	Año 2023	Variación absoluta	Variación porcentual
Violencia de pareja	5.150	5.467	↑ 317	6,2
Violencia interpersonal	3.894	4.348	↑ 454	11,7
Presunto delito sexual	3.139	3.023	↓ -116	-3,7
Violencia intrafamiliar	1.812	1.887	↑ 75	4,1
Total	13.995	14.725	↑ 730	5,2

Fuente: cifras presentadas por Medicina Legal. Audiencia pública derechos de las mujeres y niñas en Colombia - Comisión mujer y Comisión DDHH, marzo 17 de 2023.

¹¹ [PADRE ASESINÓ A SU HIJA DE 8 AÑOS - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com](#)

¹² Se entiende como un patrón de interacción que lesiona la integridad física, emocional, sexual y/o patrimonial de las personas que conforman parte de la misma. A través de dicha violencia se vulnera el derecho que cada integrante de la misma tiene a la vida, la libertad y la autonomía en el manejo de la sexualidad, del cuerpo y a tomar las propias decisiones. Su objeto es someter al otro o la otra, establecer y reproducir relaciones de poder o resolver conflictos. Dicha violencia también puede ser ocasionada por el excónyuge, excompañero(a), exnovio(a) o examante, en tanto que los daños o sufrimientos psicológicos, físicos, sexuales o patrimoniales se ocasionan en el marco de la relaciones interpersonales derivadas de la relación de pareja sostenida por los miembros, es decir los factores asociados a la aparición de la misma se sustenta en las relaciones de poder o de dominación de uno sobre otro a pesar de haber terminado formal o informalmente la misma. Definiciones del REGLAMENTO TÉCNICO PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DE LA VIOLENCIA DE PAREJA EN CLÍNICA FORENSE. [2c1f0e21-6226-59f8-aa9d-fdcd56eb1b0a \(medicinalegal.gov.co\)](#)

¹³ La violencia interpersonal se define operativamente, en el ámbito epidemiológico forense, como el fenómeno de agresión intencional que tiene como resultado una lesión o daño al cuerpo o a la salud de la víctima y no la muerte, cuyo ejecutante no es un familiar en grado consanguíneo o de afinidad del agredido, y que excluye los casos de transporte.



Fuente: cifras presentadas por Medicina Legal. Audiencia pública derechos de las mujeres y niñas en Colombia - Comisión mujer y Comisión DDHH, marzo 17 de 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, desarrollaremos con más profundidad la violencia intrafamiliar. Entre el 1 de enero y el 30 de diciembre de 2022 el INML-CF realizó 61.672 exámenes médico-legales a personas que fueron víctimas de violencia intrafamiliar. De estos, 41.184 fueron de pareja, lo cual representa el 66,78% de las violencias: 35.657 corresponden a mujeres (es decir, el 57,81%), y 5.519 a hombres (es decir, el 8,94%).

Violencia intrafamiliar según contexto y sexo.

Colombia, comparativo, años 2021* y 2022* (enero-diciembre)

Contexto de violencia	Año 2021*			Año 2022*			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Intersex.	Total
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	2.373	2.636	5.009	3.063	3.298	-	6.361
Violencia contra el adulto mayor	883	988	1.871	1.080	1.313	1	2.394
Violencia de pareja	4.433	29.609	34.042	5.519	35.657	8	41.184
Violencia entre otros familiares	3.863	6.825	10.688	4.229	7.503	1	11.733
Total	11.552	40.058	51.610	13.891	47.771	10	61.672

Así mismo, se evidencia un aumento de la violencia intrafamiliar en todos los grupos o contextos de violencia:

Violencia intrafamiliar según variación absoluta y porcentual.

Colombia, comparativo (enero-diciembre) años 2021* y 2022*

Contexto de violencia	Año 2021*	Año 2022*	Variación absoluta	Variación porcentual
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	5.009	6.361	↑ 1.352	26,99
Violencia contra el adulto mayor	1.871	2.394	↑ 523	27,95
Violencia de pareja	34.042	41.184	↑ 7.142	20,98
Violencia entre otros familiares	10.688	11.733	↑ 1.045	9,78
Total	51.610	61.672	↑ 10.062	19,50

Adicionalmente, aumentó el número de exámenes médico-legales por presunto delito sexual, mientras en el 2021 se les realizaron a 18.728 mujeres, en el año 2022 se realizaron 22.376.

Lesiones No fatales según contexto y sexo.

Colombia, comparativo, años 2021* y 2022* (enero-diciembre)

Contexto de violencia	Año 2021*			Año 2022*			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Intersex.	Total
Violencia interpersonal	44.472	20.978	65.450	58.177	28.516	19	86.712
Violencia intrafamiliar	11.552	40.058	51.610	13.891	47.771	10	61.672
Lesiones en eventos de transporte	13.339	7.507	20.846	17.916	11.182	2	29.100
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	2.708	18.726	21.434	2.975	22.376	4	25.355
Lesiones accidentales	937	613	1.550	1.255	948	-	2.203
Total	73.008	87.882	160.890	94.214	110.793	35	205.042

CIFRAS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Código Penal en su artículo 230-A establece el delito de EJERCICIO ARBITRARIO DE LA CUSTODIA DE HIJO MENOR DE EDAD, así: *“El padre que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a uno de sus hijos menores sobre quienes ejerce la patria potestad con el fin de privar al otro padre del derecho de custodia y cuidado personal incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a tres (3) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

En los datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación se establece que hay 29.333 víctimas de dicho delito, 12.985 víctimas niñas y jóvenes y 14.170 niños y jóvenes¹⁴. Estas víctimas se vinculan a 14.319 procesos de los cuales 13.903 están en etapa de indagación, lo cual nos muestra que el 97% de los procesos se ubican en la primera etapa.¹⁵

2. El Código Penal, en los artículos 104A y 104B, establece el delito de feminicidio así:

ARTÍCULO 104A. FEMINICIDIO. *“Artículo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1761 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.*

- a) *Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o, de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.*
- b) *Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad.*
- c) *Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural.*

- d) *Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo.*
- e) *“Literal CONDICIONALMENTE exequible” Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no.*
- f) *Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella”*.

ARTÍCULO 104B. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA DEL FEMINICIDIO. *“Artículo adicionado por el artículo 3° de la Ley 1761 de 2015. El nuevo texto es el siguiente: La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el feminicidio se cometiere:*

- a) *Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible aprovechándose de esta calidad.*
- b) *Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo.*
- c) *Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.*
- d) *Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual.*
- e) *Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima.*
- f) *Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales, actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico.*
- g) *Por medio de las circunstancias de agravación punitiva descritas en los numerales 1, 3, 5, 6, 7 y 8 del artículo 104 de este Código.*

Para el año 2012, Rosa Elvira Cely tenía 35 años de edad y vivía en Bogotá. Estaba terminando de validar su bachillerato en la jornada nocturna del colegio Manuela Beltrán mientras trabajaba de día en su puesto de venta ambulante de dulces frente al Hospital Militar. Uno de sus excompañeros la golpeó, empaló y abusó de ella sexualmente hasta que la dio por muerta y la dejó abandonada en un barranco del Parque Nacional. Rosa Elvira, aún consciente, logró tomar su celular para llamar a la policía y pedir auxilio, pero la policía cuestionó su estado y demoró dos horas en llegar y llevarla a un

¹⁴ Ver: [Conteo de Víctimas | Datos Abiertos Colombia](#)

¹⁵ Ver: [Conteo de Procesos | Datos Abiertos Colombia](#)

hospital en los que luchó cuatro días por su vida, hasta que falleció.¹⁶

A partir de estos hechos, mujeres y organizaciones en defensa a los derechos de las mujeres realizaron un plantón en el Parque Nacional y pusieron en marcha el trámite de la Ley de Femicidio en Colombia que hiciera homenaje a la vida de Rosa Elvira y que además reparara simbólicamente a sus familiares. Después de tres años en el Congreso, se sancionó la Ley 1761 de 2015, por la cual se crea el tipo penal de femicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely)”.
 Esta ley contempla el femicidio como la muerte de una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género. La ley, además, contempla circunstancias contextuales para la definición del delito de femicidio como, por ejemplo, tipos de relaciones y relaciones de poder que permiten identificar que se trata de un delito basado en género. El femicidio no solo comporta la lesión al bien jurídico de la vida, como sucede con el homicidio, sino también una violación a la dignidad¹⁷, la libertad y la igualdad de la mujer.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia, no es la violencia contra la mujer o cualquier violencia de género lo que configura la intención de matar por razones de ser mujer o por motivos de su identidad de género. Ello se evidencia más bien a través de una cadena o círculo de violencia que crea un patrón de discriminación y unas condiciones estructurales que hacen de su homicidio una consecuencia de patrones de la desigualdad imbuída en la sociedad¹⁸, e instanciada en la brutalidad particular del homicida, ahora un femicida. Dichos patrones se manifiestan en diversas formas de violencia, que pueden tener un carácter sistemático o no. Esta violencia se evidencia tanto en elementos de periodicidad como en tratos que suponen una visión de roles de género estereotipados o arraigados en la cultura que posicionan a la mujer como un objeto o una propiedad desechable con ciertas funciones que se ven inferiores a las del hombre.¹⁹

La Fiscalía General de la Nación reporta 2.730 casos, distribuidos así:

Artículo	N.º Víctimas	N.º de procesos
FEMINICIDIO ART. 104A C.P.	3.286	2.455
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO NUM. 1, 3, 5, 7 Y 8 DEL ART. 104. ART. 104B L.G	129	116

¹⁶ Ver: NI UNA MENOS Movilización socio legal y la sanción de la Ley de Femicidio Rosa Elvira Cely. Roxana Sefair. [content \(urosario.edu.co\)](https://urosario.edu.co/content)

¹⁷ Sentencia de Constitucionalidad número 539/16 de Corte Constitucional, 5 de octubre de 2016.MP. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

¹⁸ Corte Suprema de Justicia. SP2706-2018. Radicado n.º 48251. M.P. José Luis Barceló Camacho.

¹⁹ SENTENCIA de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal número 52394 del 01-10-2019

Artículo	N.º Víctimas	N.º de procesos
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR COMETERSE EN PRESENCIA DE UNA PERSONA INTEGRANTE DE LA UNIDAD DOMÉSTICA. ART. 104B L.E	58	45
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR AGRESIÓN SEXUAL, FÍSICA O PSICOLÓGICA. ART. 104B L.F	42	44
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR VÍCTIMA MENOR DE 18 AÑOS, MAYOR DE 60 O EMBARAZO. ART. 104B L.B	37	33
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO NUM. 1, 3, 5, 6, 7 Y 6 (SIC) DEL ART. 104. ART. 104B L.G Modificado Ley 2197 de 2022	23	21
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR CONCURSO DE PERSONAS. ART. 104B L.C	11	11
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR DISCAPACIDAD, DESPLAZAMIENTO FORZADO, CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA O PREJUICIOS ART. 104B L.D	1	2
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR LA CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO. ART. 104B L.A	2	2
CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNIBLE DEL FEMINICIDIO ART 104B CP LEY 1761 DE 2015	1	1

Fuente: Datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación.

• **Observatorio Colombiano de Femicidios²⁰**

De acuerdo con el Boletín Nacional del Observatorio Colombiano de Femicidios, en el 2022 fueron registrados 612 femicidios en el país, 10 menos en comparación con el 2021 que registró 622.

Entre los datos del informe se conoció que el departamento donde ocurrieron más muertes violentas de mujeres fue en el Valle de Cauca con 95 casos, seguido de Antioquia con 88 femicidios y la ciudad de Bogotá ocupó el tercer lugar con 82.

A estos le siguen Atlántico (47), Cauca (39), Santander, Magdalena, y Bolívar, con 24 casos cada uno. Después Norte de Santander registró 23 femicidios, Cesar (17), Córdoba y Tolima con 16 casos; Sucre (13), Arauca y Cundinamarca (12), Huila (10), Nariño y Quindío dejaron el saldo de 9; Casanare, Guajira, Risaralda y Putumayo 7; Meta con 6 femicidios, Caquetá 5, Chocó 3, Boyacá 2 y Guaviare presentó un caso.

• **Procuraduría General de la Nación**

Entre enero y agosto de 2021 se reportaron 380 homicidios contra menores de edad, en el mismo periodo de 2022 se registraron 426 homicidios. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Barranquilla, Cali, Quibdó y Medellín son

²⁰ [Boletín Nacional \(observatoriofemicidioscolombia.org\)](https://observatoriofemicidioscolombia.org)

las cinco ciudades donde más casos de violencia contra niños se registran.

DERECHO COMPARADO

La violencia vicaria es un tema relativamente nuevo en la agenda de la política pública y la legislación en muchos países. La legislación sobre violencia vicaria varía según el país, pero cada vez más naciones están reconociendo esta forma de violencia y adoptando medidas legales para prevenirla y sancionarla.

Algunos ejemplos de países con legislación sobre violencia vicaria incluyen:

- **España:** La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género reconoce expresamente la violencia vicaria como una forma de violencia de género y establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia. Además, la ley también prevé la obligación de los profesionales de la salud, educación y servicios sociales a denunciar cualquier indicio de violencia de género o violencia vicaria.
- En Galicia la Ley 14/2021, de 20 de julio, por medio de la cual se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, establece la violencia vicaria como aquella violencia que se ejerce sobre la mujer con el fin de causarle el mayor y más grave daño psicológico a través de terceras o interpuestas personas y que consigue su grado más elevado de crueldad con el homicidio o asesinato de esas personas.
- **México:** La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 6, reconoce la violencia vicaria como una forma de violencia contra las mujeres.
- **Uruguay:** La Ley 19.580 de Protección Integral a las Mujeres contra la Violencia de Género establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia de género.
- **Argentina:** La Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres reconoce la violencia vicaria como una forma de violencia contra las mujeres y establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia.
- **Australia:** La Ley de Prevención de la Violencia Familiar (2018) también incluye la violencia vicaria como una forma de violencia familiar y establece medidas de protección específicas para los niños y niñas afectados. La ley también permite la emisión de órdenes de protección específicas para los

niños y niñas y establece la obligación de los servicios públicos a denunciar cualquier sospecha de violencia familiar.

- En otros países, como **Estados Unidos y Reino Unido**, no existe una legislación específica sobre la violencia vicaria, pero se aplican leyes y políticas más generales para abordar la violencia de género y la violencia familiar.

Es importante destacar que, aunque no todos los países tienen leyes específicas que aborden la violencia vicaria, la violencia contra los niños, niñas y mujeres sigue siendo penalizada y las víctimas tienen derecho a protección y apoyo. Los países también pueden tener leyes y políticas más generales que aborden la violencia y el abuso en todas sus formas. Sin embargo, es importante que todos los países reconozcan y aborden la violencia vicaria como una forma grave de violencia que requiere medidas de protección y prevención efectivas.

MODIFICACIÓN DE 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.

La Ley 1257 cambió el tratamiento legal a las violencias contra las mujeres, al menos en tres aspectos:

(I) Por primera vez se introduce en la legislación la noción de violencia contra las mujeres,

(II) Considera la violencia contra la mujer como una violación a sus derechos humanos.

(III) Reconoce la autonomía y la libertad de las mujeres para tomar sus decisiones.²¹

La ley contiene 39 artículos y VIII capítulos:

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la Ley.

Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer.

Artículo 3°. Concepto de daño contra la mujer.

Artículo 4°. Criterios de interpretación.

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Capítulo II. Principios

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Capítulo III. Derechos

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Artículo 8°. Derechos de las víctimas de violencia.

Capítulo IV. Medidas de sensibilización y prevención

Artículo 9°. Medidas de sensibilización y prevención.

²¹ Ver: <https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ley1257de2008.pdf>

Artículo 10. Comunicaciones.

Artículo 11. Medidas educativas.

Artículo 12. Medidas en el ámbito laboral.

Artículo 13. Medidas en el ámbito de la salud.

Artículo 14. Deberes de la familia.

Artículo 15. Obligaciones de la sociedad.

Capítulo V. Medidas de protección

Artículo 16 y artículo 17. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

Artículo 18. Medidas de protección en casos de violencia en ámbitos diferentes al familiar.

Capítulo VI. Medidas de atención

Artículo 19. Medidas de atención.

Artículo 20. Información.

Artículo 21. Acreditación de las situaciones de violencia.

Artículo 22. Estabilización de las víctimas.

Capítulo VII. De las sanciones

Artículo 23 -34. modificaciones a la Ley 599 de 2000

Capítulo VIII. Disposiciones finales

Artículo 35. Seguimiento

Artículo 36. Progresividad

Artículo 37. Para efectos de excepciones de la Ley se tendrá que identificar de manera precisa

Artículo 38. Obligación de los Gobiernos de divulgar la Ley

Artículo 39. Vigencia

En este sentido, se modifica la Ley 1257 incluyendo y reconociendo en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, una manifestación de la violencia de género.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

• Constitucionales

La Constitución Política de 1991 significó un cambio en relación con el estatus y los derechos de las mujeres en la sociedad colombiana tal y como lo relata la sentencia T-344/20. Así mismo, se ha protegido dentro del ordenamiento jurídico de manera integral los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, este Proyecto de Ley tiene en su fundamento, entre otras los siguientes artículos:

1. Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.
2. Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real*

y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

3. Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la Ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*
4. Artículo 43. *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*
5. Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad,*

tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor; la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- **Legales**

El Congreso de la República ha expedido una serie de disposiciones legales encaminadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer y en la protección de los niños, niñas y adolescentes, entre las que se destacan:

- Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
- Ley 360 de 1997, por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones. Derechos de las Víctimas de violencia sexual.
- Ley 575 de 2000, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
- Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Ley 2246 de 2007, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
- 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.
- Ley 1542 de 2012, por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.
- Ley 1639 de 2013, por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.
- Ley 1719 de 2014, por la cual se modifican 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.
- Ley 1761 de 2015, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones” (ley Rosa Elvira Cely)
- Ley 1773 de 2016, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004 (se crea un delito autónomo para las lesiones con ácido y otros agentes químicos).
- Ley 2126 de 2022, por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2137 de 2021, por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2229 de 2022, por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y a los hermanos de esta.

- **Marco jurídico internacional**

Colombia ha firmado y ratificado diferentes instrumentos en el plano internacional y regional que reconocen la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales. De igual forma, los niños, niñas y adolescentes han sido protegidos de manera activa y especial a nivel internacional. Entre los Convenios y Tratados internacional se destacan los siguientes:

1. La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, en adelante CEDAW por sus siglas en inglés, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 6 de octubre de 1999. (en el cual Colombia reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer)

Estos dos instrumentos reconocen que la violencia de género “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad

con el hombre” y contemplan una serie de medidas que los Estados Parte deben adoptar con el fin de condenar y eliminar la discriminación contra la mujer en esferas tan variadas como la educación, la vida política, la nacionalidad, el empleo, entre otras. así mismo, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y conviene seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla, incluyendo medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva.

2. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), complemento de la CEDAW, fue el primer instrumento a nivel internacional que abordó de forma explícita la violencia contra la mujer y reconociendo que no es un asunto del ámbito privado. Además, define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.
3. A nivel regional se destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994. Este último Convenio tiene por objeto específico erradicar toda forma de agresión física, sexual y psicológica contra la mujer, es decir, no solo aquella que ocurre en la esfera pública sino incluso en la privada y doméstica. Bajo el anterior entendido, este tratado define la violencia contra las mujeres, establece su derecho a vivir una vida libre de violencia y destaca a esa violencia como una violación de los derechos y las libertades fundamentales.

Es importante resaltar que en el artículo 7° del Convenio se consagran los compromisos que adquieren los Estados al vincularse. Entre los que se destacan (i) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; (ii) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer; (iii) modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia a la violencia contra la mujer; (iv) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otras medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y (v) establecer mecanismos

judiciales y administrativos que garanticen el acceso efectivo a medidas de reparación del daño u otros medios de compensación.

4. La Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 12 de 1991. Este tratado internacional reconoce los derechos de los niños y niñas, y entiende como tales a quienes tengan menos de 18 años de edad. Entre los compromisos que adquieren los Estados para su protección, está la garantía del desarrollo pleno de su personalidad, acceso a la educación, a crecer en un ambiente sano, entre otros. Lo anterior, dado que son las condiciones necesarias para el desarrollo pleno, libre y autónomo de los niños.

Otros de los tratados internacionales destacados en el ámbito de protección a las mujeres y niños, niñas y adolescentes son:

5. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en Bogotá en abril de 1948.
6. Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de diciembre de 1984, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
7. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP- 1976).
8. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC- 1966).
9. Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica (1969).
10. Colombia también se encuentra impulsando la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, en especial el objetivo 5 de los ODS: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y entre las metas que se han definido se encuentra: 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.*

4. CONFLICTO DE INTERÉS.

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

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán

declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

(...)"

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

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

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

5. IMPACTO FISCAL

La ponente, una vez revisado el proyecto de ley, considera que el presente no genera ningún impacto fiscal para su implementación. Sin embargo, de considerarse por parte del Ministerio de Hacienda u otros entes que así lo hiciera es importante recordar la normatividad en la materia:

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003, "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito *sine qua non* para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)"²²

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por

²² Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

6. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **Ponencia Positiva** y solicito a los honorables Representantes de la Cámara de Representantes dar primer Debate al **Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara**, por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



DELCEY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara por el Tolima.
Partido Conservador
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se incorpora en el Ordenamiento Jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Reconocer e incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la Violencia Vicaria como una violencia basada en género, lo que permitirá prevenirla, atenderla de forma integral y garantizar el acceso efectivo a la justicia, reparación, restauración y no repetición a las víctimas de este tipo de violencia en el marco de la protección a los derechos humanos.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 2 de la Ley 1257 DE 2008:

ARTÍCULO 2°. DEFINICIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.

La violencia vicaria es una violencia de género. Se entiende por violencia vicaria cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier otra índole a familiares, dependientes, personas, animales u objetos afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. La violencia vicaria se expresa a través de conductas tales como las amenazas verbales, violencia sexual, lesiones, el incumplimiento del régimen de visitas, la omisión de información en el ejercicio de la custodia, el ejercicio arbitrario de la custodia, la imputación de hechos delictivos falsos, la dilación procesal injustificada, control coercitivo o cualquier otra conducta que sea utilizada para dañar a la mujer a través de quienes fungieron como medio.

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

ARTÍCULO 11A. Crear y desarrollar el proceso de formación obligatoria sobre derechos de la mujer, identidad de género, enfoque de género y violencias basadas en género para los funcionarios públicos en todos sus niveles y jerarquías en el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las entidades y jurisdicciones de la rama Judicial de la Nación, en especial la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Las entidades mencionadas deberán adoptar en un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley el proceso de formación en observancia a los lineamientos que se desarrollen.

Las entidades territoriales deberán adoptar en un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley el proceso de formación sobre derechos de la mujer, identidad de género, enfoque de género y violencias basadas en género para los funcionarios de las inspecciones de policía, personerías locales y comisarías de familia. La entidad territorial correspondiente establecerá los contenidos del proceso en observancia a los lineamientos que se desarrollen, garantizando un enfoque territorial.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Igualdad y Equidad en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerán los lineamientos del proceso de formación para los funcionarios públicos mencionados en el presente artículo en (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Los lineamientos que se desarrollen para el proceso de formación deberán contar con la participación de la sociedad civil, en especial con la participación de víctimas de violencia de género, víctimas de violencia vicaria, organizaciones que trabajan por el empoderamiento y en defensa de derechos de las mujeres y organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las identidades de género diversas.

Parágrafo 2°. El desarrollo y ejecución del proceso de formación se garantizará con recursos de la entidad correspondiente.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

ARTÍCULO 18A. En concordancia con lo establecido en el artículo 3.8 b Decreto 4799 de 2011, la Policía Nacional adoptará con asistencia técnica de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces y el Ministerio de la Igualdad y Equidad, el Registro Nacional de las Medidas de Protección ordenadas por las autoridades competentes bajo el mandato de la Ley 1257 de 2008 en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. La Policía Nacional dispondrá en su página web el número de medidas de protección ordenadas bajo la Ley 1257 de 2008, protegiendo los datos personales y el derecho a la intimidad de las personas involucradas de acuerdo a lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y demás leyes aplicables.

Artículo 5°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

Artículo 10A. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) producir y emitir contenido que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres y las violencias fundadas en la identidad de género. Dichos contenidos deberán abordar la magnitud de la violencia de género en Colombia y la violencia vicaria como una expresión de la misma.

Parágrafo: Se faculta a las autoridades territoriales del orden municipal, distrital y departamental a reproducir estos contenidos en el espacio público, en transporte público y en medios locales de comunicación.

Artículo 6°. En concordancia con el artículo 2° de la Ley 2126 de 2021, las Comisarías de Familia son las entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar, incluyendo la violencia vicaria en el contexto familiar.

Artículo 7°. Modifíquese el literal f, i y el parágrafo 4° del Artículo 5° de la Ley 294 de 1996:

Artículo 5°. *Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.*

- f). Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere. En caso de violencia vicaria en el contexto familiar la medida de protección deberá extenderse al familiar instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer.
- i). En caso de evidenciar violencia vicaria en el contexto familiar, restringir provisionalmente el régimen de visitas y custodia al padre, hasta que no aporte certificación de tratamiento reeducativo y terapéutico de que trata el literal d). del presente artículo, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

Parágrafo 4°. La autoridad competente deberá remitir a la Policía Nacional de manera inmediata las medidas de protección ordenadas en el marco de los procesos de violencia intrafamiliar, violencia vicaria en el contexto familiar y violencia de género.

Artículo 8°. En los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hechos, alimentos, pérdida o suspensión de la patria potestad, investigación o impugnación de la paternidad o maternidad, custodias, cuidado personal y regulación de visitas, permisos para salir del país, medidas cautelares sobre personas o bienes vinculados a tales procesos, el juez competente podrá decretar medidas de protección a las víctimas de violencia vicaria protegiendo a la

mujer y al familiar instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer.

Artículo 9°. Declárase el once (11) de mayo de cada año como el día en contra de la Violencia Vicaria.

Artículo 10. Registro de violencia vicaria. En concordancia con lo establecido en el artículo 9 numeral 9 de la Ley 1257 de 2008, artículo 12 de la Ley 1761 de 2015 y artículo 31 de la Ley 1719 de 2014, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y Equidad, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, asesorarán la incorporación al Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, un componente único de información, que permita recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática sobre la violencia vicaria de que trata la presente ley, monitorear los factores de riesgo e impacto de la misma, especialmente sobre las mujeres y sus familiares, hijos/as, dependientes o personas afectivamente significativas y aportar elementos de análisis para evaluar las medidas adoptadas en materia de prevención, atención y protección.

Artículo 11. Se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.


DEL CY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara por el Tolima.
Partido Conservador
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 1231 - Viernes, 8 de septiembre de 2023	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 032 de 2023 Cámara, por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara, por medio del cual se incorpora en el Ordenamiento Jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.....	10