



## GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 373

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de abril de 2024

EDICIÓN DE 30 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 PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de abril de 2024

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para segundo 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 segundo debate al **Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Con base en las siguientes consideraciones:

- Trámite de la iniciativa
- Objeto
- Justificación del proyecto de ley

- Conflictos de interés
- Impacto fiscal
- Pliego de modificaciones
- Proposición
- Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 052 de 2023 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 *Jael Quiroga Carrillo, Griselda Lobo Silva, Aida Yolanda Avella Esquivel*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 973 de 2023.

El 12 de septiembre de 2023 el comité de Política Criminal consideró que el proyecto de ley no tiene incidencia directa en materia y por ende se abstiene de elaborar concepto.

El 8 de agosto de 2023 la Mesa Directiva de la Comisión me designó como ponente única, habiéndose rendido ponencia para primer debate ante la Comisión Primera el cual fue aprobado en sesión de 20 de febrero de 2024, mediante Acta número 32.

**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, permitiendo su prevención, atención 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**

**A. Importancia de su regulación en Colombia**

En cumplimiento a 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.

Las Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW- por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> considera la “*violencia por razón de género contra la mujer*” como un término 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 a 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, ejemplo de ello es la Ley 1257 de 2008, la cual es una importante ley en materia de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y la cual 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 3°, 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 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.

Es a partir de esta ley que Colombia ha venido avanzando en la sensibilización de la violencia de género y especialmente aquella dirigida a la mujer. Los hechos lamentables que han ocurrido en los últimos años, generó 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. Una ley muy importante es la 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.

Pese a los esfuerzos legislativos, la violencia contra la mujer no da tregua. Basta ver las cifras de Medicina Legal, sobre muertes violentas contra mujeres registradas en los últimos años, siendo para el 2023 una cifra de 992 mujeres asesinadas y a febrero de 2024, se lleva un registro de 135 mujeres.

**Muertes violentas según sexo.**  
Colombia, comparativo, años 2022\* y 2023\* (enero-diciembre)

Manera de Muerte	Año 2022*				Año 2023*			
	Hombre	Mujer	Indeter.	Total	Hombre	Mujer	Indeter.	Total
Homicidio	12.320	1.016	5	13.341	13.030	992	11	14.033
Eventos de transporte	6.793	1.508	-	8.301	6.967	1.471	2	8.440
Accidental	2.976	618	1	3.595	3.121	633	1	3.755
Suicidio	2.253	582	-	2.835	2.445	700	-	3.145
<b>Total</b>	<b>24.342</b>	<b>3.724</b>	<b>6</b>	<b>28.072</b>	<b>25.563</b>	<b>3.796</b>	<b>14</b>	<b>29.373</b>

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

<sup>1</sup> La Recomendación General número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, la cual da alcance y complementa la recomendación 19.

Muertes violentas según sexo.  
Colombia, comparativos años 2023\* y 2024\* (enero-febrero)

Manera de Muerte	Año 2023*				Año 2024*			
	Hombre	Mujer	Indeter.	Total	Hombre	Mujer	Indeter.	Total
Homicidio	1.907	149	3	2.059	1.954	135	2	2.091
Eventos de transporte	1.031	226	-	1.257	1.015	240	-	1.255
Accidental	431	81	-	512	498	143	-	641
Suicidio	349	95	-	444	384	96	-	480
<b>Total</b>	<b>3.718</b>	<b>551</b>	<b>3</b>	<b>4.272</b>	<b>3.851</b>	<b>614</b>	<b>2</b>	<b>4.467</b>

Porcentaje muertes violentas según manera.  
Colombia, año 2024\* (enero-febrero)

Con respecto a la violencia intrafamiliar e interpersonal, el panorama es más desfavorable. Para el año 2022 se registraron 47.771 mujeres agredidas por violencia intrafamiliar, en 2023 un total de 49.247, y en lo que lleva corrido del año a febrero de 2024, existe un registro de 7.266 mujeres agredidas.

En cuanto a la violencia interpersonal, 28.516 mujeres fueron agredidas en 2022, para 2023 la cifra aumentó a 29.898 y este año a febrero de 2024, hay un registro de 4.132 mujeres.

Si bien es cierto que Medicina legal dentro de su registro no realiza distinción entre los posibles delitos cometidos, esto nos permite ver un panorama desolador en materia de violencia de género en Colombia, ello sin contar aquellas denuncias que no pueden ser registradas por el sistema, algunas debido a la falta de denuncia por parte de la víctima en razón al temor por futuras represalias del victimario. Que como se ha demostrado en diferentes estudios obedecen en muchos casos a sus propias parejas sentimentales o familiares cercanos.

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

Contexto de violencia	Año 2022*				Año 2023*		
	Hombre	Mujer	Intersex.	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	58.177	28.516	19	86.712	59.770	29.898	89.668
Violencia intrafamiliar	13.891	47.771	10	61.672	14.735	49.247	63.982
Lesiones en eventos de transporte	17.916	11.182	2	29.100	18.253	11.242	29.495
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	2.975	22.376	4	25.355	2.838	20.774	23.612
Lesiones accidentales	1.255	948	-	2.203	1.256	980	2.236
<b>Total</b>	<b>94.214</b>	<b>110.793</b>	<b>35</b>	<b>205.042</b>	<b>96.852</b>	<b>112.141</b>	<b>208.993</b>

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

Lesiones no fatales según contexto y sexo.  
Colombia, comparativo, años 2023\* y 2024\*

Contexto de violencia	Año 2023*				Año 2024*		
	Hombre	Mujer	Intersexual	Total	Hombre	Mujer	Total
Violencia interpersonal	8996	4.348	2	13.346	8.158	4.132	12.290
Violencia intrafamiliar	2175	7.354	2	9.531	2.302	7.266	9.568
Lesiones en eventos de transporte	1780	1.154	1	2.935	1.624	1.017	2.641
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	410	3.023	-	3.433	451	2.823	3.274
Lesiones accidentales	188	108	-	296	154	119	273
<b>Total</b>	<b>13.549</b>	<b>15.987</b>	<b>5</b>	<b>29.541</b>	<b>12.689</b>	<b>15.357</b>	<b>28.046</b>

Porcentaje lesiones no fatales según contexto.  
Colombia, año 2024\* (enero-febrero)

Los datos demuestran que la violencia contra la mujer viene en aumento. Sin embargo, es importante también resaltar que las violencias a las que son sometidas las mujeres van evolucionando, realidad a la que el Congreso de la República no puede ser ajeno y por ende debe buscar los medios para asegurar el derecho fundamental a la vida sin violencia de todas las mujeres en el territorio colombiano.

Es entonces 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 de este tipo de violencia, 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”<sup>2</sup> (SIC). Sin embargo algunos expositores del tema, han encontrado que la violencia vicaria no sólo 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*”<sup>3</sup>.

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.

<sup>2</sup> Así es la violencia vicaria, la expresión más cruel de la violencia de género. Tajahuerc Isabel, Suárez Magdalena. Universidad Computense 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).

<sup>3</sup> La Violencia Vicaria: Una forma de violencia Machista. Ledesma Rivero. Facultad de Educación. Universidad de la Laguna.

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”<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>. 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. Por ejemplo, en el municipio de 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<sup>6</sup>. Sin embargo, a pesar de que pueden ser muchísimos más casos, no ha sido posible para el Estado visibilizar este tipo de violencias, debido a que no se encuentra regulado. Esta razón es una de las más importantes a la hora de presentar este proyecto de ley, la imperiosa necesidad de incluir este tipo de violencia en nuestro ordenamiento jurídico colombiano con el fin de poder visibilizar estas violencias y tomar acciones encaminadas a prevenir, asistir y acompañar 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 e incluso otras personas asociadas a su núcleo familiar, 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 violencias, el medio por el que se comete la violencia vicaria, es la instrumentalización de una persona cercana a la mujer con el objetivo de hacerles 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, niños y adolescentes pasan a ser considerados objeto y despojados de su dignidad para convertirse en el vehículo de sufrimiento contra 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, así como de visibilizar las víctimas. 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.

#### **B. 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 éstos 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”.*

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 hijas<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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>

<sup>6</sup> Gabriel Esteban Cubillos, niño de 5 años asesinado por su papá: habla madre del menor (elheraldo.co).

<sup>7</sup> 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.

De acuerdo con Amnistía Internacional<sup>8</sup> 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.*

### C. Consecuencias de la violencia vicaria

Las mujeres, niñas, niños y jóvenes que experimentan violencia vicaria suelen sufrir de forma silenciosa. De acuerdo al 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.

### D. Casos 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.

**Según la fundación Contra la Violencia vicaria<sup>9</sup>, existen 498 casos de violencia vicaria en Colombia.** Sin embargo, es de anotar que muchos de estos casos son invisibles ante la justicia colombiana por la falta de inclusión de este tipo de violencia en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, algunos casos han sido de público conocimiento debido al impacto que ha tenido en la sociedad, algunos de ellos son:

- Melgar, Tolima**: 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 sí puede disfrutar sola con Edilson y Wesly sin triticico ni mucho menos yo. Felicidades”, 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 sólo fueron aplicadas para ella y no para el menor<sup>10</sup>.

- Samantha Torres**: una menor de ocho años, murió en la casa de su padre ubicada en el barrio La Granja en Bogotá. Armando Torres, padre de la menor declaró a las autoridades que asesinó a su hija para vengarse de su ex esposa Bertha Cecilia Reyes. El padre asesino, 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 lo había hecho por celos ya que su ex esposa tenía un amante<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> <https://violenciavicariacolombia.com/>

<sup>10</sup>—Qué es la violencia vicaria y por qué se relaciona con el caso del pequeño Gabriel Esteban | Cambio Colombia

<sup>11</sup> PADRE ASESINÓ A SU HIJA DE 8 AÑOS - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com

<sup>8</sup> Ver: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-es-la-violencia-vicaria/>

iii. **Tatiana Nevo:** “Cuando yo le pedí la separación al papá de mi niño, empezó a hacer muchas cosas en venganza hacia mí. Una de esas fue coger al niño y llevarlo ilegalmente de Bogotá a Leticia”. Es propulsora del actual proyecto de ley y ha tenido que vivir las consecuencias de esta violencia a raíz de un proceso de divorcio que inició contra su expareja, lo cual la lleva casi a perder a su hijo y debido a ello ha tenido que cambiar en diferentes ocasiones su domicilio<sup>12</sup>.

- **Erika Aponte:** esta joven fue asesinada por su expareja, **Christian Camilo Rincón Díaz**, en el centro comercial Unicentro. Su victimario, meses previos al fatídico desenlace, pese a los esfuerzos de Erika, no le permitió estar con su hijo para poderlo sacar del medio del agresor.

## E. Fundamentos jurídicos

### i. 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.

### ii. 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*

<sup>12</sup> <https://www.radionacional.co/actualidad/politica/tatiana-nevo-como-recupero-su-hijo-violencia-vicaria-en-colombia>

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 éste 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.*

### iii. 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”.

#### iv. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Si bien es cierto que la violencia vicaria no se encuentra incorporada como un tipo de violencia en nuestro ordenamiento jurídico colombiano. La Corte constitucional en diferentes sentencias se ha pronunciado con respecto a este tipo de violencia, reconociéndola como tal, para fallar en algunos casos que han sido sometidos en su consideración, a saber:

- **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 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 intimidad 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 intimidad 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”.

#### v. **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 internacionales 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 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª 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 sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

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 5ª 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 (...)”<sup>13</sup>.

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

## 6. Modificaciones

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
TÍTULO: <i>por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.</i>	
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> 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.	Sin modificaciones	
Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 2º de la Ley 1257 de 2008: Artículo 2º. <i>Definición de violencia contra la mujer.</i> 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 o 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 incumpli-	Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 2º de la Ley 1257 de 2008: Artículo 2º. <i>Definición de violencia contra la mujer.</i> 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 o animales <del>o objetos</del> afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. La violencia vicaria se expresa <b>manifiesta</b> a través de conductas <del>tales como</del> <b>entre las que se encuentra, aunque no taxativamente,</b>	

<sup>13</sup> 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>

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
<p>miento del régimen de visitas, la omisión de información en el ejercicio de la custodia, el ejercicio arbitrario de la custodia, la imputación de hechos delictuosos 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.</p>	<p>las amenazas verbales, violencia sexual y <b>psicológica</b>, lesiones, <b>la instrumentación de los hijos</b>, 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, <b>el incumplimiento de la cuota alimentaria</b>, la dilación procesal injustificada, control coercitivo o cualquier otra conducta que sea utilizada <b>realizada respecto a familiares, dependientes, personas u animales vinculados a la mujer, con el fin de infringirle un daño.</b>  <b>Parágrafo. Las medidas de protección incluidas en la presente ley deberán ser interpretadas y aplicadas, como mínimo, bajo los enfoques de: a) derechos humanos, b) de género y, c) orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</b></p>	
<p><b>Artículo 3°.</b> 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.  <b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> 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 expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1 de este artículo, el proceso de formación.                      Las entidades territoriales deberán adoptar en un (1) año a partir de la expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1 de este artículo 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.  <b>Parágrafo 1°.</b> El Ministerio de la Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 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.</p>	

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
<p>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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El desarrollo y ejecución del proceso de formación se garantizará con recursos de la entidad correspondiente.</p>	<p>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. <b><u>Para ello, deberá divulgarse la información a través de canales televisivos o los respectivos medios de comunicación oficial de las Instituciones gubernamentales o locales.</u></b></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El desarrollo y ejecución del proceso de formación se garantizará con recursos de la entidad correspondiente.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008: <del>Artículo 18A. En concordancia con lo establecido en el artículo 3.8 b Decreto 4799 de 2011,</del> 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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Policía Nacional dispondrá en su Página Web el número de medidas de protección ordenadas <del>bajo la Ley 1257 de 2008,</del> protegiendo los datos personales y el derecho a la intimidad de las personas involucradas <del>de acuerdo a lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y demás leyes aplicables</del> <b><u>en la presente ley. La información que deberá publicarse en la página web corresponderá a información estadística, pero no contendrá ningún dato personal de las personas involucradas en las medidas de protección ordenadas por las autoridades competentes.</u></b></p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo:</b> 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.</p>	<p>Sin modificación</p>	

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 6.</b> 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.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>	
<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese el literal f), i) y el párrafo 4 del artículo 5° de la Ley 294 de 1996:  <i>Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.</i>                      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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Modifíquese los literales f), h) y adiciónese el párrafo 4 al artículo 5° de la Ley 294 de 1996:  <i>Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.</i>                      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 <b>o familiares</b> instrumentalizados como medio para ejercer daño a la mujer.  <b><u>h). Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades; quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.</u></b>                      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.  <b><u>ñ). Cuando la violencia vicaria se produzca por dilación procesal injustificada, la autoridad competente deberá aplicar las sanciones penales y disciplinarias pertinentes.</u></b>  <b>Parágrafo 4°.</b> 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, <b><u>del mismo modo, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el caso de que las medidas contemplen protección a menores.</u></b>  <b>Parágrafo 5°.</b> Las medidas de protección extensibles al familiar o dependiente instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer señaladas en esta ley no excluyen la aplicación de otras medidas de protección que estén fijadas o se fijen en otras leyes.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> En los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho, alimentos, pérdida o suspensión de la patria potestad, investigación o im-</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> En los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho, alimentos, pérdida o suspensión de la patria potestad, investigación o im-</p>	

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
<p>pugnación 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.</p>	<p>pugnación 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 <u>o familiares</u> instrumentalizados como medio para ejercer daño a la mujer.</p>	
<p><b>Artículo 9°.</b> Declárase el once (11) de mayo de cada año como el día en contra de la violencia vicaria.</p>	<p><b>Sin modificación</b></p>	
<p><b>Artículo 10.</b> 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.</p>	<p><b>Sin modificación</b></p>	
	<p><b><u>Art. Nuevo (art 11): Artículo 11. Adiciónese el literal e) al artículo 3° de la Ley 1257 del 2008, el cual quedará así:</u></b>  <b><u>Artículo 3°. Concepto de daño contra la mujer.</u></b>  <b><u>e. Daño vicario. 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 significativos 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 delictuosos 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.</u></b></p>	

TEXTO PROPUESTO EN PRIMER DEBATE	TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA	COMENTARIOS
	<b>ART. NUEVO (ART. 12) Artículo 12.</b> <b>Para la protección de los animales que sean instrumentalizados como medio para ejercer violencia contra la mujer, se aplicarán las disposiciones de la Ley 1774 de 2016.</b>	
<b>Artículo 11.</b> 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.	<b>Art 113.</b> 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.	Se organiza la numeración teniendo en cuenta los nuevos artículos incorporados en primer debate de comisión primera.
<b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.	<b>Artículo 12-14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.	Se organiza la numeración teniendo en cuenta los nuevos artículos incorporados en primer debate de comisión primera.

**7. Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los honorables Representantes de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 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.

**8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. 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 2º.** Adiciónese un inciso al artículo 2º de la Ley 1257 de 2008:

Artículo 2º. *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 o animales afectivamente significativos para la mujer con el objetivo de causarle daño. La violencia vicaria se manifiesta a través de conductas entre las que se encuentra, aunque no taxativamente, tales como las amenazas verbales, violencia sexual y psicológica, lesiones, la instrumentalización de los hijos, 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, el incumplimiento de la cuota alimentaria, la dilación procesal injustificada, control coercitivo o cualquier otra conducta que sea realizada respecto a familiares, dependientes, personas u animales vinculados a la mujer, con el fin de infringirle un daño.

**Parágrafo.** Las medidas de protección incluidas en la presente ley deberán ser interpretadas y aplicadas, como mínimo, bajo los enfoques de: a) derechos humanos, b) de género y, c) orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

**Artículo 3º.** 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 expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1º de este artículo, el proceso de formación.

Las entidades territoriales deberán adoptar en un (1) año a partir de la expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1 de este artículo 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, o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 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. Para ello, deberá divulgarse la información a través de canales televisivos o los respectivos medios de comunicación oficial de las Instituciones gubernamentales o locales.

**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. 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 en la presente ley. La información que deberá publicarse en la página web corresponderá a información estadística, pero no contendrá ningún dato personal de las personas involucradas en las medidas de protección ordenadas por las autoridades competentes.

**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 los literales f), h) y adiciónese el parágrafo 4° al 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 o familiares instrumentalizados como medio para ejercer daño a la mujer.
- h). Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades; quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.
- l). 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;
- ñ). Cuando la violencia vicaria se produzca por dilación procesal injustificada, la autoridad competente deberá aplicar las sanciones penales y disciplinarias pertinentes.

**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, del mismo modo, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el caso de que las medidas contemplen protección a menores.

**Parágrafo 5°.** Las medidas de protección extensibles al familiar o dependiente instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer señaladas en esta ley no excluyen la

aplicación de otras medidas de protección que estén fijadas o se fijen en otras leyes.

**Artículo 8°.** En los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho, 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 o familiares instrumentalizados 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.** Adiciónese el literal e) al artículo 3° de la Ley 1257 del 2008, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Concepto de daño contra la mujer:*

- e. **Daño vicario.** 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 significativos 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 12.** Para la protección de los animales que sean instrumentalizados como medio para ejercer violencia contra la mujer, se aplicarán las disposiciones de la Ley 1774 de 2016.

**Parágrafo.** Las Comisarías de Familia que conozcan de casos de violencia vicaria y determine la aplicación de las medidas de protección del artículo 5° de la Ley 294 de 1996, deberán compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por el delito contra la vida, integridad física y emocional de los animales.

**Artículo 13.** 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 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.



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

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 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 o animales afectivamente significativos para la mujer con el objetivo de causarle daño. La violencia vicaria

se manifiesta a través de conductas entre las que se encuentra, aunque no taxativamente, tales como las amenazas verbales, violencia sexual y psicológica, lesiones, la instrumentalización de los hijos, 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, el incumplimiento de la cuota alimentaria, la dilación procesal injustificada, control coercitivo o cualquier otra conducta que sea realizada respecto a familiares, dependientes, personas u animales vinculados a la mujer, con el fin de infringirle un daño.

**Parágrafo.** Las medidas de protección incluidas en la presente ley deberán ser interpretadas y aplicadas, como mínimo, bajo los enfoques de: a) derechos humanos, b) de género y, c) orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

**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 expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1° de este artículo, el proceso de formación.

Las entidades territoriales deberán adoptar en un (1) año a partir de la expedición de los lineamientos señalados en el parágrafo 1° de este artículo 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, o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 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. Para ello, deberá divulgarse la información a través de canales televisivos o los respectivos medios de comunicación oficial de las Instituciones gubernamentales o locales.

**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. 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 en la presente ley. La información que deberá publicarse en la página web corresponderá a información estadística, pero no contendrá ningún dato personal de las personas involucradas en las medidas de protección ordenadas por las autoridades competentes.

**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 los literales f, h y adiciónese el parágrafo 4° al 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 o familiares instrumentalizados como medio para ejercer daño a la mujer.

- h). Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades; quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.
- l). 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;
- ñ). Cuando la violencia vicaria se produzca por dilación procesal injustificada, la autoridad competente deberá aplicar las sanciones penales y disciplinarias pertinentes.

**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, del mismo modo, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el caso de que las medidas contemplen protección a menores.

**Parágrafo 5°.** Las medidas de protección extensibles al familiar o dependiente instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer señaladas en esta ley no excluyen la aplicación de otras medidas de protección que estén fijadas o se fijen en otras leyes.

**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 o familiares instrumentalizados 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.** Adiciónese el literal e) al artículo 3° de la Ley 1257 del 2008, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Concepto de daño contra la mujer.*

- e. **Daño vicario.** 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 significativos 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 delictuosos 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 12.** Para la protección de los animales que sean instrumentalizados como medio para ejercer violencia contra la mujer, se aplicarán las disposiciones de la Ley 1774 de 2016.

**Parágrafo.** Las Comisarías de Familia que conozcan de casos de violencia vicaria y determine la aplicación de las medidas de protección del artículo 5° de la Ley 294 de 1996, deberán compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por el delito contra la vida, integridad física y emocional de los animales.

**Artículo 13.** 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 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta número 32 de Sesión de febrero 20 de 2024. Anunciado entre otras fechas el 16 de febrero de 2024 según consta en Acta número 31.

  
DELICY E. SAIZA BUENAVENTURA  
Ponente Coordinadora

  
ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Presidente

  
AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO  
Secretaria

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2024

Honorable presidente,

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara**

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo reglado por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara**, *por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Cordialmente,

  
**HERNANDO GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 209 de 2023 es de autoría del Representante *Jorge Méndez*, varios Senadores y Representantes de la Bancada de Cambio Radical, esta iniciativa fue presentada el 6 de septiembre de 2023, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1297/23.

El 4 de octubre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes me designó como ponente para primer debate y continuando el trámite en sesión del 6 de marzo de 2024 se aprobó la respectiva ponencia.

Posteriormente, el 14 de marzo del presente año la Mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes me designó como ponente para segundo debate y dando cumplimiento a dicha designación me permito presentar este informe.

### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Impartir la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones educativas públicas y privadas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el propósito de proteger el patrimonio cultural y étnico de los Raizales en el Archipiélago.

### III. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

#### • Constitución Política de 1991

La Constitución Política en su artículo 310 elevó a la categoría de Departamento a la conocida intendencia de San Andrés. Asimismo, dispuso para el Archipiélago un régimen especial en materia administrativa, de inmigración, fiscal, comercio exterior, régimen financiero con el propósito de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y recursos naturales de este territorio.

#### • Ley 47 de 1993, por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La ley en referencia nace a la vida jurídica como resultado de lo ordenado por el artículo 310 de la Constitución Política, esto es, la expedición de un régimen especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Específicamente, sus Capítulos VII y VIII los cuales disponen sobre la protección del patrimonio cultural del departamento, entre estos, se establece como idiomas oficiales el castellano e inglés comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago de San Andrés.

Cabe resaltar que el artículo 43 de la misma norma, impone como obligación la enseñanza del castellano e inglés en todo el territorio del Departamento, con respeto de las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.

- **Ley 915 de 2004**, por la cual se dicta el estatuto fronterizo para el desarrollo económico y social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por su parte, la Ley 915 de 2004 integrante del régimen jurídico especial del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su artículo 57 que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional deberá, en un período no mayor a cinco (5) años, dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, es decir, lo que respecta a la obligación de la enseñanza del inglés y castellano en todo el territorio insular como idiomas oficiales del mismo, respetando las tradiciones de las lenguas nativas.

#### IV. CONSIDERACIONES Y ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA

##### Raizales y la lengua creole

Transcurría el siglo XVII cuando llegaron los primeros pobladores indígenas oriundos de las costas de la Mosquitia centroamericana, a lo que posteriormente se le sumaron las primeras migraciones de los puritanos y colonos ingleses que llegaron a estas tierras en 1631, huyendo de las guerras religiosas que se presentaban en las islas británicas. Con los primeros peregrinos que se desembarcaron en la mítica embarcación *seafflower*, también llegaron los leñadores provenientes de Jamaica, quienes pisaron las islas para trabajar esclavizados en las plantaciones de caña de azúcar, tabaco y algodón, lideradas por los puritanos. Esta simbiosis y mezcla de razas comenzó a formar la llamada nación creole.

Esta contaba con su propia lengua, cultura y religiosidad, lo cual permitió formar una etnia única en el país, como es el caso de la raizal<sup>1</sup>.

Según el escritor e investigador Juan Ramírez Dawkins, los raizales derivan su nombre de las raíces asentadas por los ancestros. Por más de cuatro siglos conviviendo en el mismo espacio, pero ser raizal es más que un abolengo, ser raizal es también mantener respeto por la cultura, por la música, por su lengua creole y sobre todo un respeto a Dios.

Durante el proceso de colonización y esclavitud que perpetuaron los europeos sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se pudo consolidar un lenguaje nativo, propio de la etnia raizal. Se trata del creole, un lenguaje que se construyó en medio de cultivos de algodón, donde

británicos ejercían presión a los esclavos para extraer tan preciada materia prima, la cual fortaleció la industria textil en la revolución industrial de Inglaterra.<sup>2</sup>

Ahora bien, los artículos 1°, 7° y 70 de la Constitución Política de 1991 reconocen la diversidad étnica y cultural de Colombia y ordenan su protección. De tal manera que la Corte Constitucional ha expresado que “*el multiculturalismo es el fundamento de la riqueza e identidad plural de la nación colombiana, por lo que los pueblos étnicos que no comparten las formas de vida de la sociedad mayoritaria son sujetos de especial protección constitucional*”.

Ahora bien, dentro de las diferentes etnias que habitan el territorio nacional se registran a los raizales como una comunidad localizada en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyo artículo 310 de la Carta Magna reconoce y protege su identidad étnica y cultural, estableciendo que el departamento podrá regirse por normas especiales en asuntos de administración, fiscales, financieros, restricción de derecho de circulación y residencia para controlar la densidad poblacional de las islas, regulación del suelo para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales.

En tal sentido, la Sentencia C-530 de 1993 la Corte Constitucional expuso lo siguiente:

“La cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación. El incremento de la emigración hacia las Islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ello no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo que es también patrimonio de toda la Nación”.

Dentro de la misma relación de argumentos, la Corte en las Sentencias C-086 de 1994 y C-053 de 1999, se pronunció sobre dos demandas que cuestionaron la Ley 47 de 1993 por establecer que el español y el inglés serían las lenguas oficiales en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Las dos sentencias declararon exequibles los apartes demandados y reiteraron la protección especial de la identidad cultural y étnica del pueblo raizal. La Sentencia C-086 de 1994:

<sup>1</sup> Rescatado de: <https://www.radionacional.co/cultura/raizales-un-pueblo-con-cultura-y-tradicion-que-lucha-por-su-autonomia>

<sup>2</sup> Rescatado de: <https://www.senalcolombia.tv/cine/porque-se-habla-creole-en-san-andres-y-providencia>

Ítem	Institución Educativa	Naturaleza
1	Institución Educativa El Carmelo	Oficial
2	Institución Educativa de la Sagrada Familia	Oficial
3	Institución Educativa Antonia Santos	Oficial
4	Institución Educativa Brooks Hill Bilingual School	Oficial
5	Institución Educativa Flowers Hill Bilingual School	Oficial
6	Institución Educativa Departamental Natania	Oficial
7	Institución Educativa Técnico Industrial	Oficial
8	Institución Educativa Instituto Bolivariano	Oficial
9	Centro Educativo Infantil sueños Alegres	Privada
10	Centro Educativo Renovación El Arca	Privada
11	Centro Educativo Magic World School	Privada
12	Institución Educativa Colegio Modelo Adventista	Privada
13	Institución Educativa Liceo del Caribe	Privada
14	Institución Educativa First Baptist School	Privada
15	Institución Educativa Colegio Cajasai	Privada
16	Institución Educativa Gimnasio Real	Privada
17	<b>Institución Educativa Colegio Luis Amigó</b>	<b>Privada</b>

“La población raizal de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues es bien sabido que no existen razas puras. En lo relativo a los empleados públicos, es apenas normal que estos deban, al menos, hablar el idioma del territorio en que actúan. Lo que sí violaría la Constitución, sería obligar a los isleños a abandonar su lengua, que es parte de su herencia cultural.”

#### Importancia de la enseñanza del Creole

La lengua creole a pesar de estar presente en la música, la danza, el canto, la cocina tradicional y otras manifestaciones culturales asociadas a la etnia raizal, al igual que otras lenguas nativas, se encuentra en peligro de desaparecer.

De acuerdo con datos presentados por la Secretaría de Educación del Departamento de San Andrés la única Institución que imparte una clase exclusiva de creole es el Colegio Luis Amigó (de carácter privada) de un total de 17 instituciones educativas, a continuación, se relaciona tabla con información de los colegios en el departamento:

Adicionalmente, es pertinente aclarar que la Gobernación de San Andrés no tiene un registro sobre cuántas personas en el Departamento hablan la lengua creole.

De allí la importancia de la aprobación de este proyecto de ley como un esfuerzo más para preservar la lengua creole y en conexión a ello la etnia raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para explorar las palabras, sonidos y las voces nativas de la isla.

#### V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Sin embargo, en el análisis al texto propuesto es de mencionar que la iniciativa no contiene algún precepto o artículo que comprometa presupuesto estatal o que impacte fiscalmente a la nación, más sin embargo junto con el autor se solicitaron conceptos al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de educación.

#### VI. CONCEPTOS

En el curso de la radicación del texto original y hasta la fecha se han allegado los siguientes conceptos, a saber:

##### MINISTERIO DE INTERIOR

El Ministerio de Interior en su concepto expone que: “Revisado el **Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara**, por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, esta Oficina Asesora Jurídica considera que, sin perjuicio del concepto técnico que emita el Ministerio de Educación Nacional, en lo relacionado con su competencia, emite **CONCEPTO FAVORABLE**. Lo anterior, debido a que las disposiciones del texto normativo encuentran soporte en la norma constitucional y en el ordenamiento jurídico vigente”.

##### MINISTERIO DE INTERIOR – DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA

Ante la necesidad de saber si era necesario realizar consulta previa como parte del trámite se remitió copia de la iniciativa con el fin de que la dirección en mención conceptuara.

La dirección de consulta previa luego de realizar diferentes precisiones jurídicas respecto a su competencia para conceptuar, así como la precisión de diferentes normas en materia de consulta previa y su procedencia expone de manera textual:

“Con base a lo anterior, para esta Dirección es claro que, con la creación y promulgación de la ley objeto de estudio, se estarían fomentando acciones encaminadas a preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados, y promover con esto el desarrollo y la práctica de las mismas.

De esta manera, se busca reconocer el valor y la importancia de la lengua creole como factor de unión e inclusión social del pueblo raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo cual, encaja en lo que se menciona en los convenios de los pueblos indígenas y tribales, siendo este proyecto una medida pertinente para incentivar en el marco de sus tradiciones, identidad y cosmovisión propia, el uso y mantenimiento de la lengua creole.

En consecuencia, desarrollado el análisis jurisprudencial y fáctico para el Proyecto de Ley 209 de 2023 “Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, esta Autoridad Administrativa concluye **que no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa**, bajo las siguientes consideraciones:

1. Que, en el articulado analizado, no se está estipulando o modificando regulación concreta y específica sobre los derechos de las comunidades raizales del departamento. Sino por el contrario, se está elaborando una medida de interés general para todos los habitantes del departamento Archipiélago de

San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo anterior, en correspondencia con el objetivo señalado en la norma, el cual indica que la enseñanza de la lengua creole será impartirá en las instituciones educativas públicas y privadas que se encuentren en el territorio del archipiélago, sin distinción o discriminación.

3. Que, con la creación de la ley, se busca recuperar y fomentar la conservación y promulgación de la lengua propia, evitando con ello, un abandono o cambio significativo y progresivo de los elementos distintivos, tradicionales y autóctonos del pueblo raizal.
4. Que, la medida legislativa permitiría la integración social y económica al oficializar y transmitir a los habitantes del departamento, la lengua propia de sus nativos, como parte de un reconocimiento a su cultura étnica.

Por consiguiente, esta no es una medida nociva para la comunidad raizal, ni genera una intromisión intolerable en su condición étnica, sino por el contrario, incentivando una práctica propia de la cultura raizal, dentro de la educación del departamento”.

### VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al texto aprobado en primer debate realizaremos modificaciones en la presente ponencia con el fin de mejorar el contenido y atender a los comentarios allegados:

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SEXTA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS
“Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.	“Por medio del <u>la</u> cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.	Se realiza modificación al título a fin de mejorar la técnica legislativa de la iniciativa.
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 42. <i>Idioma y lengua oficial en el departamento Archipiélago</i> . Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 42. <i>Idioma y lengua oficial en el departamento Archipiélago</i> . Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.	Sin modificación
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 43. <i>Educación</i> . La enseñanza que se imparta en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago. Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del Departamento, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago.	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así: Artículo 43. <i>Educación</i> . La enseñanza que se imparta en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago. Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del departamento <u>y determinen implementar en su cátedra la enseñanza del Creole</u> , con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago <u>y la libertad de cátedra</u> .	Atendiendo a las recomendaciones del Ministerio de Educación se modifican los dos párrafos de este artículo con el fin de no vulnerar la autonomía escolar y la libertad de cátedra.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SEXTA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS
<p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.</p>	<p><del>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.</del></p> <p><del>Parágrafo Transitorio. El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.</del></p> <p><u>Parágrafo. La Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, en cabeza de la Secretaría de Educación y en coordinación con el Comité Lingüístico Departamental para el Desarrollo, ejecutarán las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe en las instituciones educativas del Departamento.</u></p> <p><u>Parágrafo Transitorio. La implementación gradual de la cátedra creole en los pensum académicos en las instituciones educativas del Departamento, será en un término no superior a tres (3) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley.</u></p>	
<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificación</p>

**VIII. CONFLICTO DE INTERES**

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

**IX. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y solicito respetuosamente a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara, *por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

  
**HERNANDO GONZÁLEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 42. Idioma y lengua oficial en el departamento Archipiélago.** Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 43. Educación.** La enseñanza que se imparta en el territorio del departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.

Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del departamento y determinen implementar en su cátedra la enseñanza del Creole, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago y la libertad de cátedra.

**Parágrafo.** La Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, en cabeza de la Secretaría de Educación y en coordinación con el Comité Lingüístico Departamental para el Desarrollo, ejecutarán las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe en las instituciones educativas del Departamento.

**Parágrafo Transitorio.** La implementación gradual de la cátedra creole en los pensum académicos en las instituciones educativas del Departamento, será en un término no superior a tres (3) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**HERNANDO GONZÁLEZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA SEIS (6) DE MARZO DE 2024 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 42. Idioma y lengua oficial en el departamento Archipiélago.** Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 43. Educación.** La enseñanza que se imparta en el territorio del departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.

Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del departamento, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago.

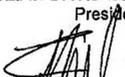
**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.

**Parágrafo Transitorio.** El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 06 de marzo de 2024.-En sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores el Proyecto de Ley 209 de 2023 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTE LA ENSEÑANZA DE LA LENGUA CREOLE EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA". (Acta No. 031 de 2024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 05 de marzo de 2024, según Acta No. 030 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**  
Presidente  
  
**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario General

# CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Señores <b>HERNANDO GONZÁLEZ J</b> <b>JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ</b> Miembros de la Cámara de Representantes de Colombia Bogotá D.C., Colombia Correo electrónico: <a href="mailto:jorge.mendez@camara.gov.co">jorge.mendez@camara.gov.co</a> y <a href="mailto:Hernando.gonzalez@camara.gov.co">Hernando.gonzalez@camara.gov.co</a></p> <p><b>Asunto:</b> Respuesta a solicitud de concepto sobre el Proyecto de Ley 209 de 2023 "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".</p> <p>Reciban cordial saludo,</p> <p>Esta Dirección recibió bajo radicado de ControlDoc 2024-1-004044-016321Id: 292706 del 5 de marzo de 2023 solicitud de concepto técnico-jurídico de determinación de procedencia de la consulta previa para Proyecto de Ley 209 de 2023 "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".</p> <p>De modo que, con la finalidad de dar respuesta a su solicitud de concepto técnico – jurídico de procedencia de la consulta previa sobre el proyecto de norma indicado en el asunto, este Despacho procede a emitirlo basado en las siguientes consideraciones:</p> <p><b>1. De la competencia de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa</b></p> <p>El Decreto 2353 de 2019 por medio del artículo 4 sustituyó los artículos 16 y 16A del Decreto 2893 de 2011 y adicionó los artículos 16B, 18C y 16D. En particular, el numeral 1 del artículo 16A del Decreto 2353 de 2019, dispuso como función de la Subdirección Técnica de Consulta Previa:</p> <p><i>"Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran".</i></p> <p>Por lo anterior, quien pretenda ejecutar un proyecto, obra o actividad, o implementar una medida legislativa o administrativa deberá solicitar a este despacho pronunciamiento sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa, y con base en el análisis de la afectación directa que el proyecto o medida pueda generar sobre la comunidad étnica, este despacho determinará si es procedente o no adelantar proceso de consulta previa.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, esta Subdirección Técnica tiene competencia de responder la solicitud de la referencia, ya que es una competencia que ha sido fijada de manera única y exclusiva a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, sin que otra autoridad administrativa tenga competencia para ello.</p> <p><b>2. De la Consulta Previa:</b></p> <p>El derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de nuestra Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. En primera medida, encontramos precisamente que la Constitución Política estableció como uno de los</p>	<p>pilares de nuestro Estado Social de Derecho el principio de participación democrática (preámbulo, Art. 1°), y como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.</p> <p>Así mismo, nuestra Carta Fundamental reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (Art. 1°, 7°, 8°, 10°).</p> <p>De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:</i></p> <p><i>(...) PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades."</i></p> <p>En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado Colombiano suscribió el <u>Convenio 169 de 1989</u> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad.</p> <p>El mencionado Convenio consagra en el artículo 6°, el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas, conforme al siguiente texto:</p> <p><i>"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</i></p> <p><i>a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente (...)"</i></p> <p>A su turno, el artículo 7° ibidem, dispone:</p> <p><i>"Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."</i></p> <p><b>3. De la afectación directa:</b></p> <p>De acuerdo con los acápites precedentes, de manera general puede afirmarse que la consulta previa procede, en principio, frente a dos tipos de decisiones o medidas: i) la ejecución de proyectos, obras o actividades, y ii) la adopción de medidas administrativas o legislativas de carácter general. En ambas situaciones lo que determina la obligatoriedad de la consulta previa, es que las medidas o decisiones que se pretendan adoptar causen una <u>afectación específica y directa</u> en las comunidades étnicas.</p>
<p>En sentencia T-800 del 31 de octubre de 2014, recogiendo otros pronunciamientos sobre la materia, nuestro máximo Tribunal Constitucional identificó una serie de criterios para determinar aquellos casos en los cuales las <u>medidas administrativas o legislativas</u>, ocasionan una afectación directa:</p> <p><i>"La sentencia C-030 de 2008, precisó que por afectación directa debe entenderse toda medida que "altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios". En tal sentido, sostuvo que la afectación directa se da sin importar que sea positiva o negativa, pues es precisamente dicho aspecto el que deberá resolverse al consultar a los pueblos indígenas afectados.</i></p> <p><i>Ahora bien, entrando más a fondo, a efectos de determinar cuál es el grado de afectación, se señala que la especificidad que se requiere para que una medida deba ser sometida a consulta, "se puede derivar o bien del hecho de que regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT, o bien de que, aunque ha sido concebida de manera general, tiene una repercusión directa sobre los pueblos indígenas". Es decir, "puede ser el resultado de una decisión expresa de expedir una regulación en el ámbito de las materias previstas en el convenio, o puede provenir del contenido de la medida como tal, que, aunque concebida con alcance general, repercute de manera directa sobre las comunidades indígenas y tribales."</i> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Así mismo, reiterando lo antes expuesto, la Corte Constitucional mediante sentencia de unificación 123 del 15 de noviembre de 2018 recogió algunos pronunciamientos al respecto de la afectación directa a las minorías étnicas e indicó que ésta existe cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales;</li> <li>(ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica;</li> <li>(iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y</li> <li>(iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio.</li> </ul> <p><b>4. Procedencia de la Consulta Previa por la implementación de medidas administrativas o legislativas</b></p> <p>Ahora bien, tratándose específicamente de medidas administrativas o legislativas de carácter general, la Corte Constitucional se ha ocupado a través de su jurisprudencia de fijar los criterios de procedencia, elementos y alcance del derecho a la consulta previa, destacándose los siguientes pronunciamientos:</p> <p><i>"Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que las afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente."</i> (Resaltado fuera de texto original)</p>	<p>Más adelante expresa que, la trascendencia de la denominada afectación directa, como criterio fundamental de procedencia de la Consulta previa, destacando que cuando la medida legislativa resulta de carácter general, esto es, cuando sus efectos se derivan a todos los ciudadanos por igual, incluidas las comunidades étnicas, no será necesario realizar el proceso consultivo, en palabras del alto tribunal:</p> <p><i>"Para el caso particular de las medidas legislativas, la consulta se predica sólo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar directamente los intereses de las comunidades, por lo que, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, no están sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que sí interfieran esos intereses."</i> (Resaltado y subraya fuera de texto original).</p> <p><i>"(...)</i></p> <p><i>"En armonía con estas consideraciones, el deber de consulta previa respecto de medidas legislativas, resulta jurídicamente exigible cuando las mismas afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Ello sucede cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos. Por ende, no existirá deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada. (Resaltado y subraya fuera de texto original).</i></p> <p>Así, de acuerdo con el precedente constitucional estudiado en esta sentencia, para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las comunidades indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Como se señaló en la sentencia C-030/08, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT. (Resaltado fuera de texto original).</p> <p>En ese orden, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes se adelanta en cada caso concreto. Sin embargo, en sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011, la Corte Constitucional identificó algunas materias que deben ser objeto de consulta previa. Veamos:</p> <p><i>"En ese orden de ideas, las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa. Ello en el entendido que la definición de la identidad de las comunidades diferenciadas está estrechamente vinculada con la relación que estas tienen con la tierra y la manera particular como la conciben, completamente distinta de la comprensión patrimonial y de aprovechamiento económico, propia de la práctica social mayoritaria. A esta materia se suman otras, esta vez relacionadas con la protección del grado de autonomía que la</i></p>

Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C.P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los mismos. Esto último según lo regulado por el parágrafo del artículo 330 C.P. el cual prevé que dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas. Por ende, en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades. (Resaltado fuera de texto original).

Posteriormente, la Corte Constitucional, ratificó los elementos que determinan la procedencia de la Consulta Previa de decisiones administrativas de carácter general o proyectos de ley en la Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, en los siguientes términos:

*"Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte, de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas **decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno**, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que (i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, **siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad**; y (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera prima facie la inexecutable de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no haga parte del procedimiento de formación de la ley. (Resaltado fuera de texto original).*

Continuando con los pronunciamientos sobre la materia, la Corte Constitucional en el pronunciamiento T-800 del 31 de octubre de 2014 expresó que:

*"el criterio de afectación directa que determina la obligatoriedad de la consulta hace referencia a un posible impacto sobre la autonomía, diversidad e idiosincrasia de la comunidad étnica o tribal. La Corte ha calificado como **eventos de afectación directa las medidas que resulten virtualmente nocivas o que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos**". (Resaltado fuera de texto original)*

Luego, mediante Sentencia T-307 del 27 de julio de 2018, la Corte Constitucional recordó que la jurisprudencia ha decantado que no sobre toda medida legislativa o administrativa procede la consulta previa, es sobre aquellas que generen una afectación directa a los intereses de las comunidades étnicas y explica:

*"es decir, las que tienen la potencialidad de **alterar su status personal o colectivo, ya sea por imponerle restricciones o gravámenes o por conferirle beneficios o dádivas (...)**". (Negrita fuera de texto original)*

- c. La regulación tenga una incidencia verificable en la conformación de su identidad.
- d. Las medidas resulten virtualmente nocivas.
- e. Medidas que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos.

2. No están sujetas al deber de consulta las medidas administrativas o legislativas de carácter general, cuando:

- a. Las mismas afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales.
- b. La medida no se predique de forma particular a los pueblos indígenas y tribales.
- c. El asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.

Así mismo, será exigible el deber de consulta en todos aquellos casos en los que el contenido de las medidas administrativas o legislativas se refiera específicamente a los siguientes aspectos:

- El aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.
- La conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas.
- Aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas.
- Explotación de recursos naturales en los territorios de las comunidades étnicas.
- La medida afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciados.

**5. Del análisis para el caso en concreto:**

Hechas las anteriores precisiones, procedemos a revisar de manera concreta el Proyecto de Ley 209 de 2023 *"Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"*.

Al desarrollar y ejecutar el proyecto de ley, se busca:

*"impartir la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del Departamento de San Andrés, Providencias y Santa Catalina con el propósito de proteger el patrimonio cultural y étnico de los raizales en el Archipiélago."*

En ese sentido, y de acuerdo a los documentos allegados, se puede concluir que la justificación de la iniciativa se basa en proteger el patrimonio cultural del Archipiélago de San Andrés, y con esto reconocer la identidad y etnia del pueblo raizal, en cuanto a:

- Fomentar la cátedra del Creole, como lengua materna
- Fortalecer los derechos del pueblo raizal, protegiendo su cultura individual y colectiva, así como la participación en la vida pública.
- Promover la educación de los habitantes en su idioma materno

Así las cosas, el contenido propuesto para el proyecto de ley 209 de 2023, será el siguiente:

En el mencionado fallo, se trae a colación lo resuelto en la Sentencia C-389 de 2016, en donde se señaló que la afectación directa de la comunidad étnica por la implementación de una medida legislativa o administrativa se concreta en los siguientes casos:

*"De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de esta Corte, el ámbito material de aplicación de la consulta no se ciñe a determinados supuestos hipotéticos. Si bien los eventos explícitamente mencionados en la Constitución Política y los documentos relevantes del DIDH deben considerarse relevantes, estos no agotan la obligación estatal, pero el concepto clave para analizar la procedencia de la consulta previa es el de **afectación directa**. Esta expresión, por supuesto, es amplia e indeterminada, lo que puede ocasionar distintas disputas interpretativas. Sin embargo, actualmente, la Corte ha desarrollado un conjunto de estándares que permiten evaluar al operador jurídico, si una medida, norma o proyecto afecta directamente a los pueblos indígenas: (i) la afectación directa hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciados. Evidentemente, se trata de criterios de apreciación que no cierran por completo la vaguedad del concepto de afectación directa y mantienen de esa forma la importancia de una evaluación caso a caso sobre la obligatoriedad de la medida. Pero constituyen, sin embargo, una orientación suficiente para el desempeño de esa tarea en términos acordes a los principios de razonabilidad y proporcionalidad"* (Negrita fuera del texto original).

Más adelante, la sentencia SU-123 de 2018 unificó los criterios de procedencia de la consulta previa (SU 123 de 2018), indicando que esta procede cuando:

- (i) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales;
- (ii) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT;
- (iii) así mismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica;
- (iv) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

Por consiguiente, de conformidad con los precedentes jurisprudenciales en cita, el análisis de la procedencia o no de la consulta de medidas administrativas o legislativas, se hará observando los siguientes criterios:

1. La decisión administrativa o legislativa debe ser susceptible de afectar directamente los intereses de las comunidades étnicas. Para efectos de la consulta previa, se entiende que hay afectación directa cuando:
  - a. Se regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT.
  - b. El proyecto normativo refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que,

{...}

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2023**  
 "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas públicas y privadas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"  
 El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA**

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 42. IDIOMA Y LENGUA OFICIAL EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO.** Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 43. EDUCACION.** La enseñanza que se imparte en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.

Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del Departamento, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago.

**PARAGRAFO.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.** El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.

**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Ahora bien, al tratarse de un tema relevante para la cultura e identidad de las comunidades étnicas, es necesario traer a colación el artículo 28 de la Parte VI Educación y Medios de Comunicación del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, que dispone:

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

Con base a lo anterior, para esta Dirección es claro que, con la creación y promulgación de la ley objeto de estudio, se estarían fomentando acciones encaminadas a preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados, y promover con esto el desarrollo y la práctica de las mismas.

De esta manera, se busca reconocer el valor y la importancia de la lengua creole como factor de unión e inclusión social del pueblo raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo cual, encaja en lo que se menciona en los convenios de los pueblos indígenas y tribales, siendo este proyecto una medida pertinente para incentivar en el marco de sus tradiciones, identidad y cosmovisión propia, el uso y mantenimiento de la lengua creole,

En consecuencia, desarrollado el análisis jurisprudencial y fáctico para el Proyecto de Ley 209 de 2023 "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", esta Autoridad Administrativa concluye que **no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa**, bajo las siguientes consideraciones:

1. Que, en el articulado analizado, no se está estipulando o modificando regulación concreta y específica sobre los derechos de las comunidades raizales del departamento. Sino por el contrario, se está elaborando una medida de interés general para todos los habitantes del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Lo anterior, en correspondencia con el objetivo señalado en la norma, el cual indica que la enseñanza de la lengua creole será impartirá en las instituciones educativas públicas y privadas que se encuentren en el territorio del archipiélago, sin distinción o discriminación.

3. Que, con la creación de la ley, se busca recuperar y fomentar la conservación y promulgación de la lengua propia, evitando con ello, un abandono o cambio significativo y progresivo de los elementos distintivos, tradicionales y autóctonos del pueblo raizal.
4. Que, la medida legislativa permitiría la integración social y económica al oficializar y transmitir a los habitantes del departamento, la lengua propia de sus nativos, como parte de un reconocimiento a su cultura étnica.

Por consiguiente, esta no es una medida nociva para la comunidad raizal, ni genera una intromisión intolerable en su condición étnica, sino por el contrario, incentivando una práctica propia de la cultura raizal, dentro de la educación del departamento.

5. Que no es una medida encaminada a regular preceptos contenidos y derivados del Convenio 169 de la OIT.

En suma, Proyecto de Ley 209 de 2023 "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa.

Asimismo, es importante para esta Dirección como única autoridad en la materia, dejar claro que, **en todo caso, cuando se ejecuten acciones institucionales e interinstitucionales en el marco de la reglamentación, implementación y normatividad del proyecto de ley 209 de 2023 (PARRAGRAFO)), "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", y estas involucren a las comunidades y pueblos indígenas, es de vital importancia solicitar la determinación de procedencia de la consulta previa ante esta Autoridad, en aras de realizar un estudio particular y expreso sobre la posible afectación directa que pueda causar un proyecto, obra o actividad a las comunidades raizales.**

En consecuencia, y en aras de contribuir al respeto por la autonomía, autodeterminación, participación y diferencia cultural del pueblo raizal en un asunto de interés como en su lengua nativa el creole, esperamos que las instituciones o el ejecutor de los proyectos, obras o actividades relacionados con la medida aquí analizada, adviertan de aquellas disposiciones en las que el impacto de su aplicación puede generar afectación directa sobre la comunidad raizal,

En estos anteriores términos damos respuesta a su consulta, no sin antes manifestarle nuestra disposición para atender cualquier inquietud adicional.

Atentamente,



**ALFONSO ENRIQUE JIMÉNEZ ECHEVERRÍA**  
Subdirector Técnico de Consulta Previa (E)  
Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa

Elaboró: Alicianne Peña- Abogado Contratista del Grupo Gestión Jurídica DANCP  
Revisó: Simon Latorre - Coordinador Grupo de actuaciones administrativas  
Aprobó: Alfonso Jiménez Echeverría - Subdirector Técnico (E)

Bogotá D.C. 5 de marzo de 2024.

**MEMORANDO**

**PARA:** Kevin Fernando Henao Martínez – Director de Asuntos Legislativos

**DE:** Yolima Herrera Martínez – Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto jurídico sobre el proyecto de Ley No. 209/2023 Cámara "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina."

Respetado señor Director,

De manera atenta, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 8 del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto No. 1140 de 2018, sin perjuicio de la competencia de la Presidencia de la República, se procede a emitir concepto jurídico sobre el proyecto de Ley No. 209/2023 Cámara, "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina", en los siguientes términos:

**1. CONTENIDO DEL TEXTO EN REVISIÓN.**

La iniciativa legislativa en revisión propone en su epígrafe:

"Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina".

De igual forma, el proyecto de ley bajo estudio, está compuesto de tres (3) artículos incluida la vigencia, dentro de los cuales, se encuentra el que modifica la Ley 47 de 1993 "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", y que tienen como objeto principal "Impartir la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones educativas públicas y privadas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el propósito de proteger el patrimonio cultural y étnico de los Raizales en el Archipiélago".

**2. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA**

Estudiada la estructura del proyecto de ley, se proceden a realizar las siguientes observaciones respecto al articulado del Proyecto de Ley:

TEXTO PROYECTO DE LEY	COMENTARIOS OAJ
<p><b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 42 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 42. IDIOMA Y LENGUA OFICIAL EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO.</b> Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano, el inglés y el creole comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.</p>	<p>De acuerdo con el análisis realizado del artículo, se advierte que la modificación normativa propuesta, se encuentra acorde con las Políticas del Gobierno nacional, para preservar las culturas, las tradiciones y las riquezas culturales de los pueblos, en particular para salvaguardar el patrimonio cultural y étnico de los Raizales en el Archipiélago, teniendo como base constitucional el artículo 7 Superior, según el cual "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 43. EDUCACION.</b> La enseñanza que se imparte en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe, castellano e inglés con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.</p> <p>Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en la Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del Departamento, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago.</p> <p><b>PARAGRAFO.</b> El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del Archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.</p>	<p>Teniendo en cuenta que, la Ley 47 de 1993, "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina", corresponde a una reglamentación del artículo 310 de la Constitución Política, es claro que resulta posible realizar modificaciones encaminadas a la actualización de la norma para lograr la mayor armonía posible con la realidad del pueblo Raizal en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, especialmente cuando las modificaciones buscan la preservación de las culturas y el patrimonio étnico, como es el caso de la redacción propuesta.</p> <p>No obstante, se recomienda contar con el concepto técnico y aval del Ministerio de Educación Nacional, en lo relacionado con las modificaciones institucionales y/o pedagógicas necesarias para impartir la enseñanza de la lengua Creole en las instituciones educativas del Archipiélago, así como del impacto presupuestal que conlleva la implementación de la iniciativa legislativa.</p>

**Artículo 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**3. CONCLUSIÓN**

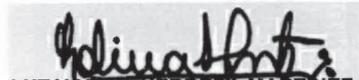
Revisado el proyecto de Ley No. 209/2023 Cámara, "Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, providencia y santa catalina", esta Oficina Asesora Jurídica considera que, sin perjuicio del concepto técnico que emita el Ministerio de Educación Nacional, en lo relacionado con su competencia, emite **CONCEPTO FAVORABLE.** Lo anterior, debido a que las disposiciones del texto normativo encuentran soporte en la norma constitucional y en el ordenamiento jurídico vigente.

Adicionalmente, resulta pertinente que se cuente con los conceptos técnicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al impacto fiscal de la implementación de la iniciativa legislativa.

El presente pronunciamiento sobre el tema objeto de consulta, se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y, por consiguiente, no compromete la responsabilidad legal del Ministerio del Interior, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, y solo constituye un criterio orientador.

En los anteriores términos se emite el concepto de esta oficina respecto del mencionado proyecto de Ley, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el numeral 8º del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1140 de 2018.

Cordialmente,



**LUZ YOLIMA HERRERA MARTÍNEZ**  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA  
MINISTERIO DEL INTERIOR

Elaboró: Andrea Verdugo Parra, abogada contratista OAJ  
Revisó: Julián Palma Rivillas, Contratista OAJ.  
Aprobó: Yolima Herrera Martínez, Jefe Oficina Asesora Jurídica

**CONTENIDO**

Gaceta número 373 - Miércoles, 10 de abril de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate, modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 052 de 2023 Cámara, por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifican las Leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara, por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina..... 21

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio del Interior al Proyecto de Ley número 209 de 2023 Cámara, por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. .... 27