

Bogotá D.C., Agosto de 2025

Senador
JULIO ELIAS CHAGÜI FLOREZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

ASUNTO: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley N° 008 de 2025 Senado

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir **Informe de ponencia positiva para primer debate** del Proyecto de ley N° 008 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria y se dictan otras disposiciones en materia de prevención, atención y protección”.

Atentamente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 008 DE 2025
SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
COLOMBIANO LA VIOLENCIA VICARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA
DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN”.**

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de Ley fue radicado el día 20 de julio de 2025 por los Congresistas: Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Ariel Ávila Martínez, Jahel Quiroga Carrillo, Carolina Giraldo Botero, Catherine Juvinao Clavijo, Luis Eduardo Díaz Mateur, Jennifer Pedraza Sandoval, Pedro Suárez Vacca, Alirio Uribe Muñóz, Cristobal Caicedo Angulo, Hugo Archila Suárez, Carmen Ramírez Boscán, Wilmer Castellanos Hernández y David Alejandro Toro. Publicado en la gaceta número 973 de 2023.

Mediante Acta MD-02, fui designada por la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República como ponente en primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Reconocer la violencia vicaria como una forma de violencia que afecta a las mujeres a través del daño, instrumentalización o afectación de sus hijas e hijos, familiares, dependientes y personas afectivamente significativas y establecer medidas integrales de prevención, atención y protección. Esta ley busca garantizar el derecho de las mujeres y la niñez a una vida libre de violencia, en armonía con los principios establecidos en la Ley 1257 de 2008, la Ley 294 de 1996 y demás normativas nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El término violencia vicaria fue acuñado en el año 2012 por la psicóloga clínica y forense Sonia Vaccaro, y en diversos estudios posteriores la definió como:

“Aquella violencia contra la mujer que ejerce el hombre por si o por interpósita persona utilizando como medio a las hijas o hijos producto de la relación de pareja, ex pareja, concubino, ex concubino, conyugue, ex conyugue para herir, manipular, controlar a la madre generando un daño psico emocional a ella y a sus hijas e hijos; antes, durante y después de la sustracción existe una manipulación psicológica constante de parte del agresor hacia sus hijas e hijos en contra de la madre, estos sustraen a sus hijas e hijos de las madres amenazandolas con nunca volver a verlos, promoviendo procesos con base en

simulaciones jurídicas, dilatando procesos existentes con la intención de romper el vínculo materno filial, lo cual provoca daños irreversibles y es la acumulación de varios tipos y modalidades de violencias, las cuales en su máxima expresión puede ocasionar la muerte y o suicidio de la madre y o de sus propios hijos e hijas.”¹ Este tipo de violencia es catalogado como la segunda peor violencia ejercida en contra de la mujer, siendo el feminicidio la que ocupa el primer lugar.

Si bien es un concepto que ha sido medianamente desarrollado a nivel teórico y académico, la realidad es que ha tenido poco impacto en los distintos sistemas jurídicos, y como consecuencia se minimiza este tipo de violencia, permanece impune y no se formulan políticas públicas tendientes a su erradicación y prevención. Uno de los grandes problemas es que al no ser reconocido como un tipo de violencia, no existen cifras oficiales para medir la magnitud del problema en nuestro país. No obstante, se cuenta con información recabada por la sociedad civil, colectivos de víctimas, así como la recopilación de algunos casos para comenzar a entender este fenómeno.

En ese orden de ideas, se considera como un grave problema que el término violencia vicaria, no se encuentre reconocido en nuestro sistema jurídico como una forma de violencia contra las mujeres, pues es condición jurídica suficiente para dejar sin protección a sus víctimas, pues a diferencia de otras, el medio por el que se cometen es la instrumentalización de una persona cercana a la mujer con el objetivo de 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. Por lo anterior, debemos tomar acciones que prevengan, protejan y garanticen los derechos tanto de las mujeres, de los menores y sus familias.

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

Este proyecto de ley busca saldar esa deuda histórica. Propone el reconocimiento normativo de la violencia vicaria como una forma de violencia contra las mujeres, y establece un marco integral para la prevención, protección y atención a las víctimas, en armonía con los principios consagrados en la Ley 1257 de 2008, la Ley 294 de 1996, la Constitución Política y los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de derechos humanos y protección de la niñez.

¹ Vaccaro Sonia, “La Justicia como instrumento de la violencia vicaria: La Ideología del pretendido SAP y la Custodia Compartida Impuesta” en *Novas Formas Da Violencia de Xénero: O Patriarcado Naxustiza.*, Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, 2018

Reconocer la violencia vicaria no es solo una cuestión jurídica, sino un acto de justicia, memoria y reparación hacia las mujeres y sus hijos e hijas que han sido silenciados por la violencia más cruel: aquella que ataca lo que más aman.

3.1 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 violencia 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 la violencia 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”²

De acuerdo con Amnistía Internacional³ 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.

² 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.

³ Ver: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-es-la-violencia-vicaria/>

- *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.*

3.2 Violencia Vicaria como una forma de violencia contra las infancias

La violencia vicaria no solo se dirige a las mujeres, sino que implica una forma de violencia contra sus hijas e hijos. La psicóloga Sonia Vaccaro describió cómo este tipo de violencia “utiliza” a los menores “para herir y maltratar a la mujer” y explicó que los hijos se convierten en víctimas de un mecanismo de sufrimiento intencional.

Cuando un agresor utiliza a los menores para ejercer control o venganza sobre la madre —ya sea a través del maltrato, la manipulación, la amenaza o incluso el asesinato— está vulnerando gravemente los derechos fundamentales de los niños y niñas: su derecho a una vida libre de violencia, a crecer en entornos seguros y afectivos, y a ser protegidos por el Estado y su familia. Esta instrumentalización deshumaniza a los menores, reduciéndolos a herramientas de castigo, y desconoce su dignidad y autonomía como sujetos plenos de derechos.

Además, la violencia vicaria rompe los vínculos afectivos más significativos de la infancia. Muchos niños y niñas víctimas de este tipo de violencia pierden la confianza en las figuras adultas, viven experiencias traumáticas de abandono, y en los casos más graves, sufren daños físicos o pierden la vida. Es por eso que la violencia vicaria no puede entenderse únicamente como un fenómeno asociado a la violencia contra las mujeres, sino que debe ser reconocida también en los casos que aplique como una grave forma de violencia contra la niñez, que exige respuestas legales, institucionales y sociales integrales.

Desde el enfoque de derechos de la infancia, la experta Mireya García de Murcia ha resaltado la importancia de integrar la perspectiva del interés superior del niño/a en las respuestas legales y sociales frente a la violencia vicaria⁴. La Ley Orgánica 8/2021 en España marca un precedente al priorizar las medidas protectoras centradas en los menores, ya que distingue entre el daño percibido por la víctima adulta y el sufrimiento real de los hijos, quienes también requieren protección jurídica.

⁴ Mireya García de Murcia, *El interés superior del menor y su protección frente a la violencia vicaria*, en Revista de Derecho de Familia y de las Personas, n.º 13 (2015): 147–174. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5421874>.

3.3. Consecuencias 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 post traumático.
- 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.

3.4 Contexto de violencia vicaria en Colombia

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

3.5 Casos emblemáticos

- El sábado 1 de octubre del año 2022, el niño Gabriel Esteban fue asesinado por su padre, Gabriel Enrique González, en un hotel de Melgar.

Según las primeras versiones de los hechos, fue un acto de venganza en contra de la madre del niño, ya que hace un tiempo se había separado de González y luego consiguió una nueva pareja.

En el caso del pequeño Gabriel se pueden evidenciar algunas manifestaciones de la violencia vicaria. Por ejemplo, los mensajes de WhatsApp y la foto de Gabriel que le envió González a Consuelo Rodríguez, madre del niño. “Hora de fallecimiento 3:55 A.M. asfixia mecánica, no sufrió, ahora si puede disfrutar sola con Edilson y 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 menor⁵.

- Niña de ocho años, murió en la casa de su padre ubicada en el barrio La Granja, como consecuencia de cuatro puñaladas que éste le propinó. Armando Torres declaró a las autoridades que mató a su hija para vengarse de su ex esposa y madre de Samantha, Bertha Cecilia Reyes. El padre asesino, quien aspiraba morir junto con su hija, contó que ya había dejado una carta en la que manifestaba que había enviado tres mensajes a la familia y al periódico El Espacio en las que relataba que todo lo había hecho por celos ya que su ex esposa tenía un amante⁶.

⁵ Qué es la violencia vicaria y por qué se relaciona con el caso del pequeño Gabriel Esteban | Cambio Colombia

⁶ PADRE ASESINÓ A SU HIJA DE 8 AÑOS - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com

- En Malambo Atlántico, un hombre asesinó a su hijastro y agredió gravemente a su madre en su propio hogar. Según la Policía de Barranquilla, el agresor no encontró a su expareja, pero luego atacó violentamente a los menores con el fin de causarle sufrimiento a ella⁷.
- Erika Aponte una joven fue asesinada por su expareja, 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 agresor⁸.
- En Bogotá, Darwin Felipe Beltrán fue detenido por el asesinato de sus hijos de 4 y 7 años en el Barrio Las Ferias. Testigos relatan que el agresor intentó primero atacar a la madre, y al no lograrlo, se orientó hacia los menores como medio de generar daño emocional⁹.
- En Valle del Cauca, Salvador era un menor que fue asesinado tras salir con su padre. La madre indicó que el padre actuó con fines de venganza y que se habían ignorado señales de alerta anteriores.
- El embajador colombiano en Ghana, Daniel Garcés Carabalí, fue acusado presuntamente de retener ilegalmente a sus hijos en África para ejercer presión sobre su expareja. La Defensoría del Pueblo y la Cancillería activaron protocolos por violencia vicaria, considerando este un método de intimidación judicial y emocional¹⁰.

3.6 Cifras

- **Cifras no oficiales de violencia vicaria en Colombia**

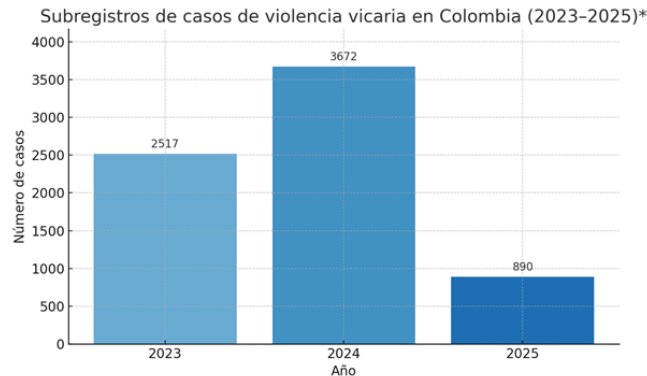
Según la Fundación Contra la Violencia Vicaria, en lo que va del año 2025 ya se han identificado 890 subregistros; en 2024 fueron 3.672 y en 2023, 2.517, lo que evidencia un patrón creciente que, aunque invisibilizado, refleja una realidad urgente que requiere respuesta institucional.

⁷ PADRE ASESINÓ A SU HIJA DE 8 AÑOS - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com

⁸ Ver: Homicidio de menor en Malambo, otro caso de violencia vicaria: ¿de qué se trata?

⁹ Ver: Así Darwin Beltran torturó a sus propios hijos: Un Vecino revela cómo pasó la tragedia

¹⁰ Ver: Expareja del exembajador en Ghana denunció uso de falsos testigos para encubrir violencia vicaria



- **Feminicidios¹¹**

Una de las trágicas consecuencias de la violencia vicaria son los feminicidios. De acuerdo con el Boletín Nacional del Observatorio Colombiano de Feminicidios, desde el año 2017 en Colombia han ocurrido 7.637 feminicidios y solo en lo corrido del año 2025 van 362.

Los datos por departamentos evidencian que los casos registrados se concentra en regiones con mayores niveles de urbanización y conflicto social. Antioquia encabeza la lista con más de 1.200 casos reportados, seguida por el Valle del Cauca (788), Atlántico (609) y Bogotá D.C. (595). Aunque en departamentos como Chocó, Sucre o Caquetá las cifras absolutas son más bajas, no deben ser ignoradas, ya que podrían estar atravesadas por un subregistro estructural debido a barreras de acceso a la justicia, invisibilización institucional o normalización de la violencia en contextos rurales o étnicos.

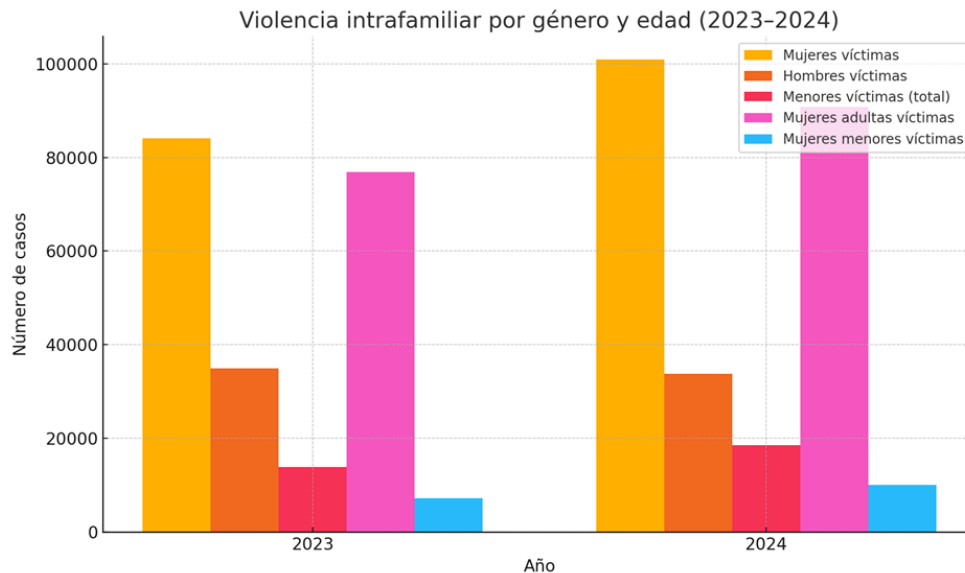
Por otro lado, el análisis de los datos según el parentesco o relación entre la víctima y el agresor muestra que la violencia feminicida, al igual que la vicaria, ocurre principalmente dentro del círculo íntimo de la mujer. La mayoría de los casos registrados corresponden a parejas actuales (1.903) y exparejas (1.064), lo que revela cómo el vínculo afectivo y relacional es, paradójicamente, el escenario más peligroso para muchas mujeres.

- **Violencia intrafamiliar**

Según un análisis del Ministerio de Justicia y del derecho acerca del delito de violencia intrafamiliar en Colombia desde el año 2016 hasta el 2023, revela un incremento en los casos registrados por la Policía Nacional, subrayando una tendencia ascendente que culmina con una tasa de 228,8 casos por cada 100.000 habitantes en 2023. Las mujeres continúan siendo las principales víctimas reportadas del delito

¹¹ [Boletín Nacional \(observatoriofeminicidioscolombia.org\)](http://observatoriofeminicidioscolombia.org)

de violencia intrafamiliar, representando aproximadamente el 70 - 77% de los casos registrados en el periodo 2016-2023. Además, es importante resaltar que un gran porcentaje de mujeres terminan retirando los cargos.



La gráfica muestra una tendencia creciente en los casos de violencia intrafamiliar en Colombia entre los años 2023 y 2024. En este periodo, el total de casos aumentó de 119.466 a 136.032, lo que representa un incremento de más del 13%, confirmando que este fenómeno sigue siendo una de las problemáticas más extendidas y persistentes en el país.

El análisis por género evidencia que las mujeres continúan siendo las principales víctimas, representando más del 74% de los casos en ambos años. En 2024, los casos de mujeres víctimas ascendieron a 100.881, frente a 84.112 en 2023. En contraste, los casos en que los hombres fueron víctimas disminuyeron levemente (de 34.931 a 33.822), lo que refuerza el carácter estructural de la violencia contra las mujeres dentro del ámbito familiar.

Respecto a la edad, se observa que las personas adultas concentran la mayoría de las agresiones, aunque también se registra un aumento preocupante en los casos que afectan a menores de edad. En 2024 se registraron 18.570 casos en menores, lo que representa un aumento de más del 34% con respecto a los 13.840 casos del año anterior. De estos, 10.107 correspondieron a niñas y adolescentes mujeres, lo que subraya la urgencia de medidas específicas de protección para este grupo particularmente vulnerable.

También se destaca que las mujeres adultas representan por sí solas más del 66% de todas las víctimas registradas en 2024 (90.774 casos), lo que señala la persistencia de la violencia ejercida por parejas o exparejas dentro de dinámicas de control y dominación.

En conjunto, estos datos revelan una doble dimensión de la violencia intrafamiliar: su marcada orientación de género y su afectación intergeneracional. Las cifras respaldan la necesidad de fortalecer los mecanismos de denuncia, atención integral y protección tanto para mujeres como para niñas y adolescentes, así como de avanzar en el reconocimiento y abordaje de modalidades como la violencia vicaria, que pueden estar ocultas dentro de estos registros.

- **Ejercicio arbitrario de la custodia**

El ejercicio arbitrario de la custodia tiene una relación directa con la violencia vicaria, ya que en muchos casos, esta conducta se comete con el objetivo de dañar emocionalmente a la madre, utilizando a los hijos como herramienta de presión, castigo o control. Esta forma de violencia no solo atenta contra los derechos del menor, sino que se enmarca en una estrategia de agresión indirecta hacia la mujer, especialmente cuando existen antecedentes de violencia contra la mujer.

La retención no autorizada de niños y niñas, lejos de ser un conflicto meramente legal, puede constituir una forma encubierta de violencia psicológica y relacional, con efectos profundos tanto para la infancia como para las madres cuidadoras. En contextos donde no hay mecanismos eficaces de protección ni seguimiento judicial riguroso, estas situaciones pueden escalar hasta convertirse en escenarios de violencia vicaria grave.

Durante 2025, se han registrado 451 casos de ejercicio arbitrario de la custodia en Colombia, una conducta que implica retener o sustraer a un menor sin autorización legal, frecuentemente en contextos de disputas parentales. De estos casos:

- 244 víctimas fueron niños y 207 fueron niñas, lo que muestra una afectación similar por sexo, aunque con una leve mayor incidencia en varones.
- Las ciudades con mayor número de casos son Bogotá (108 casos), Cali (30) y Medellín (16), todas con altos niveles de conflictividad familiar y densidad poblacional, lo que puede explicar en parte la concentración de denuncias.

4. Fundamentos jurídicos

4. 1 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 las siguientes artículos:

1. Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*
2. Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*
3. Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura 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.*

4.2 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 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 a Tención 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.”
- 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.

4.3 Jurisprudencia nacional

- **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 sólo 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 intimidación familiar y a no padecer violencia psicológica, porque el padre le suministró al niño una información que contiene datos sensibles y personales de la accionada. Situación esta que, dentro del contexto conflictivo de la pareja, constituye una manipulación del niño con la intención de alterar el concepto que tiene de su progenitora y ejercer violencia vicaria en contra de esta.”.

4.4 Marco jurídico internacional

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

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

Estos dos instrumentos reconocen que la violencia de género “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” y contemplan una serie de medidas que los Estados Parte deben adoptar con el fin de condenar y eliminar la discriminación contra la mujer en esferas tan

variadas como la educación, la vida política, la nacionalidad, el empleo, entre otras. así mismo, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y conviene seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla, incluyendo medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva.

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

Es importante resaltar que en el artículo 7º 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.
5. Otros de los tratados internacionales destacados en el ámbito de protección a las mujeres y niños, niñas y adolescentes son :
 - Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en Bogotá en abril de 1948.
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de diciembre de 1984, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP- 1976)
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC- 1966)
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica (1969)
6. 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.*

5. 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 interpositas 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.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“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”.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

7. Impacto Fiscal

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, 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.

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 7° 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 (...)”¹²

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.

¹² 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>

No obstante, de acuerdo a lo expuesto en la exposición de motivos el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, dado que no implica la creación de nuevas entidades, cargos, ni la asignación de recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación. Las acciones que se proponen pueden ser implementadas por las entidades competentes en el marco de sus funciones actuales y con los recursos ordinarios asignados.

8. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los Honorables Senadores dar primer debate al Proyecto de ley N° 008 de 2025 Senado “Por medio de la cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria y se dictan otras disposiciones en materia de prevención, atención y protección” conforme al texto original radicado.



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República