**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_ DE 2020

**“POR EL CUAL SE REGULA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, SE ESTABLECE EL ÓRGANO RECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**Introducción**

Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada para garantizar el acceso a la justicia en materia de violencias en el contexto de la familia. El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), señala que las Comisarías de Familia son entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

Las Comisarías de Familia han sido reguladas y se les han asignado competencias en el marco de las siguientes leyes: 294 de 1996, 575 de 2000, 640 de 2001, 1098 de 2006, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1453 de 2011,1448 de 2011, 1620 de 2013, 1719 de 2014, 1850 de 2017, 1878 de 2018; a través de los Decretos reglamentarios 652 de 2001, 4840 de 2007, 4799 de 2011, 4800 de 2011, 079 de 2012, 1069 de 2015 y 780 de 2016; así como por medio de las Resoluciones 163 de 2013 del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación.

Esto ha significado que las Comisarías tengan a cargo: la atención de la violencia en el ámbito familiar; la adopción de medidas de protección, atención y restablecimiento por hechos de violencia intrafamiliar; los casos de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar; las conciliaciones en asuntos de familia; la recepción de denuncias por violencia intrafamiliar; casos de delitos contra niños, niñas y adolescentes; funciones en materia de policía judicial (transitorias hace ya 15 años); autorizaciones de trabajo; contravenciones de adolescentes; fijar la cuota de alimentos de adultos mayores cuando no se logra la conciliación; hacer seguimiento y prevención de los casos de violencia intrafamiliar, entre otras.

Las Comisarías de Familia son objeto de preocupación e interés por parte de diferentes autoridades y organizaciones sociales desde hace ya varios años[[1]](#footnote-1). Son múltiples los estudios que se han hecho acerca de su desempeño y el rol institucional que cumplen. Si bien los análisis son muy diversos, la gran mayoría coinciden en señalar tres tipos de problemas estructurales:

1) Diseño institucional.

2) Dificultades para su buen desempeño.

3) Carencia de un sistema de información.

Más concretamente, hay consenso en señalar los problemas del diseño institucional de las Comisarías, en especial lo relativo a:

1. Las funciones que han sido asignadas a las Comisarías de Familia rebasan su capacidad operativa, algunas generan duplicidad o conflictos de competencias con las Defensorías de Familia, y otras no están relacionadas con su objeto misional.
2. El presupuesto, debido a que la destinación de fondos depende de los gobiernos locales, por tratarse de una entidad o dependencia del orden territorial.
3. La estructura jurídica como entidad, ya que en la práctica ninguna Comisaría de Familia se ha creado como una tal y funcionan como un cargo (comisario de familia) o son creadas como dependencias.
4. Los equipos de trabajo, de acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la Comisaría de Familia estará conformada por un abogado que asumirá como comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario en municipio de mediana y mayor densidad poblacional. Para los demás, se dio la posibilidad de acudir a profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia.
5. La precarización de las condiciones laborales, tanto de los comisarios de familia como de los profesionales de los equipos interdisciplinarios, pues sus salarios no corresponden a su perfil y funciones, y generalmente su vinculación se da a través de contratos de prestación de servicios o por nombramientos en provisionalidad.
6. La inexistencia de un ente rector, lo cual se traduce en la inexistencia de un monitoreo efectivo a la labor de las Comisarías de familia y por otra, en la ausencia de protocolos unificados con enfoque de género y diferenciales para la atención.
7. Las deficiencias en la prevención, atención y garantía efectiva de derechos de las víctimas de la violencia en el contexto familiar y de las violencias por razones de género que le competen a las Comisarías de Familia.[[2]](#footnote-2)

En segundo lugar, se encuentran las dificultades en el desempeño de las Comisarías de Familia, relacionadas sobre todo con la baja calidad en la atención, la inexistencia de instalaciones adecuadas para la garantía de los derechos de las personas usuarias, la falta de incorporación de los enfoques de derechos y género, la preeminencia de un enfoque familista[[3]](#footnote-3) y la ausencia de protocolos claros de atención, sobre todo, en materia de atención diferencial según las necesidades específicas de las víctimas.

En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los actos de violencia institucional que se pueden cometer los funcionarios de las Comisarías de Familia contra las víctimas. Por ejemplo, en un caso de una Comisaría de Familia de Bogotá D.C. concluyó que “cometió actos de violencia institucional en contra de la accionante. Esto, por cuanto sus distintas actuaciones le causaron daño emocional, reflejado por la ausencia de una respuesta eficiente de parte de las entidades encargadas de su defensa y en la imposibilidad de participar en el proceso en igualdad de condiciones que el denunciado, impidiendo el acceso a la justicia y a la sanción por el daño causado, debido a prejuicios personales que permearon todo el proceso de protección.”[[4]](#footnote-4)

La conjunción de estos problemas de diseño institucional y de desempeño, se convierte en causa de la revictimización de quienes acuden a las Comisarías de Familia buscando la protección de sus derechos, en especial de las mujeres y de los niños y niñas[[5]](#footnote-5).

En tercer lugar, la ausencia de una línea de base actualizada y de sistemas de información fiables, impide determinar la carga y volumen de trabajo real de las Comisarías de Familia, entorpece el seguimiento a las medidas de protección adoptadas y dificulta la toma de decisiones en materia de política pública.

Este panorama suscitó una preocupación particular por parte de la Procuraduría General de la Nación, que condujo a la realización de una Audiencia Nacional con Comisarios de Familia en febrero de 2019, en la cual se firmó un Pacto Nacional, de consuno con el Ministerio de Justicia y del Derecho, para impulsar la concepción de un proyecto de ley de reforma a las Comisarías de Familia. El Ministerio de Justicia y del Derecho por su parte, siguió coordinando la Mesa Técnica interinstitucional para reformar las Comisarías de Familia que instaló a finales del 2018, en la cual participaron: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación.

Gracias a la Segunda Vigilancia Superior de las Comisarías de Familia, se cuenta con una línea de base actualizada sobre la situación de estas entidades. En dicha vigilancia se afirma que, debido a los distintos problemas antes enunciados, las Comisarías de Familia no generan valor público, entendiendo por esto la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, sino que simplemente generan costos.[[6]](#footnote-6)

Por todo lo expuesto, es evidente que las Comisarías de Familia exigen una reforma de carácter integral que ordene, depure y actualice las normas que las regulan, y que a la vez fortalezca estas entidades, supere los problemas que impiden que cumplan con sus funciones de manera adecuada, en especial, la de garantizar los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar.

Por tal razón, se propone un proyecto de ley que regula los aspectos estructurales de las Comisarías de Familia y adopta nuevas disposiciones, organizadas en siete capítulos:

* Capítulo I. Objeto, naturaleza jurídica de las Comisarías de Familia y principios rectores
* Capítulo II. Estructura institucional de las Comisarías de Familia.
* Capítulo III. Funciones de las Comisarías de Familia.
* Capítulo IV. De las medidas que pueden adoptar los comisarios de familia
* Capítulo V. Funcionamiento de las Comisarías de Familia.
* Capítulo VI. Gobernanza y transparencia.
* Capítulo VII. Inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia.
* Capítulo VIII. Disposiciones varias.

La reforma propuesta busca principalmente alcanzar los siguientes objetivos:

1. Establecer la competencia especializada de las Comisarías de Familia para atender los casos de violencias en el contexto familiar.
2. Depurar las funciones de los comisarios de familia, para que correspondan de manera más precisa a su objetivo misional.
3. Garantizar un modelo de Comisaría de Familia que corresponda a las necesidades del servicio, con independencia de la categoría del municipio.
4. Mejorar el cargo, remuneración y condiciones laborales del personal de las Comisarías de Familia.
5. Contar con Comisarías de Familias, conforme al número de habitantes y las necesidades reales del servicio (dispersión de la población, recurrencia de problemáticas).
6. Establecer un ente rector que garantice una orientación técnica del trabajo de las Comisarías de Familia, y realice la inspección, vigilancia y control de estas.
7. Crear un sistema de información para la gestión de las Comisarías de Familia.

Finalmente, este proyecto busca cumplir orden emitida por la Corte Constitucional a través de la sentencia T-735 de 2017, mediante la cual se exhortó “*al Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia, para que ponga en marcha en el menor tiempo posible el rediseño de las comisarías de familia previsto en el Plan, a efectos de garantizar que el proceso de medidas de protección establecido en favor de mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar i) asegure el goce efectivo de su derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia de género en los ámbitos público y privado, ii) acate los estándares internacionales sobre el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber estatal de diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, iii) atienda las reglas jurisprudenciales sobre la administración de justicia con perspectiva de género y iv) establezca mecanismos de control que desestimulen la tolerancia estatal de las agresiones e impidan que los funcionarios a cargo ejerzan actos de violencia institucional en contra de las denunciantes.”*

A continuación, se exponen los cambios propuestos en el proyecto de ley y su fundamentación.

**Fundamentación y alcance de las reformas propuestas en cada capítulo:**

**Capítulo I. Objeto, naturaleza jurídica de las Comisarías de Familia y principios rectores y**

1. **Objeto misional.**

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 42 que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, por lo que le corresponde al Estado y a la sociedad garantizar su protección integral, al igual que de aquellos que la conforman.

A su vez, la existencia histórica de imaginarios sexistas que se encargan de perpetuar y normalizar la violencia en contra de las mujeres, ha convertido la pareja en un escenario propicio para la manifestación de agresiones físicas, psicológicas, sexuales, económicas o patrimoniales, hechos que ocurren no solo en el marco de una relación en curso sino también como una representación del control que se cree tener sobre aquellas mujeres con quienes se tuvo una relación.

Infortunadamente las cifras existentes sobre manifestaciones violentas en el contexto de la familia en Colombia, no son alentadoras. En efecto, en 2010 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) reportó una tasa de 156.752 víctimas por cada 100.000 personas y un total de 57.875 casos, donde las mujeres fueron las principales víctimas con una tasa de 271,60 por cada 100.000 mujeres y 51.182 casos. En 2019 por su parte, se reportaron 47.524 casos de los cuales 40.760 fueron contra mujeres, lo que representó una tasa de 161.293 casos por cada100.000 mujeres. Frente al feminicidio, solo para el año 2019 el total de fallecimientos de mujeres por muerte violenta fue de 976, de las cuales 126 fueron asesinadas por su pareja o expareja.[[7]](#footnote-7)

En 2020 no solo tenemos una situación poco esperanzadora, sino que se han tenido que enfrentar las circunstancias generadas por la pandemia del COVID-19 y el necesario aislamiento social preventivo obligatorio, en cuyo marco se ha exacerbado la violencia de familia.

Frente al particular, el boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género, señala que “*para los casos de violencias fatales y no fatales, reportadas por el INMLCF se puede observar que para el año 2019 se reportaron un total de 8.119 casos y para el año 2020 el total de casos fue de 3.227. La Violencia de pareja es la que más casos reporta en ambos periodos.*

*Entre el año 2019 y 2020, durante las cuatro semanas de aislamiento (25 de marzo y 21 de abril) se registraron 17 homicidios y se realizaron 132 casos de exámenes médico legales por presunto delito sexual más que el año anterior y 146 casos por violencias entre otros familiares en mujeres entre las edades de 18 a 59 años de edad.*

*En cuanto al sexo de la víctima, se encuentra que el 55,1% de los casos de violencias fueron en mujeres en 2019 y 57,1% en 2020. Es claro que en los homicidios de mujeres hay un incremento importante durante el confinamiento en relación con el año anterior del 26,6%, que indica que las mujeres no se encuentran seguras confinadas en sus hogares con sus agresores. Los presuntos delitos sexuales en mujeres muestran un importante incremento en el periodo, 51%”[[8]](#footnote-8).*

De igual manera, desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se reporta a 7 de julio de 2020, un número muy significativo de atenciones a través de la línea 155 concebida para la orientación en casos de violencias por razones de género, registrando que la mayoría de las solicitudes guardan relación con la violencia en el marco de la familia, así:



Fuente: Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. p, 20.

Lo expuesto lleva a plantear la necesidad de contar con una instancia de carácter municipal o distrital que, de manera especializada e interdisciplinaria, se encargue de salvaguardar el derecho a una vida libre de violencias de quienes hacen parte del contexto de familia.

Cabe señalar que la figura de las Comisarías de Familia no es novedosa, como quiera que su existencia se remonta a varias décadas; pero sí lo es el planteamiento propuesto a través de esta iniciativa, conforme al cual la especialización que enmarca la gestión y la incidencia de esas instancias del ejecutivo municipal y distrital, no da cabida a que sean consideradas como figuras promiscuas que suplen la carencia de la oferta institucional en otras áreas no relacionadas con los asuntos planteados en esta propuesta y que representan el núcleo esencial de la misionalidad de las Comisarías de Familia.

Es importante señalar, que en el marco de la Mesa Técnica para Reformar las Comisarías de Familia, integrada y coordinada por el Ministerio de Justicia y del Derecho desde finales del año 2018, las entidades participantes coincidieron en señalar la importancia de establecer de manera diáfana el objeto misional de las Comisarías de Familia, debido a que si bien la Ley 1098 de 2006 señaló que ellas se encargan de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia vulnerados por situaciones de violencia intrafamiliar, es una realidad que año tras año se han asignado a su cargo nuevas funciones y responsabilidades que no resultan cobijadas por el alcance que les pretendió dar el Código de Infancia y Adolescencia.

Esa situación también ha sido plenamente documentada por la Procuraduría General de la Nación a través de la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia, en el que señala como un elemento estructural de la crisis de las Comisarías de Familia el hecho de que “*Desde 1990 se han asignado a estas entidades múltiples funciones que desbordan su capacidad técnica y operativa: jurisdiccionales, administrativas, de conciliación, policivas y de policía judicial, estas últimas con criterio de transitorias desde hace 15 años, pero que se han venido prorrogando hasta la actualidad. También se les han asignado funciones que no siempre guardan relación directa con su finalidad, como ser “la secretaría técnica de los Conpos, secretarías técnicas de los comités de abuso sexual, erradicación del trabajo infantil, de las mesas de víctimas, del comité de drogas y sustancias psicoactivas, responsables en muchos municipios de la rendición de cuentas de las alcaldías, responsables de las redadas nocturnas a establecimientos públicos donde se expenda licor, del acompañamiento en lugares masivos donde se realicen espectáculos públicos*”[[9]](#footnote-9)

**b. Naturaleza jurídica.**

La propuesta que se somete a consideración del Congreso de la República plantea que las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario. Esto es así dado que se identificó que a pesar de que la Ley 1098 de 2006 estableció que las comisarías de familia son entidades, en la práctica esas instancias no tienen una naturaleza jurídica ni una estructura administrativa que responda a la concepción de entidad.

Por el contrario, la realidad de las Comisarías de Familia refleja que sus funciones se asignan a un empleo público (comisario de familia) y eso acarrea efectos no deseables dentro de los que se encuentran la imposibilidad de brindar un servicio enmarcado en interdisciplinariedad, la debilidad en el seguimiento a los casos atendidos y una sobrecarga que imposibilita que se atienda de manera satisfactoria a las finalidades de prevención, protección, y no repetición.

Por ello, se considera más apropiado frente a las realidades del territorio, que exista la doble posibilidad de que se constituyan ya sea como entidades dentro de la estructura del municipio o distrito, o como dependencias articuladas a la gestión local y revestidas de los recursos técnicos y humanos necesarios para llevar a buen éxito su gestión, decisión que estrictamente dependerá de los Concejos Municipales y Distritales.

Ahora bien, lamentablemente la violencia en el contexto de la familia es un fenómeno presente en todo el territorio nacional, que requiere de un abordaje inmediato para impedir su escalamiento, incluso, a hechos de connotación fatal.

Al respecto, resulta de interés hacer referencia a los datos suministrados por el INMLCF, conforme a los cuales las entidades territoriales donde se reporta un mayor número de casos de violencia en el marco de la familia son Bogotá, Antioquia y Cundinamarca, sin que ese flagelo se circunscriba a ellos.



Fuente: Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. p, 21.

A su vez, debe tenerse presente que la violencia contra alguno de los miembros de la familia genera también repercusiones sobre los demás, en tanto se trata de un fenómeno con consecuencias múltiples que afecta no solo el entorno inmediato, sino que se traducen en manifestaciones que impactan el escenario social y comunitario.

Así mismo, debe tenerse presente el deber de corresponsabilidad para prevenir, atender y poner fin a la violencia en el contexto familiar que se extiende a las instancias municipales y distritales, lo que involucra una respuesta contundente, efectiva y un accionar inmediato desde esas esferas, y abre paso a la superación de la errada noción de que se trata de un asunto cuyo abordaje está limitado a la intervención y el despliegue de esfuerzos de manera exclusiva desde el Gobierno Nacional.

Lo anterior, lleva a considerar la necesidad de que las Comisarías de Familia sean del orden territorial, de suerte que los municipios y distritos cuenten con instancias propias encargadas de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencias en el contexto familiar, y a través de las cuales puedan sumar a promover el mejoramiento social de sus habitantes, dando con ello cumplimiento al mandato constitucional del artículo 311 relacionado con los asuntos que deben estar cobijados por los municipios.

Esto también resulta conveniente si se tiene en cuenta que, conforme a la información obtenida por la Procuraduría General de la Nación, todos los municipios del país cuentan con Comisarías de Familia, lo que implica un llamado no a replantear la responsabilidad del territorio frente a su respuesta en términos de política pública y soporte administrativo y presupuestal, sino a evaluar medidas de fortalecimiento a la oferta existente.

Que las Comisarías de Familia estén inmersas en la estructura institucional del territorio (municipios y distritos), permite que su existencia, distribución, ubicación y alcance se ciña a las realidades del contexto local y a la política pública concebida para prevenir y contrarrestar estos tipos de violencia, haciendo de contera más efectiva su actividad y su incidencia.

Así mismo, la propuesta que se plantea se ciñe a los postulados de autonomía territorial, dando cabida a una mejor formulación de acciones integrales que confluyan en el propósito de garantizar una vida libre de violencia en el contexto familiar, y que son concebidas a partir de las especificidades que se reflejan en la realidad de cada municipio y distrito.

El proyecto de ley parte también de que en procura de una atención que resulte efectiva, inmediata y apropiada al riesgo o a la violencia, las Comisarías de Familia indispensablemente deberán desplegar funciones desde una doble perspectiva que abarca competencias administrativas y jurisdiccionales.

1. **Principios rectores.**

En el texto concebido desde la mesa técnica interinstitucional, se propone que la actuación de las comisarías de familia esté orientada por los principios de respeto y garantía de los derechos humanos; oportunidad; eficacia; eficiencia; autonomía e independencia; debida diligencia; interés superior de los niños, niñas y adolescentes; no discriminación; imparcialidad; atención diferenciada e interseccional; enfoque de género y corresponsabilidad, con el fin de garantizar los estándares internacionales y nacionales en materia de protección de la mujer, la familia y de quienes la integran.

Este artículo busca delimitar los postulados básicos a partir de cuya implementación se logrará una respuesta efectiva que genere un verdadero valor público, y que contrarreste el riesgo de incurrir en violencia institucional.

Frente al último aspecto planteado, la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación estableció que “*la atención diferenciada a las mujeres víctimas de la VBG fue reconocida [sólo] por el 44,8% de las comisarías de familia*”[[10]](#footnote-10) , y esto, a pesar de que las Comisarías de Familia son las entidades o dependencias a las que con más frecuencia acuden las mujeres.[[11]](#footnote-11)

1. **Competencia.**

El artículo 4° propone que los comisarios de familia sean competentes para conocer la violencia en el contexto familiar, se describe esta violencia y se especifican los sujetos que pueden ser víctimas de la misma, porque al estar vigentes varias normas que hacen alusión a la violencia intrafamiliar, en la práctica no se tiene claridad sobre la competencia de las Comisarías de Familia.

Por un lado, el artículo 4° de la Ley 294 de 1996[[12]](#footnote-12), modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008[[13]](#footnote-13) señala que, “*toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar*” puede solicitar una medida de protección al comisario de familia.

Por otro lado, el artículo 229 del Código Penal establece que el delito de violencia intrafamiliar se refiere al maltrato físico o psicológico, en los siguientes términos:

“*Artículo 229. Violencia intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.*

*(…)*

*PARÁGRAFO 1o. A la misma pena quedará sometido quien sin ser parte del núcleo familiar realice las conductas descritas en el tipo penal previsto en este artículo contra.*

*a) Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.*

*b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor.*

*c) Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta.*

*d) Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad*.”

Por lo tanto, a efecto de ganar claridad en cuanto al alcance de la competencia de las Comisarías de Familia, así como para distinguir la comprensión de la violencia intrafamiliar en el ámbito penal (regulada por la Ley 1959 de 2019), y la que le compete a las Comisarías de Familia, se establece que los comisarios de familia serán competentes para conocer las violencias en el contexto familiar, adoptando un alcance amplio.

En efecto, este proyecto toma como referencia la postura de la Corte Constitucional conforme a la cual se plantea un concepto amplio y dinámico de familia, entendida como “*un fenómeno sociológico que se comprueba cuando dentro de un grupo de personas se acreditan lazos de solidaridad, amor, respeto mutuo y unidad de vida común, construida bien por la relación de pareja, la existencia de vínculos filiales o la decisión libre de conformar esa unidad familiar’*. De igual forma, ese Alto Tribunal ha sostenido que se trata de un concepto en constante evolución, de modo que “*no es posible fijar su alcance a partir de una concepción meramente formal, sino atendiendo a criterios objetivos y sustanciales surgidos de las diversas maneras que tienen las personas de relacionarse y de la solidez y fortaleza de los vínculos que puedan surgir entre ellos*.”[[14]](#footnote-14)

El texto propuesto también atiende a las recomendaciones de ONU Mujeres, conforme a las cuales las definiciones de la “*violencia doméstica*” deben ser amplias e incluir la violencia física, sexual, psicológica y económica. Ese organismo internacional también ha recomendado que la legislación al respecto debe aplicarse como mínimo a “*personas que mantengan o hayan mantenido una relación íntima, incluidas las relaciones matrimoniales, no matrimoniales, homosexuales y no cohabitaciones, personas con relaciones mutuas de familia y miembros del mismo hogar*.”[[15]](#footnote-15)

Además, para la definición de la competencia de las Comisarías de Familia se tiene en cuenta que las tendencias de violencia en los contextos familiar se han mantenido constantes en los últimos años y la mujer sigue siendo la principal víctima de esta violencia, tal y como se ha señalado en este escrito.

En el último FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se señaló que para el año 2018 *“se conocieron 28.645 casos de violencia intrafamiliar, correspondiente a la población adulta mayor de 2.261 casos (7,8 %), población de niños, niñas y adolescentes con 10.794 casos (37,6 %) y por último violencia entre otros familiares con 15.590 casos (54,4 %). (...) Durante el año 2018, la mujer siguió siendo la más agredida en violencia intrafamiliar causada por otro tipo de familiares*”[[16]](#footnote-16)

Respecto a la violencia contra la población adulta mayor *“[e]n el decenio 2009-2018, en el país se detectaron 16.467 casos de violencia contra la población adulta mayor; en promedio 1.647 casos por año, es decir, aproximadamente 137 casos por mes o aproximadamente 4,5 casos por día, lo cual se puede traducir en que aproximadamente, ocurrió un acto de maltrato cada 5 horas contra dicha población, que fue denunciado ante una autoridad competente y tuvo valoración forense. Aunque durante los seis primeros años los resultados fueron similares, se observa una tendencia al aumento de casos a partir del año 2015, alcanzando la tasa más alta durante el año 2018, 2.261 casos y una tasa de 37,87.*

*(…)*

*La distribución porcentual de víctimas de este tipo de violencia, por sexo, fue menor en los hombres 43,43 % que en las mujeres 56,57 %, mostrando un aumento en la tendencia al maltrato hacia la mujer adulta mayor con respecto del promedio en el decenio 2009-2018*.”[[17]](#footnote-17)

Los registros del 2018 del INMLCF evidencian que dentro de los presuntos agresores se encuentran los hijos, hermanos(as), nietos(as), otros familiares civiles y consanguíneos, sobrinos (as), yernos, nueras, cuñados (as), personas encargadas del cuidado, primos (as), suegros (as) y tíos (as).[[18]](#footnote-18)

En relación con la violencia entre otros familiares *“[e]n estos últimos diez años se han realizado 153.566 valoraciones médico legales debido a eventos de violencia entre otros familiares, excluyendo los casos de violencia de pareja, violencia contra población adulta mayor, y violencia contra población infantil y adolescente. Esto se traduce en un promedio anual de 15.357 casos, uno mensual de aproximadamente 1.280 casos, y uno diario aproximado de 43 casos. Según esto, se puede afirmar que ocurren casi dos casos por hora (1,78 en cifras precisas) clasificables en este tipo de violencia, y que fueron valorados por el INMLCF. Para el año 2018, se realizaron 15.590 valoraciones, manteniéndose dentro del promedio del decenio descrito. (…) En la violencia entre otros familiares, sigue siendo marcada la diferencia entre sexos; mientras que los hombres fueron víctimas en el 35,41 % de los casos, las mujeres lo fueron en el 64,59* %.”[[19]](#footnote-19)

De acuerdo con el INMLCF dentro de los presuntos agresores están los hermanos (as), cuñados (as), hijos (as), otros familiares civiles o consanguíneos, primos (as), padre, tío, sobrino, yerno, suegro (a), padrastro, madre, nuera, madrastra, abuelo (a) y nieto (a).[[20]](#footnote-20)

Respecto de la violencia de pareja *“[d]urante el año 2018, el INMLCF realizó 49.669 peritaciones en el contexto de la violencia de pareja, de las cuales el 86,08 %, (42.753) casos correspondió a mujeres. Durante el decenio 2009-2018 se realizaron 522.454 valoraciones por violencia de pareja tanto a hombres como a mujeres; es decir, un promedio de 52.245 valoraciones por año.”*[[21]](#footnote-21)

El INMLCF reporta que el principal presunto agresor en la violencia de pareja fue “*el (la) compañero (a) sentimental permanente con un total entre hombres y mujeres, de 27.955 casos, (56,41 %); seguido del excompañero (a) permanente con 17.223 casos, (34,75 %). En un número inferior de casos, el ex novio (a) con 2.264 casos y porcentaje de 4,57 %*.”[[22]](#footnote-22)

El INMLCF reportó que para el 2019 ocurrieron 77.303 casos de violencia intrafamiliar, correspondientes a: 15.440 entre otros familiares (10.034 casos contra la mujer), 10.468 contra niños, niñas y adolescentes y 2.369 contra adultos mayores. En relación con la violencia de pareja, reportó 49.026, de los cuales 42.134 fueron contra la mujer.[[23]](#footnote-23)

Para el 2020 en el boletín mensual del INMLCF se señala que entre enero y mayo se presentaron 21.485 casos de violencia intrafamiliar: 2.234 contra niños, niñas y adolescentes, 655 contra el adulto mayor, 14.098 contra la pareja (12.071 contra la mujer) y 4.498 entre otros familiares (2.905 contra la mujer).[[24]](#footnote-24)

Lo expuesto lleva a concluir la necesidad de que las Comisarías de Familia asuman la competencia frente a la violencia ocurrida en el marco de la familia, aplicando la concepción ampliada de familia que ha sido reconocida a través de jurisprudencia de las Altas Cortes, funja como instancia cuyo marco misional será ese, y cumpla su función a partir de la atención y protección integral e interdisciplinar, como se ha anotado hasta el momento.

Finalmente, con el objetivo de que no se sigan presentando conflictos de competencia entre los comisarios de familia y defensores de familia cuando en un mismo municipio concurren estas dos autoridades, se propone establecer los siguientes criterios diferenciadores para delimitar la competencia, así:

1. Los comisarios de familia continuarán conociendo del restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos suscitadas en el contexto de la violencia familiar, y los defensores de familia de los suscitados fuera de este contexto.

1. Frente a las vulneraciones de derechos relacionadas con cualquier forma de violencia sexual en contra de los niños, niñas y adolescentes, serán competentes exclusivamente los defensores de familia independiente de quien sea el agente vulnerador. A menos que, dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes hayan sido víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor de familia asumirá competencia frente a todos ellos. Esto con el fin, de garantizar que una misma autoridad administrativa ofrezca una atención integral y adecuada a todos los niños, niñas y adolescentes que dentro de su unidad familiar fueron víctimas de cualquier tipo de violencia.
2. En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes mayores de edad en su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario de familia, con el fin de garantizar que una misma autoridad ofrezca una respuesta integral a la situación de violencia.
3. En virtud de los principios de corresponsabilidad e interés superior de los niños, niñas y adolescentes, se continuará aplicando la competencia a prevención que exige a los defensores y comisarios de familia que conozcan casos diferentes a los de su competencia, verificar la garantía de derechos, y de ser necesario dar inicio al proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ordenar las medidas de protección y restablecimiento de derechos y remitir a la autoridad competente.

Esta delimitación expresa que realiza el proyecto, conlleva la reducción del riesgo de activar la ruta ante la instancia que no resulta competente, lo cual es una situación que configura una barrera de acceso a la justicia y que implica que la reacción no sea tan inmediata como se espera.

**Capítulo II. Estructura institucional de las Comisarías de Familia.**

1. **Creación y reglamentación**

El proyecto de ley propuesto revisa y actualiza las normas de creación y reglamentación de las Comisarías de Familia, aquellas que regulan las calidades, vinculación y remuneración del talento humano de estas, y propone medidas para garantizar el servicio de intérpretes y traductores para personas que lo requieran, con el fin de garantizar la accesibilidad a la información y las comunicaciones.

En cuanto a su creación, el proyecto propone criterios actualizados para poder aumentar el número mínimo de Comisarías que deben existir en un determinado territorio, ajustando el criterio de densidad poblacional, y sumando la consideración de la conflictividad presente en la región y el volumen de la demanda del servicio a cargo de esas instancias. Es decir que, cuando en una zona determinada, cuya densidad poblacional no exija un aumento del número de Comisarías de Familia, haya un aumento significativo en el volumen de casos de violencia en el contexto familiar, este será criterio suficiente para que municipios y distritos atiendan la necesidad de crear nuevas Comisarías.

Al respecto la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, encontró que a pesar de que todos los municipios tienen una Comisaría de Familia, sigue existiendo un déficit.[[25]](#footnote-25) El mismo estudio muestra que, en el caso de Bogotá, al revisar la densidad poblacional de las localidades, se encuentra un desfase en sectores como Engativá, Bosa y Suba.[[26]](#footnote-26)

Respecto de los requisitos actuales para crear Comisarías de Familia según el número de habitantes, Friedemann y Grieve señalan que “*[t]dos los municipios de las categorías 6 a 2, que constituyen aproximadamente el 97 por ciento de los 1.101 municipios colombianos, deben tener una Comisaría de Familia; sin embargo, (a) las ciudades de categoría especial deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas, (b) las ciudades de primera categoría deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas y (c) los municipios más pobres y pequeños pueden asociarse para compartir una sola Comisaría de Familia entre ellos.*

*Es difícil entender por qué una cuidad mediana de segunda categoría con una población máxima de 60 mil habitantes amerita una Comisaría de Familia, pero si se agregan otros 80 mil habitantes para sumar un total de 140 mil, el requisito sigue siendo una Comisaría. Si pasamos a las ciudades de categoría especial y multiplicamos por cuatro los 60 mil para alcanzar un total de 240 mil habitantes, el requisito sigue siendo una Comisaría de Familia. Así, entre las ciudades de categoría especial (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas) y las de primera categoría (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas), la Ley 1098 incorpora implícitamente el falso supuesto de que las ciudades de categoría especial son menos violentas que las ciudades más pequeñas de primera categoría.”[[27]](#footnote-27)*

Estas confusiones se aclaran en el texto propuesto, que exige a los municipios tener como mínimo una comisaría de familia, y una adicional por cada 200.000 habitantes.

1. **Calidades para ser comisario de familia.**

El proyecto conserva los requisitos establecidos en el artículo 85 de la Ley 1098 de 2006, es decir, los mismos que se exigen para ser defensor de familia (artículo 80 de la Ley 1098 de 2006).

Se mantiene la fórmula vigente, atendiendo las recomendaciones que para el efecto realizó el Departamento Administrativo de la Función Pública y la decisión de la Corte Constitucional adoptada a través de la sentencia C-149 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), mediante la cual se analizó la disposición que define el perfil del defensor de familia y se declaró la exequibilidad de la norma en lo que respecta al requisito de títulos de posgrado.

Así las cosas, si bien la disposición no propone una modificación frente a las exigencias contenidas actualmente en la normativa vigente, se estima oportuna su incorporación en este proyecto como una vía para asegurar que todos los parámetros legales relacionados con la estructuración de las Comisarías de Familia se encuentren abordados desde un único instrumento con fuerza de ley.

1. **Composición y calidades del equipo interdisciplinario.**

Este proyecto de ley se preocupa particularmente por garantizar que todas las Comisarías de Familia cuenten con un equipo interdisciplinario mínimo, como quiera que la violencia que se presenta en el marco de la familia requiere de un abordaje integral no solo de las personas en riesgo o víctimas, sino también del agresor desde una perspectiva de prevención y no repetición.

Es importante resaltar que la Ley 1098 de 2006 en su artículo 84, señala que las Comisarías de Familia de los municipios de mediana y mayor población deben contar con el equipo interdisciplinario, y las demás pueden apoyarse en profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Desde el deber de desplegar una atención integral y especializada a las víctimas de violencias en el contexto familiar, y servir de apoyo al comisario de familia a partir del conocimiento y la experiencia que brindan otros saberes profesionales, no se encuentra razón suficiente para generar una regla diferencial para los municipios en atención a su densidad poblacional, respecto a contar o no con un equipo interdisciplinario.

De hecho, nada pone en tela de juicio que este tipo de violencias produce un impacto determinante no solo en las víctimas, sino también en su núcleo familiar y en el espacio comunitario al que pertenecen, con graves repercusiones a nivel de convivencia y de generación de condiciones para el desarrollo armónico de la sociedad, aspectos que en nada guardan relación con la densidad poblacional y que en todos los casos ameritan una intervención que supera el conocimiento dado por el Derecho.

Por las razones referidas, para garantizar una apropiada atención a la ciudadanía que busca cobijo estatal a través de las Comisarías Familia, se establece que el servicio sea especializado, idóneo y adecuado, contando para ello con profesionales en psicología y trabajo social o su equivalente, con tarjeta profesional vigente y con una experiencia relacionada con las funciones de esa instancia del ejecutivo territorial, de suerte que no solo se tenga presente un saber sino también un quehacer.

1. **Mediación lingüística y comunicacional.**

Como una forma de garantizar la participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad y reconociendo de la diversidad, se plantea que las Comisarías de Familia deben velar por servicios de mediación lingüística y comunicacional.

Esto no necesariamente debe satisfacerse a partir del equipo básico exigido a cada Comisaría, pero sí debe cumplirse a través de las vías que la administración estime oportunas para dar cumplimiento a postulados constitucionales y compromisos internacionales que refuerzan el deber de garantizar la accesibilidad a la información y a la comunicación, desde el respeto y la protección a la diversidad humana.

1. **Naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia.**

La Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia llevada a cabo en 2019 por la Procuraduría General de la Nación, encontró que “*El tipo de vinculación que predomina en las comisarías de familia a nivel general, es por contrato de prestación de servicios para 43 de cada 100 personas vinculadas, seguido del nombramiento en provisionalidad para 38,6 de cada 100 personas vinculadas, mientras que en carrera administrativa la relación es de 13,6.”[[28]](#footnote-28)*

Así mismo,los hallazgos dan cuenta de que *“prevalece la vinculación en provisionalidad para 75,8 de cada 100 comisarios, con lo que se evidencia que aún no se logra concretar la vinculación de los titulares de estos despachos como funcionarios de carrera administrativa, siendo este un mandato constitucional y legal que solo se cumple para el 13%.”[[29]](#footnote-29)*



Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 38



Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 99

Esto genera varias consecuencias que afectan la prestación del servicio. De una parte, el hecho de que quienes están encargados de adelantar las funciones propias de la Comisaría de Familia lo hagan a través de contratos de prestación de servicios, conlleva que en algunos momentos del año no se cuente con el personal mínimo requerido para un abordaje integral de los casos y una respuesta suficiente a las víctimas.

Esto se debe a que el contrato de prestación de servicios siempre será temporal y su duración dependerá del tiempo estipulado para la realización de una labor concreta por parte del contratista; como los contratos no pueden exceder la vigencia fiscal, es posible que en los primeros meses del año no se cuente con el equipo necesario porque no se ha culminado con los procesos administrativos internos para la ejecución presupuestal, o que el contrato suscrito no abarque las 12 mensualidades.

La falta de estabilidad y de continuidad generada por la provisionalidad y el régimen de contratos de prestación de servicios, también propicia que sea frecuente la rotación del personal en las Comisarías de Familia, situación lamentable en la medida en que se puede presentar una ruptura de la memoria institucional, y una exposición a repetir la curva de aprendizaje de las personas que ingresarán por primera vez a ser parte del equipo de la Comisaría.



Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019

A la precariedad en el tipo de vinculación se suma la baja remuneración: “*un 75,9% de las comisarias y comisarios de familia devengan entre $1.000.000 y $3.000.000, y de estos, un 88,3% se encuentran ubicados en municipios categoría sexta”.[[30]](#footnote-30)* Y, en términos generales, hay una brecha salarial importante con respecto a cargos con responsabilidades comparables, en la medida que “*comparativamente con la remuneración promedio del comisario de familia en el año 2018, tomada de lo reportado por los mismos comisarios, un defensor de familia ganaba 88,3% más y un personero municipal categoría sexta, 62% más*.”[[31]](#footnote-31)

Respecto al salario de las demás personas que laboran en la Comisarías hay que resaltar:

* La mayor concentración en la remuneración mensual del secretario está entre $1.000.000 y $2.000.000, representado con el 63% del total de estos cargos reportados, con un promedio mensual de **$1.388.865.**
* La mayor concentración en la remuneración mensual del psicólogo, está entre $1.000.000 y $2.500.000, representado con el 66,8% del total de estos cargos reportados, con un promedio en este rango de **$1.875.296.**
* La remuneración mensual de los trabajadores sociales, en el 62,5%, oscila entre $1.000.000 y $2.500.000, con un promedio en ese rango de $**1.858.095**.[[32]](#footnote-32)

Todo lo anterior hace que trabajar en una Comisaría de Familia no necesariamente resulte atractivo para los perfiles que se requieren en aras de dar cumplimiento a las obligaciones de gran envergadura que para ellas establece la normativa.

Por ello, esta iniciativa legislativa somete a consideración del Congreso de la República una fórmula a partir de la cual los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial, se clasifiquen como empleos de carrera administrativa.

Por su parte, el empleo de Comisario de Familia pasará del nivel profesional al nivel directivo y se clasificará como empleo de libre nombramiento y remoción del Alcalde, con un período institucional de cuatro (4) años, el cual comenzará a contarse al cumplirse el segundo año de posesión del alcalde, sin afectar los derechos de carrera de quienes actualmente están cobijados por ese régimen.

Esta fórmula representa una mejoría en el ingreso del Comisario de Familia y significa asumir un nivel de mayor jerarquía, pero propiciando una alternativa de estabilidad circunscrita a un período mínimo en el ejercicio del cargo.

De igual manera, el proyecto apuesta a la especialización de las Comisarías de Familia para que asuntos de envergadura tal como los que se someten a su conocimiento, cuenten con personal del más alto criterio para asumir las decisiones que velen por la garantía a una vida libre de violencia que cobija a los integrantes de la familia.

Por ello, se establece que la meritocracia es el criterio esencial para la designación del comisario de familia, estando llamados los municipios y distritos a evaluar la idoneidad académica, profesional y técnica, así como la experiencia de los candidatos a ejercer ese cargo.

Además, se propone que el salario del comisario de familia no pueda ser inferior al ochenta por ciento (80%) ni ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Alcalde.

Todo esto redunda de manera positiva en las condiciones de estabilidad y mejora salarial de las Comisarías de Familia, su equipo interdisciplinario y de apoyo, generando condiciones equiparables frente a otros empleos con responsabilidades y carga laboral similares, y de contera mejores garantías de idoneidad para la ciudadanía que acude en procura de los servicios de esas instancias.

**Capítulo III. Funciones de las Comisarías de Familia.**

1. **Funciones de las Comisarías de Familia y funciones del comisario de familia.**

Se plantea la distribución de competencias entre la Comisaría (entendida como una dependencia o entidad integrada por el comisario, el equipo interdisciplinario y el equipo de apoyo), y la figura del comisario de familia, que es la autoridad llamada a atender la competencia administrativa y jurisdiccional en casos de violencia en el contexto familiar.

En los términos del articulado propuesto, se da claridad frente a aquellas competencias que deben ser asumidas personalmente por el comisario de familia y que no admiten delegación, y aquellas que son propias de la Comisaría y frente a las cuales se ven abocados a actuar quienes hacen parte de la estructura de esa instancia.

Actualmente, las Comisarías de Familia tienen múltiples funciones que implican una gran inversión de tiempo y el despliegue de importantes esfuerzos, pese a que no están relacionadas con su misión institucional de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia en el contexto familiar.

Además de las establecidas de manera general en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, hoy los comisarios de familia deben desarrollar entre otras, las siguientes funciones:

* Atender las contravenciones de policía cometidas por adolescentes.[[33]](#footnote-33)
* Llevar a cabo trámites de conciliación extrajudicial en derecho en temas de familia.[[34]](#footnote-34)
* Actuar como defensor de familiar en aquellos municipios en donde no está presente este (competencia subsidiaria).[[35]](#footnote-35)
* Participar en comités territoriales.[[36]](#footnote-36)
* Brindar orientación, asesoría y apoyo a víctimas del conflicto armado.[[37]](#footnote-37)
* Hacer presencia en eventos deportivos.[[38]](#footnote-38)
* Decretar medidas de protección y atención a favor de las mujeres víctimas de violencia.[[39]](#footnote-39)
* Atender asuntos relacionados con el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.[[40]](#footnote-40)
* Asumir ciertas competencias relacionadas con el sistema de seguridad social.[[41]](#footnote-41)
* Cumplir con la función de policía judicial.[[42]](#footnote-42)
* Fijar la cuota de alimentos a favor del adulto mayor.[[43]](#footnote-43)
* Adelantar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.[[44]](#footnote-44)

Todo esto distrae al comisario de familia de su verdadero propósito: prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar.

Como si ello fuera poco, adicionalmente los alcaldes les asignan funciones adicionales que no están relacionadas con el objeto misional de las Comisarías de Familia. En este sentido, Friedemann y Grieve señalan que *“[a]lgunos alcaldes locales asignan tareas para las cuales no pudimos encontrar autoridad legal: administrar las cárceles municipales; supervisar la contratación y operación de los programas escolares; fungir como policías de tránsito; y actuar como secretarios técnicos para varios comités de nivel municipal, a menudo con la obligación de crear y recomendar políticas municipales*.”[[45]](#footnote-45)

La Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, sintetiza muy claramente el problema al afirmar que todas las funciones que se han ido asignando a través de los años a las Comisarías de Familia “*desbordan su capacidad técnica y operativa*.”[[46]](#footnote-46) A esto se suma que: “*El 31,4% de los comisarios de familia informó que realiza funciones que corresponden a otros cargos*”[[47]](#footnote-47); entre las que más consumen tiempo de su jornada están las de inspector de policía y las de “*Secretaría técnica o Enlace de diferentes mesas y comités.*”[[48]](#footnote-48)

Teniendo en cuenta ese panorama, una de las propuestas más importantes del proyecto de ley es la reducción de funciones de las Comisarías de Familia, para concentrar su competencia en la atención de las violencias en el contexto familiar, en consonancia con los propósitos propios del Capítulo I del proyecto.

Merecen ser resaltadas las modificaciones relacionadas con la función de conciliación extrajudicial, la competencia subsidiaria y las funciones de policía judicial.

En cuanto a la función de conciliación extrajudicial en derecho de familia, el proyecto propone que este solo será un asunto de las Comisarías de Familia a falta de la presencia de otras autoridades o instancias con facultades de conciliación en el municipio o distrito.

En cuanto a la subsidiariedad, de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.9.2.1 del Decreto 1069 de 2016, esta función se cumple cuando en un municipio no haya Defensor de Familia o el Defensor de Familia no esté desempeñando sus funciones de manera permanente y continua, por lo que el proyecto propone que solo se deba cumplir esta función por parte del comisario de familia cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no hubiere designado un Defensor de Familia en el respectivo municipio.

Si bien no se pone fin a la controvertida figura de la subsidiariedad, el proyecto privilegia en este caso la garantía del acceso a la justicia y a la atención estatal en todo el territorio para los niños, las niñas, los y las adolescentes, en virtud de la prevalencia de sus derechos.

Con todo, limita el alcance de esa subsidiariedad a la condición citada, lo que implica una reducción en la carga que subsidiariamente atienden las Comisarías de Familia.

El proyecto pone término a las funciones de Policía Judicial que han venido siendo asignadas transitoriamente durante 15 años por la Fiscalía General de la Nación a las Comisarías de Familia, pero que a la luz de lo señalado en la Sentencia C-1024 de 2002 “*deben desempeñarse por servidores públicos especializados*”, condición que al parecer no logra concretarse en el personal de las Comisarías de Familia, pues de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación “*solo el 20,5% [de las Comisarías de Familia] registró haber recibido capacitación*”[[49]](#footnote-49). A esto se suma la carencia de información sobre la efectividad y necesidad de la delegación de esta función en los comisarios de familia y su equipo de trabajo, aspectos todos que van en contravía de la justificación planteada en la Resolución 2230 de 2017, por la cual se formalizó por 3ª vez esta delegación de funciones.

Esta modificación es importante, en la medida que “*lo reportado para el año 2017 fue un total de 23.781 actuaciones de policía judicial, que independiente del número de respuestas obtenidas en cada caso, muestra que las más representativas por volumen son las entrevistas, seguidas por el recaudo de documentos y las inspecciones en el lugar de los hechos*.”[[50]](#footnote-50) No obstante, los comisarios de familia manifestaron que era el tema sobre el cual habían recibido menos formación.

Teniendo en cuenta la problemática que ha generado asignar funciones a las comisarías de familia que no están relacionadas con la protección y restablecimiento de los derechos de las personas que son víctimas de violencia en el contexto familiar, se propone modificar la posibilidad de adjudicar nuevas responsabilidades a las Comisarías de Familia, a menos que ellas devenguen de la propia ley, para lo cual deberán tener estrecha relación con su objeto misional y existir garantía de las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.

1. **Funciones del Equipo Interdisciplinario.**

Con el fin de tener claridad sobre las funciones que deben cumplir los profesionales de psicología y trabajo social o su equivalente según la ley, debido a que hoy el Decreto 1069 de 2015 únicamente establece funciones de apoyo del equipo interdisciplinario en relación con la verificación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se propone que tengan las funciones de valoración inicial del estado de salud psicológica de la víctima y familiares, establecer el nivel de riesgo de vulneración de derechos de las personas afectadas por la amenaza o concreción de la violencia en el contexto familiar, elaborar informes periciales, conceptos de grado de vulneración y las recomendaciones técnicas al comisario de familia para la adopción de las medidas de protección, atención y restablecimiento en los casos concretos.

**Capítulo IV. De las medidas que pueden adoptar los comisarios de familia.**

En este capítulo se precisa la capacidad de acción de los comisarios de familia, contrarrestando la dispersión normativa que regula el tema, y sintetizando las medidas que cabe adoptar en los casos de violencia en el contexto familiar.

Frente a ese punto se hace hincapié en que las medidas que puede decretar el comisario de familia deben responder de manera oportuna a la amenaza o materialización de la violencia, atender al contexto de la misma, y considerar las situaciones en las que se encuentra la persona en riesgo o víctima así como las características que puedan ponerla en escenarios de vulnerabilidad.

Se introduce una relevante modificación que guarda relación con la competencia territorial. De acuerdo con actual artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, que modificó el artículo 4° de la Ley 294 de 1996, toda persona víctima de violencia en el contexto familiar puede solicitar al comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos, una medida de protección. Esa fórmula restringe la capacidad de las personas en riesgo o víctimas, de activar la ruta de protección ante la Comisaría de Familia, y desconoce realidades fácticas que enfrentan quienes han tenido que soportar esas violencias, como la necesidad de desplazarse a otros municipios como única fórmula de huir de ellas.

El proyecto propone una postura flexible y adecuada a los principios rectores que él mismo consagra, que no limita la competencia en materia de violencia en el contexto de la familia al lugar de los hechos ni al domicilio de la víctima, debido a que puede ocurrir que la víctima no se encuentre en ninguno de estos lugares, sin que ello afecte su necesidad de protección y atención por parte de las autoridades competentes.

Adicionalmente, se propone que cuando la Fiscalía General de la Nación sea la primera entidad que conoce sobre los hechos de violencia, sea ella quien active la ruta y pueda solicitar las medidas de protección ante la comisaría de familia, sin perjuicio de poder solicitar ante al Juez de Control de Garantías una medida provisional a favor de la víctima.

Con esto se busca reducir el riesgo de violencia institucional en que se puede incurrir al exigir que la víctima que ha activado la ruta de justicia a través de la Fiscalía General de la Nación, deba también activarla ante la Comisarías de Familia para acceder al trámite que culmina con el decreto de medidas de protección.

Finalmente, se propone que sin perjuicio de las competencias de las autoridades indígenas, en desarrollo de la jurisdicción especial reconocida en el artículo 246 de la Constitución Política, el comisario de familia también pueda decretar cualquiera de las medidas establecidas en el proyecto de ley, en casos de violencia familiar en las comunidades indígenas, observando el enfoque diferencial y el diálogo intercultural.

**Capítulo V. funcionamiento de las Comisarías de Familia.**

1. **Financiación.**

Una de las dificultades que enfrentan los municipios tiene que ver con los reducidos recursos con que cuentan para la creación, el funcionamiento y la gestión adecuada de las Comisarías de Familia, especialmente aquellos de categoría 4, 5 y 6.

Por eso, y considerando el inconmensurable impacto de las Comisarías de Familia en los territorios, se propone que con el fin de financiar tanto las instalaciones e infraestructura de las comisarías de familia, los salarios de su personal y todos los demás gastos inherentes a su funcionamiento, se pueda acudir no solo al presupuesto de inversión y de funcionamiento asignado, sino también a recursos de participación de propósito general o con recursos de regalías.

De esta manera, se busca solventar las restricciones presupuestales que en muchos casos se han traducido en un deficiente servicio.

1. **Formación y actualización.**

Como quiera que las Comisarías de Familia deben responder a criterios de mejora continua y actualización permanente de quienes laboran en ella, se establece de manera diáfana la competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho frente a áreas relacionadas con las violencias en el contexto familiar, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, la calidad de la atención y demás asuntos relacionados con su objetivo misional. Por su parte, corresponderá al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cumplir con el mismo deber, pero circunscrito a temas niñez y adolescencia.

Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de que los funcionarios públicos tengan capacitaciones en materia de género y los derechos de las mujeres. Así, en relación con el deber de investigar que le corresponde al Estado señaló que “*exige: (…) iii) garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios involucrados en el procesamiento en estos casos*”[[51]](#footnote-51) y además de ordenar la asistencia obligatoria de todos los jueces del país de la jurisdicción de familia a las capacitaciones de género de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla y la Comisión de Género de la Rama Judicial, solicitó “*a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura difundir por el medio más expedito esta sentencia, a todos los despachos judiciales de la Nación, para que, apliquen un enfoque diferencial de género al momento de decidir cualquier asunto a su cargo*.”[[52]](#footnote-52)

1. **Seguridad e integridad personal.**

El proyecto de Ley además propone que la Policía Nacional brinde el acompañamiento y protección necesaria al personal de las comisarías de familia cada vez que lo requieran, y se garantice por parte de las alcaldías municipales o distritales la seguridad permanente de cada Comisaría de Familia, pues como lo relatan Friedemann y Grieve en su investigación, los comisarios de familia y sus equipos interdisciplinarios, dada la complejidad de los casos que atienen, pueden estar expuestos a amenazas contra sus vidas.[[53]](#footnote-53)

1. **Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.**

La salud ocupacional y mental del personal de las Comisarías de Familia es otra de las preocupaciones del proyecto de ley, dado que *“[n]o se le ha dado la importancia que merece a nivel territorial, la situación laboral y de salud mental de los comisarios de familia y se desconoce la importancia de la prevención del síndrome de Burnout (sic) a nivel de comisarías de familia, como un problema de salud pública, que actualmente tiene una prevalencia alta*”[[54]](#footnote-54). De hecho, en el estudio que se referencia se anota que solo el 50,8% de los entrevistados manifestaron haber sido incluidos en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo.[[55]](#footnote-55) Por tal razón, el proyecto propone que todo el personal de las Comisarías sea integrado al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo.

1. **Instalaciones e Infraestructura.**

Esta es una de las dimensiones más preocupantes según los resultados de la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia. Los mayores retrocesos, con respecto a la Vigilancia realizada en 2011, tienen que ver con las condiciones de la capacidad instalada, la cual ha empeorado;[[56]](#footnote-56) tan solo el 39,9% de los Comisarios considera que el estado general de las instalaciones en las cuales funcionan es bueno, el 48% estima que es regular y el 12,1% afirma que es malo.[[57]](#footnote-57)

En relación con la existencia de espacios que permitan una atención adecuada a las víctimas y condiciones dignas de trabajo para el personal de las Comisarías, se encontró que solo el 44,6% cuenta con espacios que garanticen privacidad. Con respecto a la vigilancia de 2011, es menester señalar que, a 2018 existen menos instalaciones propicias, siendo el espacio en el que más se evidencia reducción de los baños para usuarios y personal.[[58]](#footnote-58) Por otra parte, *“[l]a comunicación en las comisarías de familia está seriamente afectada por cuanto existe teléfono fijo y celular solo para el 33.8% y 40,8% de las comisarías, respectivamente y si bien se registra la existencia de internet en el 90,1%, y de correo electrónico en el 75,2%, los problemas de conectividad y de uso no exclusivo de los computadores, persisten en los territorios. Frente a 2010, la existencia de teléfono fijo disminuyó un 26,1%*.”[[59]](#footnote-59) También se estableció que los muebles y enseres son de uso exclusivo de las Comisarías solo en el 72,2% de los casos, además su estado es considerado regular en el 44,1%, lo que evidencia una desmejora en relación con los resultados obtenidos en 2011.[[60]](#footnote-60)

De acuerdo con los resultados de esta vigilancia, “*el 74,8% de las comisarías de familia tiene un indicador de infraestructura deficiente, lo que para la Procuraduría significa que las características de infraestructura y dotación limitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad y su contribución con la garantía de derechos es mínima*.”[[61]](#footnote-61)

Por lo anterior, el proyecto de ley establece los criterios mínimos que debe cumplir toda Comisaría de Familia en cuanto a instalaciones e infraestructura.

1. **Disponibilidad permanente.**

Finalmente, este capítulo propone que la disponibilidad de las Comisarías de Familia sea permanente, con el fin de asegurar que las personas en riesgo o víctimas de violencia en el contexto familiar puedan solicitar y obtener una medida de protección y atención durante la noche, los fines de semana u horas no contempladas dentro de los horarios hábiles habituales de la administración municipal y distrital, pues, como lo señala el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la violencia en el contexto familiar suele presentarse más en horas de la noche y los fines de semana.

Respecto de la violencia contra personas adultas mayores *“[e]l día de la semana en el que se registraron más casos de violencia contra el adulto mayor es el domingo con el 17,02 % de los casos, aunque la diferencia con el resto de días no es muy significativa. Se atribuye el predominio del domingo, a que es propicio para encuentros y descanso familiar en el hogar. (…) Se encontró un predominio del grupo de las primeras horas de la noche para este tipo de violencia el horario más frecuente es entre 18:00 a 20:59 con 419 casos. En segundo lugar se encontró el grupo de las horas matutinas tardías 09:00 a 11:59 con 403 casos, y en tercer lugar las últimas horas de la tarde 15:00 a 17:59 en 335 casos. También se evidenció que las horas de la madrugada son las menos frecuentes el rango de 00:00 a 05:59 suma con 75 casos.*”[[62]](#footnote-62)

En relación con la violencia entre otros familiares, el INMLCF señaló que *“[e]l día de la semana durante el cual se presentaron más casos de violencia entre otros familiares fue el domingo, con el 22,15 % del total de casos. El lunes, con el 14,74 %, se ubica en el segundo lugar; el miércoles ocupa el tercer puesto con el 13,48 %, seguido muy de cerca por el sábado con 13,72 % del total de los casos. (…) El rango horario de 18:00 a 20:59 ocupó el primer lugar en este subtipo de violencia intrafamiliar con 3.114 casos y un porcentaje de 20,86 %. Fue seguido por el de 09:00 a 11:59 con 2.429 casos y 16,27 %. En tercer lugar se ubicó el de 15:00 a 17:59 con el 15,69 % y 2.343 casos*.”[[63]](#footnote-63)

En relación con la violencia de pareja, el INMLCF señaló que *“[l]os fines de semana presentan un incremento en los casos valorados; el día sábado con 7.231, (14,56 %) y el domingo con 11.876 casos, (23,91 %) (…) De acuerdo a las valoraciones realizadas la violencia de pareja es más frecuente en las horas comprendidas entre las 18:00 y las 23: 59 horas con 18.886 casos*.”[[64]](#footnote-64)

Así las cosas, el proyecto que se estudia señala que el servicio debe ser permanente, sin perjuicio de las garantías laborales de quienes hacen parte de las Comisarías.

Esto quiere decir que el propósito de ininterrupción de modo alguno puede ser entendido como una condición laboral en donde los integrantes de la Comisaría deben trabajar 24 horas los 7 días de la semana, sino que administrativamente se deberán definir esquemas que hagan posible el servicio constante de manera coherente con la normativa laboral.

**Capítulo VI. Gobernanza y transparencia.**

En este capítulo se introducen dos de las reformas más importantes propuestas por el proyecto: la designación del Ministerio de Justicia y del Derecho como el ente rector de las Comisarías de Familia y la creación de un Sistema de Información para estas entidades o dependencias, especialmente, sobre las medidas que adoptan en los casos de violencia en el contexto familiar, sin dejar de lado lo relativo a las actuaciones administrativas que adelanten en el marco de la competencia subsidiaria señalada en la Ley 1098 de 2006.

1. **Ente Rector.**

La necesidad de contar con un ente rector de las Comisarías de Familia fue otro de los consensos de la Mesa Técnica coordinada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación en la Segunda Vigilancia señaló “*la necesidad de contar con un ente rector o dependencia que coordine desde el nivel nacional el funcionamiento de todas las comisarías de familia y de un mecanismo que permita orientar y evaluar la línea técnica programática nacional de estas entidades (competencias, seguimiento a la gestión, evaluación, sistema de información), independientemente de su ubicación dentro de la estructura territorial del Estado*.”[[65]](#footnote-65)

Adicionalmente, en la investigación de Friedemann y Grieve se concluyó que “*no hay centralización con respecto a la admisión, los procedimientos, las plantillas, la recolección de datos, la capacitación, las cuestiones de interpretación ni los sistemas. La Comisaría de Familia de cada municipio funciona independientemente de todas las demás. No se comparten prácticas. La estructura fomenta una interpretación y aplicación irregular de las leyes sobre la violencia de los hombres contra sus parejas y otros miembros de la familia*.”[[66]](#footnote-66)

Lo anterior, evidencia la necesidad de un ente rector para las Comisarías de Familia que responda al nivel central, por lo que se propone atribuir esta facultad al Ministerio de Justicia y del Derecho.

1. **Funciones y Obligaciones del Ente Rector.**

En desarrollo de la competencia atribuida al Ministerio como ente rector, esta Cartera podrá establecer protocolos, guías y rutas de atención que resultarán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las comisarías de familia del país; crear y administrar el Sistema de Información; garantizar la formación periódica del personal; llevar el registro de las Comisarías de Familia; diseñar campañas de prevención de violencias en el contexto familiar, y ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia.

Este tipo de responsabilidades a cargo del ente rector, busca solventar deficiencias documentadas por la Segunda Vigilancia que la Procuraduría General de la Nación adelantó respecto a las Comisarías de Familia, al igual que por estudios anteriores. Por ejemplo, se documentó que *“[e]l 15% de los funcionarios entrevistados señalan que en la Comisaría en la que trabajan no cuentan con protocolos para la atención de casos de violencia contra mujeres y NNA y un 6% adicional no responde. (USAID, 2018, p. 20)*.”[[67]](#footnote-67) A esto se suma que el 14,6% de los comisarios afirmaron no contar con un manual de funciones”[[68]](#footnote-68) y solo en 58 de cada 100 Comisarías de Familia se aplican los protocolos expedidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho para atender violencias por razones de género.[[69]](#footnote-69)

1. **Sistema de Información de Comisarías de Familia.**

Otra de las responsabilidades a cargo del ente rector es la creación del Sistema de Información, obligación que se le asigna pues persiste la falta de datos en relación con las violencias en el contexto familiar, lo que imposibilita determinar la demanda de justicia y la respuesta estatal.[[70]](#footnote-70)

Colombia nunca ha contado con cifras sobre las violencias que se presentan en el contexto familiar y que son atendidas por las Comisarías de Familia, situación que dificulta la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas al respecto, así como la evaluación del impacto de su gestión.

En efecto, en tanto autoridades del ejecutivo municipal, cada Comisaría de Familia administra sus propios datos, la gran mayoría de manera manual y precaria.
De ahí que, no sea factible conocer cifras reales de violencia en el contexto de la familia a nivel nacional, regional o departamental, e incluso en muchas ocasiones no es posible contar con esa información a nivel de un municipio concreto.

Así las cosas, cuando ha sido menester la compilación de información sobre las actividades a cargo de estos operadores, la institucionalidad se ha visto llamada a solicitar a cada Comisaría de Familia un reporte con la información que posee, siendo por obvias razones un proceso desgastante y de bajo impacto en la medida en que la consolidación resulta ciertamente titánica.

Lo anterior, no solo genera dificultades de tipo estadístico, sino que también hace nula la posibilidad de contar con datos de especial relevancia para: (i) efectuar la trazabilidad de casos, (ii) para conocer la tipología de las violencias atendidas por las Comisarías de Familia, (iii) la caracterización de víctimas y agresores, (iv) la respuesta institucional y las articulaciones que se requirieron en procura de una protección integral, inmediata y efectiva, (v) el seguimiento al cese o al escalonamiento de la violencia, entre muchos otros aspectos que resultan de radical importancia para garantizar una respuesta estatal oportuna y adecuada, sí como la garantía al derecho de la ciudadanía a una vida libre de violencias.

Adicionalmente, vale precisar que la gestión a cargo de las Comisarías de Familia aún responde a modelos básicos, que pueden robustecerse con la implementación de tecnologías adecuadas que permitan al comisario y a su equipo interdisciplinario contar con casos digitalizados, formatos electrónicos que respondan a las fases de atención y del procedimiento, alertas de términos o de labores de seguimiento, enlace interinstitucional para atender una situación concreta, entre muchas otras alternativas que pueden concretarse al incorporar la tecnología al cumplimiento de las funciones públicas.

Hasta el momento, ninguna Comisaría de Familia tiene la posibilidad de saber si, por ejemplo, las mismas personas o la misma familia han acudido ante otra Comisaría en el pasado, qué tipos de medidas fueron decretadas en tal momento, cuáles fueron los efectos de dichas medidas y las decisiones finales adoptadas por dicha entidad.

De hecho, la Defensoría del Pueblo ha identificado otro tipo de problemáticas que se generan por la ausencia de un sistema de información y que impactan directamente a las víctimas, y ha resaltado las siguientes:

 *“[e]n primer lugar, que las mujeres deben cargar con ellas el documento físico de la medida de protección para probar a las diferentes entidades del sector público y privado que es necesario que se tomen medidas diferenciales para protegerlas de su agresor. En este sentido, ellas deben afirmar de manera constante que han sido violentadas en el ámbito familiar, lo que conduce a hechos revictimizantes y de violencia institucional.*

*En segundo lugar, se ha podido identificar que las medidas de protección están circunscritas a los entes territoriales en los cuales se decretan las medidas. En este sentido, cuando una mujer se traslada de domicilio, debe volver a solicitar las medidas en su nueva residencia para acceder a la protección que deben brindarle las autoridades locales.”[[71]](#footnote-71)*

La Defensoría del Pueblo resalta que las violencias por razones de género y la violencia por prejuicio se presentan en todos los lugares, por lo que enfatiza que es “*necesario que exista información clara y trabajo articulado entre las entidades para brindar protección a las mujeres y personas OSIGD que han sido violentadas*.”[[72]](#footnote-72) Además, resalta que *“una reforma integral al sistema de comisarías de familia debe tener como uno de sus pilares la transformación de los sistemas de información de estos entes administrativos.*”[[73]](#footnote-73)

Es tan crítica la ausencia de información sistematizada de las Comisarías de Familia, que fue a través de la Segunda Vigilancia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, que se estableció el número total de Comisarías de Familia que existen en el territorio nacional, pues pese a la solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a los mandatarios territoriales de registrar las Comisarías existentes, hasta el 2019 el 19,8% de estas dependencias no estaban inscritas en el directorio administrado por esa entidad.[[74]](#footnote-74)

Lo expuesto es una manifestación evidente de las deficiencias del modelo actual, conforme al cual las Comisarías de Familia pertenecen al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, institución que -sin embargo- no tiene facultades de ente rector de las mismas, lo cual excedería su competencia. Es por esto que, el Sistema de Información que será responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector de las Comisarías de Familia, busca llevar el registro nacional de estas, además de centralizar, sistematizar y mantener actualizada la información sobre su quehacer en relación con la atención de casos de violencias en el contexto familiar.

Vale recordar que la recolección de datos y la recopilación de estadísticas oficiales sobre la violencia contra las mujeres y las personas LGBTI son instrumentos esenciales tanto para visibilizar estas violencias, como para formular y ejecutar una respuesta efectiva por parte del Estado para el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Al respecto, la CIDH en su informe sobre el Reconocimiento de derechos de personas LGBTI reiteró la obligación que tienen los Estados de asignar recursos “*para recolectar y analizar datos estadísticos desagregados de manera sistemática respecto de la prevalencia y naturaleza de la violencia y la discriminación por prejuicio contra las personas LGBTI. (…) Los Estados deben asegurar que estas estadísticas estén desagregadas respecto de las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex, así como por factores como la raza, etnia, edad, condición migratoria y situación de desplazamiento, condición de discapacidad y situación económica, entre otros*.”[[75]](#footnote-75)

Por su parte, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer ha recomendado en múltiples ocasiones que en los informes periódicos que deben presentar los Estados Partes al Comité se incluyan datos estadísticos sobre las violencias contra la mujer. En este sentido ha recomendado incluir información relativa a: “*Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia*.”[[76]](#footnote-76) Así como de “*todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas*.”[[77]](#footnote-77)

Además, se ha referido a la responsabilidad internacional que tienen los Estados partes de “*crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables*.”[[78]](#footnote-78)

Finalmente, el Comité de la CEDAW recomendó a los Estados Partes aplicar las siguientes medidas para la coordinación, vigilancia y recopilación de datos sobre la violencia por razón de género contra la mujer:

*“[e]stablecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el número y el tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. (…) Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente. El análisis de los datos debería permitir la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como “femicidio” o “feminicidio”, y los intentos de asesinato de mujeres*.”[[79]](#footnote-79)

Se pretende entonces que este Sistema de Información se constituya además en una herramienta esencial para el ente rector, a la hora de concebir lineamientos técnicos y formación para las Comisarías de Familia, así como para orientar la articulación interinstitucional en materia de acceso a la justicia y atención de la violencia en el contexto familiar.

De esta manera, el proyecto busca facilitar la tarea de las Comisarías de Familia en el reporte y actualización de esta información, lo que a su vez va a permitir hacer seguimiento de los casos que son de su conocimiento. Y así mismo, permitirá contar con datos que permitan evaluar la gestión y formular política pública sustentada en información actualizada y certera.

**Capítulo VII. Inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia.**

Las Comisarías de Familia fueron creadas en virtud del Código del Menor de 1989, como parte de la rama ejecutiva de los gobiernos locales; posteriormente, la Ley 1098 de 2006 abordó aspectos tales como la creación, composición, reglamentación y responsabilidades de las Comisarías de Familia, desarrollo que se hace partiendo de que se trata de una entidad encargada de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, como se ha mencionado en este documento, persisten múltiples problemáticas que han dificultado el buen funcionamiento de esas instancias, generando repercusiones negativas no solo en la satisfacción del derecho fundamental de acceso a la justicia de las personas que han sido víctimas o que se encuentran en riesgo de sufrir violencias en el contexto familiar.

Estas deficiencias se deben, en buena medida, a que las disposiciones legales y reglamentarias que desarrollan el deber ser de la operatividad, el funcionamiento y la gestión de las Comisarías de Familia, no han sido plenamente observadas por las autoridades territoriales.

Debido a que el servicio que prestan las Comisarías de Familia se enmarca, entre otros, en las obligaciones internacionales y nacionales del Estado para garantizar el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber de actuar con diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, se propone que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, ejerza la función de inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia.

Esta función se orienta a la verificación de que la dinámica de servicio y funcionamiento de las Comisarías de Familia se ajuste a la ley y a las normas reglamentarias, mandato que conlleva la competencia para adoptar las medidas correctivas y coercitivas requeridas para lograr el cumplimiento de las mismas. Lo anterior, dentro de las atribuciones administrativas sancionatorias contempladas en el Ley 1437 de 2011.

Es preciso señalar que las funciones de inspección control y vigilancia que se plantean en este proyecto de ley, pretenden asegurar que el Gobierno Nacional disponga de herramientas efectivas para velar porque se cumple con el propósito de generar condiciones adecuadas para la prevención y atención de las violencias en el marco de la familia a través de las Comisarías de Familia.

**Capítulo VIII. Disposiciones varias.**

El proyecto de ley propone que el Departamento Administrativo de la Función Pública asista técnicamente a las entidades territoriales en la creación de las comisarías de familia, su organización e implementación, modificación de la planta de personal, ajuste de los manuales de funciones y competencias laborales.

|  |
| --- |
| MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCOMinistra de Justicia y del Derecho |

|  |  |
| --- | --- |
|   |  |
| JEZMI BARRAZA ARRAUT | ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ |
| Representante a la CámaraDepartamento del Atlántico | Senadora de la República |
|  |   |
| MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO Representante a la Cámara                     | RUBY HELENA CHAGÜI SPATHSenadora de la República |
|  |  |
|  |  |
| MONICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA   Representante a la Cámara por el Vaupés               | NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca     |
|  |  |
| AMANDA ROCIO GONZALEZ R. Senadora de la República | KAREN VIOLETTE CURE CORCIONERepresentante a la Cámara |
|  |  |
| DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTERepresentante Departamento Nariño            | ESPERANZA ANDRADE SERRANOSenadora de la RepúblicaDepartamento del Huila |
| NORA GARCIA BURGOS               Senadora de la República                                 | JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLARepresentante a la Cámara      Departamento del Meta  |
|  |  |
| LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZSenadora de la República | MYRIAM PAREDES AGUIRRESenadora de la República |
|   |  |
| GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO       Representante a la Cámara por Cundinamarca            | PALOMA VALENCIA LASERNASenadora de la República  |

|  |  |
| --- | --- |
| **FLORA PERDOMO ANDRADE**Representante a la CámaraDepartamento del Huila | **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**Representante a la CamaraDepartamento del Tolima |
| **MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL**Senadora de la República | **JOSE DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ**Representante a la Cámara |
|  |  |
|  |  |
| **IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ**Representante a la Càmara BogotáPartido Politico MIRA | **AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**Senadora de la República |
| **MANUEL VIRGUEZ P.**Senador de la RepublicaPartido Politico MIRA | **CAROS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**Senador de la RepublicaPartido Politico MIRA |

|  |  |
| --- | --- |
| VICTORIA SANDINO SIMANCA HSenadora de la RepúblicaPartido FARC | **JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**Representante a la Cámara |

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_ DE 2020

“POR EL CUAL SE REGULA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, SE ESTABLECE EL ÓRGANO RECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

“El Congreso de Colombia,

 DECRETA”:

**CAPÍTULO I. OBJETO, NATURALEZA JURÍDICA Y PRINCIPIOS RECTORES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.**

**ARTÍCULO 1.** **OBJETO MISIONAL.** Las Comisarías de Familia son las dependencias o entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el artículo 4° de la presente ley.

**ARTÍCULO 2. NATURALEZA JURÍDICA.** Las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y jurisdiccionales, conforme a los términos establecidos en la presente ley.

**ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS RECTORES.** Toda actuación del personal de las Comisarías de Familia deberá orientarse por los siguientes principios:

1. Respeto y garantía de los derechos humanos: Las Comisarías de Familia deben orientar su actuación conforme a los parámetros constitucionales e internacionales en materia de una efectiva protección y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias de sus servicios. Ningún trámite ante las Comisarías de Familia puede dar lugar a la revictimización de las personas afectadas por violencia en el contexto familiar.

Todo el personal de las comisarías de familia tiene la obligación de abstenerse de incurrir en cualquier acto o práctica de violencia por razón del género o tolerar dicha violencia.

1. Oportunidad: Las actuaciones de las Comisarías de Familia deben constituir una respuesta inmediata en materia de protección y garantía de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar.
2. Eficacia: Las actuaciones de las Comisarías de Familia deberán ofrecer una respuesta eficaz que responda al contexto de la violencia, amenaza y/o vulneración de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el ámbito familiar, y que propenda por la no ocurrencia o repetición de esta. La preservación de la integridad familiar no podrá en ningún momento servir de argumento para justificar una situación de riesgo, amenaza o vulneración de los derechos de cualquier integrante de la familia.
3. Eficiencia: Las Comisarías de Familia deben contar con los medios más adecuados para el cumplimiento de su objeto misional.
4. Autonomía e independencia: Las Comisarías de Familia cuentan con autonomía e independencia para interpretar y aplicar la ley, garantizando los derechos fundamentales y cumpliendo con el deber de proteger a quienes se encuentren en riesgo o sean víctimas de violencia en el contexto familiar. El comisario de familia y su equipo interdisciplinario no podrán ser sometidos a ningún tipo de presión, condicionamiento o determinación por parte de otros actores en la toma de las decisiones.
5. Debida diligencia: La actuación de la comisaría de familia debe estar dirigida a garantizar, restablecer y reparar los derechos de las personas que están en riesgo o han sido víctimas de violencia en el contexto familiar, poner fin a la violencia, maltrato o agresión, o evitar que esta se realice cuando fuere inminente.
6. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes: Conforme a los parámetros internacionales en la materia, la actuación de las Comisarías de Familia deberá garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes integrantes de la familia, entendidos como universales, prevalentes e interdependientes.
7. No discriminación: En todas las actuaciones y decisiones de las Comisarías de Familia, se deberá garantizar la no discriminación en razón de su situación personal, social, económica, edad, sexo, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad, convicciones personales o cualquier otra condición que pueda constituir un criterio sospechoso de discriminación.
8. Imparcialidad: El actuar de las Comisarías de Familia no habrá de inclinarse intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguna de las partes, o hacia uno de los aspectos en debate, ni podrá estar influenciada por sesgos, prejuicios o estereotipos de género. Se debe garantizar el debido proceso.
9. Atención diferenciada e interseccional: Las Comisarías de Familia tendrán en cuenta el enfoque diferencial e interseccional, considerando las necesidades y situaciones particulares de los territorios y de los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección o personas especialmente afectadas por el conflicto armado, los niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, población rural, líderes sociales, defensores de derechos humanos, indígenas, población afrocolombiana, negra, palenquera, raizal y Rrom y personas con orientación sexual o identidad de género diversas, entre otros.
10. Enfoque de género: Las Comisarías de Familia orientarán su quehacer teniendo en cuenta las relaciones de poder, subordinación, inequidad, roles diferenciados según parámetros de lo masculino y femenino que puedan llegar a vulnerar derechos de cualquier integrante de la familia. Asimismo, tendrán en cuenta que las experiencias de las mujeres y los hombres son distintas, y que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación en razón del género. Las decisiones que se adopten en casos de violencia por razón de género en el marco de la familia, deben propender por erradicar las limitaciones que históricamente han dejado a las mujeres en desventaja.
11. Corresponsabilidad: La familia, la sociedad y el Estado son responsables de manera conjunta de prevenir y de erradicar la violencia en el contexto familiar, así como de restablecer, reparar, proteger y garantizar los derechos de sus integrantes.

**ARTÍCULO 4. COMPETENCIA DE LOS COMISARIOS DE FAMILIA.** Los comisarios de familia serán competentes para conocer la violencia en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico, que se comete por uno o más miembros de la familia, contra uno o más integrantes de la misma, o por quien realice estas conductas contra:

a. Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.

b. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor.

c. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, haya sido o no cohabitacional.

d. Quien, no siendo parte del grupo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta.

e. Personas que residan en el mismo hogar sin relación de parentesco, existiendo o no un vínculo laboral.

**PARÁGRAFO 1.** Cuando en un mismo municipio concurran Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, los criterios diferenciadores de competencia para efectos de la

prevención, garantía y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, se regirá de la siguiente manera:

El comisario de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual.

El defensor de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia familiar, a excepción de los casos en donde se presente cualquier forma de violencia sexual, evento en el cual será competente sin distinción de quien cometa la vulneración.

De existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor de familia asumirá competencia frente a todos ellos.

En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes adultos de su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario de familia.

**PARÁGRAFO 2**. En virtud de los principios de corresponsabilidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, cuando el defensor de familia o el comisario de familia conozca de casos diferentes a los de su competencia, verificará la garantía de derechos, y de ser necesario dará inicio el proceso de restablecimiento de derechos, ordenará las medidas de protección y de restablecimiento de derechos y remitirá a la autoridad competente a más tardar al tercer día hábil siguiente, que se contarán a partir del conocimiento del caso.

**PARÁGRAFO 3.** La competencia subsidiaria prevista en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, será asumida por los comisarios de familia solo en aquellos municipios donde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no hubiere designado un Defensor de Familia.

**PARÁGRAFO 4.** Toda actuación administrativa que pueda obstaculizar, retardar o denegar la prestación del servicio a cargo de las Defensorías de Familia y de las Comisarías de Familia, incluidas las remisiones injustificadas entre autoridades, será sancionada como lo prevé el Código Disciplinario.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Hasta tanto entra en vigencia el parágrafo 1 de este artículo, el defensor de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.

El comisario de familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar.

**CAPÍTULO II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.**

**ARTÍCULO 5. CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN**. Los Concejos Municipales y Distritales, en el marco de sus competencias, tendrán a su cargo la creación de al menos una dependencia o entidad que cumpla las funciones asignadas a las Comisarías de Familia.

Cada Comisaría de Familia deberá contar con al menos un comisario y su equipo interdisciplinario. En cada municipio deberá existir como mínimo un comisario de familia y su equipo interdisciplinario adicional por cada 200.000 habitantes.

No se admitirá la creación de Comisarías de Familia de carácter intermunicipal.

**PARÁGRAFO 1.** Cada municipio y distrito en el marco de su autonomía, aumentará el número de Comisarías de Familia a que se refiere el presente artículo, atendiendo a otros factores relacionados con las necesidades del servicio, tales como dispersión de la población, los altos índices de la problemática objeto de su competencia, y la insuficiencia de la oferta existente, que corresponderá determinar a cada entidad territorial dentro de su autonomía.

**PARÁGRAFO 2.**  Los municipios y distritos reportarán mensualmente ante al Ministerio de Justicia y del Derecho, la información de las Comisarías de Familia que se encuentren funcionando en su territorio y las que se creen o implementen en cumplimiento de lo establecido en la presente ley, indicando el personal que las integra, modalidad de funcionamiento, los horarios y canales de atención.

En el caso de las Comisarías de Familia que ya se encuentren funcionando, los municipios y distritos deberán efectuar la inscripción ante el Ministerio de Justicia y del Derecho y reportar la información de que trata el inciso anterior, en un término no mayor de cinco meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 6.** **CALIDADES PARA SER COMISARIO DE FAMILIA.** Para ser comisario de familia se requieren las mismas calidades que para ser defensor de familia.

**ARTÍCULO 7.** **COMPOSICIÓN DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO.** Toda Comisaría de Familia, independientemente que esté estructurada como entidad o como dependencia, deberá contar con un equipo interdisciplinario que garantice una atención integral y especializada a las personas usuarias de sus servicios. El equipo

interdisciplinario estará conformado como mínimo por un profesional en psicología, un profesional en trabajo social o su equivalente según la ley, y un auxiliar administrativo.

**ARTÍCULO 8.** **CALIDADES DE LOS PROFESIONALES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO.** Los profesionales en psicología y en trabajo social o su equivalente según la ley, que se vinculen a las Comisarías de Familia como parte del equipo interdisciplinario, independientemente de la remuneración que se le asigne al empleo en cada entidad territorial, deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Tarjeta profesional vigente.
2. Acreditar experiencia relacionada mínima de dos (2) años en la atención de violencia en el contexto de la familia, violencias por razones de género, justicia de familia o en temas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

**ARTÍCULO 9. MEDIACIÓN LINGÜÍSTICA Y COMUNICACIONAL.** Las Comisarías de Familia deberán garantizar el servicio de intérpretes y traductores para personas que lo requieran. Para el efecto se podrán celebrar, a través de la alcaldía, convenios interinstitucionales para acceder a intérpretes de lenguas de señas y traductores de lenguas de grupos étnicos, cuando así lo requieran las necesidades del servicio, en virtud del principio de atención diferenciada e interseccional.

**ARTÍCULO 10. NATURALEZA DE LOS EMPLEOS, SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.** Los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial se clasifican como empleos de carrera administrativa, para su creación y provisión se seguirá el procedimiento señalado en la Constitución y en la ley.

El empleo de comisario de familia, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, pasará del nivel profesional al nivel directivo y se clasificará como empleo de libre nombramiento y remoción del Alcalde. Tendrá un período institucional de cuatro (4) años, el cual comenzará a contarse al cumplirse el segundo año de posesión del Alcalde. Dentro de dicho período, solo podrán ser retirados del cargo con fundamento en la evaluación insatisfactoria de su gestión, evaluación que se realizará en los términos establecidos en la ley y las normas reglamentarias, por destitución o por orden judicial.

Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del mismo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia. Corresponde a los municipios y distritos definir la ponderación de cada uno de estos criterios.

La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o ser encomendada a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

**PARÁGRAFO 1**. El Concejo Municipal, en ejercicio de sus competencias constitucionales para fijar las escalas de remuneración, adecuará la escala salarial para el empleo de comisario de familia, pasándolo del nivel profesional a directivo. El salario mensual del comisario de familia no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) ni ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Alcalde

**PARÁGRAFO 2.** Los comisarios de familia que acrediten derechos de carrera administrativa cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, conservarán los derechos de carrera mientras permanezca en él,

**PARÁGRAFO TRANSITORIO**. Los alcaldes distritales y municipales deberán llevar a cabo procesos de selección de los comisarios de familia cuyo cargo sea de libre nombramiento y remoción, quienes tomarán posesión al inicio de vigencia de esta norma y permanecerán en el cargo hasta que se cumpla el segundo año de la posesión del alcalde que suceda al que los designó.

**CAPÍTULO III. FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.**

**ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.** Corresponde a las Comisarías de Familia:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el artículo 4° de la presente ley.
2. Orientar a las personas en riesgo o víctimas de las violencias a que hace referencia esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.
3. Brindar atención especializada conforme a los principios rectores de la presente ley y demás parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos y erradicación de las violencias en el contexto familiar, en especial las violencias por razones de género y la violencia contra niños, niñas y adolescentes, y personas adultas mayores.
4. Recibir denuncias en casos de violencia en el contexto familiar.
5. Servir de instancia de conciliación extrajudicial en derecho de familia, cuando el municipio no cuente con centros de conciliación, notarios, defensores de familia o delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.
6. Garantizar el archivo, custodia y administración de la información generada en virtud de sus funciones.
7. Activar la ruta de atención integral de las víctimas en el contexto familiar.
8. Divulgar los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.
9. Las demás funciones asignadas expresamente por la ley, siempre y cuando tengan estrecha relación con su objeto misional y se les garanticen las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.

**ARTÍCULO 12. FUNCIONES DEL COMISARIO DE FAMILIA.** Le corresponde al comisario de familia:

1. Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo.
2. Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad.
3. Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar. Previamente, deberá adoptar la decisión por escrito, valorar las pruebas que demuestran que se reúnen en cada caso los requisitos para que proceda el allanamiento con la finalidad exclusiva de efectuar el rescate y proteger al niño, niña o adolescente.
4. Verificar la garantía de derechos y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos previstos el artículo 4° de esta ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.
5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia señaladas el artículo 4° de esta ley.
6. Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores, conforme a lo dispuesto en el artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.
7. Establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de cualquiera de las medidas decretadas conforme a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 294 de 1996 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.
8. Oficiar como conciliador extrajudicial en derecho de familia, cuando el municipio no cuente con centros de conciliación, notario, defensores de familia o delegaciones regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.
9. Registrar en el sistema de información de Comisarías de Familia los datos requeridos y en la forma definida por el Ministerio de Justicia y del Derecho.
10. Las demás asignadas expresamente por la ley.

**PARÁGRAFO.** En casos de vulneración de derecho de niños, niñas y adolescentes se preferirá el procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006, sin perjuicio de que adicionalmente se adopten las medidas de protección o las demás que sean necesarias.

**ARTÍCULO 13.** **MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.** Los Alcaldes municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades que no sean afines a las establecidas en la presente ley, a cargo de las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 14.- FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO.** Además de las funciones necesarias para cumplir el objeto misional de las Comisarías de Familia, los profesionales en psicología y trabajo social o su equivalente según la ley, de acuerdo con las funciones asignadas en el Manual de Funciones y Competencias Laborales, deben garantizar la protección de los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar. En este sentido deberá:

1. Realizar la valoración inicial psicológica y emocional de la víctima, de sus hijas e hijos, de las personas dependientes o en situación de vulnerabilidad dentro de la familia, si los hay. En los casos de violencia señalados en el artículo 4° de la presente ley se procederá a realizar la verificación de derechos de conformidad con lo estipulado en la Ley 1098 de 2006.
2. Establecer el nivel de riesgo de vulneración de los derechos de las personas afectadas por la amenaza o concreción de la violencia en el contexto familiar.
3. Elaborar los correspondientes informes periciales.
4. Elaborar los conceptos de grado de vulneración.
5. Hacer todas las recomendaciones técnicas al comisario de familia para que adopte las medidas de restablecimiento, protección y atención que mejor correspondan a la garantía de derechos de las personas en riesgo o víctimas de la violencia en el contexto familiar.

**PARÁGRAFO.** En el evento en que se requiera verificar el estado de salud física de la víctima, se solicitará de inmediato la valoración a la autoridad de salud.

**CAPÍTULO IV. DE LAS MEDIDAS QUE PUEDEN ADOPTAR LOS COMISARIOS DE FAMILIA.**

**ARTÍCULO 15. TIPOS DE MEDIDAS.** Conforme a lo señalado en las normas que rigen la materia, los comisarios de familia pueden adoptar medidas de protección provisionales y definitivas, de atención y de estabilización en los casos de violencia en el contexto familiar, conforme a las normas vigentes, así como las medidas de restablecimiento de derechos señaladas en la Ley 1098 de 2006 y en las demás normas que las modifiquen o reglamenten, en los casos previstos en esta ley.

Estas medidas deben garantizar una respuesta oportuna e integral ante la amenaza o materialización de la violencia en el contexto familiar.

Las medidas de protección deben ser contextuales, teniendo en cuenta las diversas situaciones en las que se encuentra la víctima y las características que puedan ponerla en escenarios particulares de vulnerabilidad.

Cuando la víctima de la violencia en el contexto familiar sea una mujer, los Comisarios de Familia deberán seguir, además de lo establecido en la presente ley, los parámetros

establecidos por la Ley 1257 de 2008 y las normas que la reglamentan.Tratándose de personas adultas mayores deberán tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 1850 de 2017.

**ARTÍCULO 16. FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL.** Toda persona que sea víctima de violencia en el contexto familiar, según los términos de la presente ley, podrá pedir ante cualquier Comisaría de Familia, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión, o que evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el municipio en donde se haga la petición hubiere más de una Comisaría de Familia competente para conocer de esta acción, la primera Comisaría de Familia que tenga conocimiento del caso deberá adoptar las medidas provisionales a que haya lugar. Luego de esto, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

Lo anterior, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar.

**PARÁGRAFO 1.** En los municipios donde no haya comisario de familia, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal. Cuando en el municipio hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

**PARÁGRAFO 2**. Cuando la Fiscalía General de la Nación conozca de casos de violencia en el contexto familiar, cuyo conocimiento no haya sido previamente atendidos por una comisaría de familia, activará la respectiva ruta ante esta.

La Fiscalía General de la Nación, de considerarlo pertinente podrá solicitar al Juez de Control de Garantidas la adopción inmediata de medidas de protección provisional a favor de la víctima.

**PARÁGRAFO 3.** Sin perjuicio de las competencias de la respectiva autoridad indígena ejercidas en desarrollo de la jurisdicción especial reconocida por el artículo 246 de la Constitución Política, cuando sea puesto en conocimiento de las Comisarías de Familia un caso de violencia en el contexto familiar en las comunidades indígenas, el Comisario de Familia asumirá competencia y podrá decretar cualquiera de las medidas establecidas en la presente ley, con observancia del enfoque diferencial y teniendo en cuenta el diálogo intercultural.

**CAPÍTULO V. FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.**

**ARTÍCULO 17. FINANCIACIÓN.** Los salarios de los comisarios de familia e integrantes del equipo interdisciplinario, al igual que los demás gastos inherentes al funcionamiento de las Comisarías de Familia, se financiarán con cargo al presupuesto municipal o distrital, ya sea que provengan de los recursos de participación de propósito general de forzosa inversión en otros sectores o bien, de recursos propios, o de recursos de regalías.

 **ARTÍCULO 18. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.** La formación y actualización periódica de todo el personal que labora en las comisarías de familia en aquellas materias relacionadas con violencias en el contexto familiar, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, la calidad de la atención y demás asuntos relacionados con su objetivo misional, estarán a cargo del ente rector.

La formación y actualización en relación con la protección de niños, niñas y adolescentes, estarán a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**ARTÍCULO 19. SEGURIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL.** Es obligación de la Policía Nacional proveer el acompañamiento y protección necesarios al personal de las Comisarías de Familia cada vez que lo requieran, ya sea porque deban desempeñar labores fuera de las instalaciones, o porque la situación atendida así lo amerita.

Es obligación de las alcaldías municipales o distritales garantizar de manera permanente la seguridad de cada Comisaría de Familia.

**ARTÍCULO 20. SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.** Es obligación de las Alcaldías municipales y distritales adoptar e implementar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), que permita anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud de los servidores públicos en los espacios laborales de las Comisarías de Familia.

En consonancia con lo anterior, las Alcaldías municipales y distritales deberán destinar los recursos suficientes para el diseño e implementación del SG-SST.

**ARTÍCULO 21. INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURA.** Las Comisarías de Familia deben contar con instalaciones que respondan a las necesidades propias del servicio y que garanticen al menos:

1. Espacios que protejan el derecho a la intimidad y al debido proceso de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
2. Accesibilidad para las personas con discapacidad.
3. Condiciones dignas de trabajo para el personal de la comisaría de familia.
4. Dotación adecuada a las necesidades del servicio y la ubicación geográfica.
5. Servicios de internet permanente.
6. Unidades sanitarias habilitadas para el público.

**PARÁGRAFO 1.** Las Alcaldías distritales y municipales, destinarán y/o adecuarán los espacios requeridos para el funcionamiento de las Comisarías de Familia y el mobiliario correspondiente, para lo cual, atendiendo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, podrán celebrar convenios interadministrativos con las Gobernaciones.

**PARÁGRAFO 2.** La dotación de equipos, y de los demás elementos requeridos para el funcionamiento de las Comisarías de Familia, se incorporará a los rubros de financiación señalados en el artículo 17 de la presente ley.

**ARTÍCULO 22. DISPONIBILIDAD PERMANENTE.** Las Alcaldías municipales y distritales deben establecer mecanismos que garanticen la disponibilidad permanente de las Comisarías de Familia, a fin de asegurar a las personas en riesgo o víctimas de violencia en el contexto familiar y la protección y restablecimiento de sus derechos.

Toda Comisaría de Familia debe garantizar la posibilidad de adoptar las medidas de protección provisionales y de atención a las que hace referencia el artículo 15 de la presente ley, en cualquier momento.

**PARÁGRAFO.** La Alcaldía municipal o distrital tomará las medidas administrativas requeridas para garantizar el cumplimiento de lo señalado en este artículo y el respeto de los derechos laborales de los funcionarios de las Comisarías de Familia.

**CAPÍTULO VI. GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.**

**ARTÍCULO 23. ENTE RECTOR.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces en la Rama Ejecutiva, será el ente rector de las Comisarías de Familia y el responsable de construir los lineamientos técnicos para el desarrollo de sus actividades.

**PARÁGRAFO.** Las Comisarías de Familia seguirán haciendo parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7ª de 1979, bajo la dirección del ente rector propio definido en la presente ley. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las Comisarías de Familia deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, y asegurar su restablecimiento.

**ARTÍCULO 24. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR.**

1. Llevar el registro de las Comisarías de Familia conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 5° de la presente ley.
2. Establecer protocolos estandarizados para la atención de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
3. Definir los protocolos, guías y rutas de atención conforme a lo establecido en los principios rectores de la presente ley, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por parte de las Comisarías de Familia.
4. Crear y administrar el Sistema de Información establecido en el artículo 25 de la presente ley, teniendo en cuenta las necesidades del servicio de las Comisarías de Familia.
5. Garantizar una formación periódica y adecuada del personal de las Comisarías de Familia conforme a las necesidades del servicio y a los términos de la presente ley, en especial, lo definido en el artículo 18.
6. Diseñar programas de prevención de violencias en el contexto familiar para que sean implementados por los municipios y distritos.
7. El ente rector tendrá las facultades de inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 25.** **SISTEMA DE INFORMACIÓN.** El Ministerio de Justicia y del Derecho creará y mantendrá en funcionamiento un Sistema de Información para las Comisarías de Familia, que registre los datos establecidos en los lineamientos técnicos definidos por este.

**PARÁGRAFO 1.** En lo que tiene que ver con la competencia subsidiaria otorgada por el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, la Comisaría de Familia, reportará y mantendrá actualizada la información, en el sistema que para el efecto tenga dispuesto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**PARÁGRAFO 2.** La herramienta que desarrolle el Sistema de Información deberá garantizar la interoperabilidad con otros sistemas relacionados con las funciones de las Comisarías de Familia.

**CAPÍTULO VII. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**

**ARTÍCULO 26. COMPETENCIA**. El Presidente de la República ejercerá por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, la inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 27. INSPECCIÓN**. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá la atribución para solicitar, verificar y analizar en los términos que determine, la información que requiera para procurar, exigir y constatar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 28. VIGILANCIA**. La vigilancia consiste en la atribución permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho para advertir, prevenir, orientar y propender porque las Comisarías de Familia cumplan con su objeto misional, de acuerdo con lo señalado en la ley.

**ARTÍCULO 29. CONTROL**. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá la atribución de ordenar los correctivos necesarios para subsanar las situaciones que pudieren constituir alguna o varias de las faltas establecidas en el artículo 32 de la presente ley.

El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá promover la presentación de planes de mejora de la situación que dio origen al control, y vigilar el cumplimiento de la ejecución de los mismos.

Cuando en concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho no se hubieren adoptado los correctivos a la situación identificada o la Comisaría de Familia haya incurrido en una falta grave, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 30. SANCIONES**. El Ministerio de Justicia y del Derecho, una vez comprobada la infracción y previas las garantías del debido proceso, podrá imponer a la Alcaldía municipal o distrital, o a la Comisaría de Familia según corresponda, cualquiera de las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.

2. Multa no inferior a diez (10) ni mayor a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Tesoro Público.

**ARTÍCULO 31**. **CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA.** Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de perturbación del servicio.

2. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.

3. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta.

4. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

5. La ocurrencia de hechos de violencia institucional.

**ARTÍCULO 32. FALTAS.** El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá sancionar a la Alcaldía Municipal o Distrital, o a la Comisaría de Familia según corresponda, en los siguientes eventos:

1. Cuando no se creen comisarías de familia conforme a los parámetros del artículo 5° de la presente ley.

2. Cuando no se realice la inscripción de la comisaría de familia según lo establecido en el artículo 5° de la presente ley.

3. Cuando no se reporta mensualmente al ente rector la información de las comisarías de familia que se encuentren funcionando y las que se creen, indicando el personal que las integra, la modalidad de funcionamiento, los horarios y canales de atención.

4. Cuando las Comisarías de Familia no cuenten con el equipo interdisciplinario mínimo establecido en el artículo 7° de la presente ley.

5. Cuando la Comisaría de Familia no cuente con las instalaciones e infraestructura mínima establecida en el artículo 21 de la presente ley.

6. Cuando la Comisaría de Familia no cuente con la disponibilidad permanente a la que se refiere el artículo 22 de la presente ley.

7. Cuando no se cumpla con los requisitos establecidos para el cargo de Comisario de Familia y de los integrantes del equipo interdisciplinario.

8. Cuando el proceso de selección del personal de la Comisaría de Familia, no se adelanta conforme a lo estipulado en esta ley.

9. Cuando no se adopta e implementa el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

10. Cuando no se garantiza la accesibilidad física, de la información y las comunicaciones.

11. Cuando la Comisaría de Familia no aplique los protocolos, guías y rutas de atención establecidos por el ente rector.

12. Cuando no se registre o no se actualice la información en el Sistema de Información de Comisarías de Familia.

13. Cuando no se realice orientación a las víctimas de las violencias de que trata esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.

14. Cuando no se reciban denuncias en casos de violencia en el contexto familiar.

15. Cuando no se active la ruta de atención integral de las víctimas de violencia en el contexto familiar.

16. Cuando no se divulguen los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.

**Parágrafo**. La Comisaría de Familia será acreedora de las sanciones establecidas en este artículo, cuando esté constituida como entidad pública.

**ARTÍCULO 33. PUBLICACIÓN DE SANCIONES**. Las sanciones impuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho a una Comisaría de Familia, serán publicadas en el Sistema de Información.

**CAPÍTULO VIII. DISPOSICIONES VARIAS.**

**ARTÍCULO 34. ASESORÍA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LOS ENTES TERRITORIALES.** Corresponderá al Departamento Administrativo de la Función Pública asistir técnicamente y capacitar a las entidades territoriales en: la organización e implementación de las Comisarías de Familia, en la creación de estas dependencias o entidades, la modificación de la planta de personal, el ajuste a los manuales de funciones y competencias laborales, conforme a la normativa vigente.

**ARTÍCULO 35. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo el parágrafo 1 del artículo 4, los artículos 5, 7, 8, 10, 18, 21, el inciso 1 del artículo 23, el

artículo 24, el inciso 1 y el parágrafo 2 del artículo 25 y el capítulo VII, que entrarán a regir a partir de los dos (2) años de su entrada en vigencia.

**PARÁGRAFO.** La Fiscalía General de la Nación tendrá un plazo de máximo dos (2) años para organizar de manera coordinada, el traslado de las funciones transitorias de policía judicial asignadas a las Comisarías de Familia en la Resolución 2230 de 2017, a las Inspecciones de Policía. Vencido este plazo, dichas funciones no podrán volver a ser otorgadas a las Comisarías de Familia.

**ARTÍCULO 36. DEROGATORIAS**. Deróguese las siguientes disposiciones:

* 1. A partir de la promulgación de esta ley quedan derogados los incisos 1 y 2 del artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de 1257 de 2008, los artículos 83, 85 y 86 de la Ley 1098 de 2006; la expresión “el comisario de familia” del artículo 109 de la Ley 1098 de 2006; la expresión “el comisario de familia y en defecto de este por” del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006; la expresión “el Comisario de Familia del lugar donde se cometió la contravención o en su defecto” del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006 modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011; la expresión “una (1) Comisaría de Familia” del parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1146 de 2007; la expresión “y comisarios de familia” del artículo 35 de la Ley 1448 de 2011; el numeral 6° del artículo 9 de la Ley 1620 de 2013, y toda otra disposición que resulte contraria a lo establecido en esta ley.
	2. A partir de los dos (2) años de la entrada en vigencia de esta ley quedan derogados: el parágrafo del artículo 30 de la Ley 294 de 1996 y el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006.

**ARTÍCULO 37. MODIFICACIONES.** Modifíquese las siguientes disposiciones: el parágrafo del artículo 4° de la Ley 294 de 1996, artículo 87 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 31 de la Ley 640 de 2001.

Señor Secretario,

|  |
| --- |
| MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCOMinistra de Justicia y del Derecho |

|  |  |
| --- | --- |
|   |  |
| JEZMI BARRAZA ARRAUT | ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ |
| Representante a la CámaraDepartamento del Atlántico | Senadora de la República |
|  |  |
| MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO Representante a la Cámara               | RUBY HELENA CHAGÜI SPATHSenadora de la República |
|  |  |
|  |  |
| MONICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA   Representante a la Cámara por el Vaupés               | NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca     |
|  |  |
| AMANDA ROCIO GONZALEZ R. Senadora de la República | KAREN VIOLETTE CURE CORCIONERepresentante a la Cámara |
|  |  |
| DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTERepresentante Departamento Nariño            | ESPERANZA ANDRADE SERRANOSenadora de la RepúblicaDepartamento del Huila |
| NORA GARCIA BURGOS               Senadora de la República                                 | JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLARepresentante a la Cámara      Departamento del Meta  |
|  |  |
| LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZSenadora de la República | MYRIAM PAREDES AGUIRRESenadora de la República |
|   |  |
| GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO       Representante a la Cámara por Cundinamarca            | PALOMA VALENCIA LASERNASenadora de la República  |

|  |  |
| --- | --- |
| **FLORA PERDOMO ANDRADE**Representante a la CámaraDepartamento del Huila | **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**Representante a la CámaraDepartamento del Tolima |
| **MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL**Senadora de la República | **JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ**Representante a la Cámara |
|  |  |
| **IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ**Representante a la Càmara BogotáPartido Politico MIRA | **AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**Senadora de la República |
| **MANUEL VIRGUEZ P.**Senador de la RepublicaPartido Politico MIRA | **CAROS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**Senador de la RepublicaPartido Politico MIRA |

|  |  |
| --- | --- |
| **VICTORIA SANDINO SIMANCA H**Senadora de la RepúblicaPartido FARC | **JUAN CARLOS LOSADA VARGAS**Representante a la Cámara |

1. Una prueba de ello es la diversidad de estudios sobre el tema, entre los cuales se destacan los siguientes que fueron consultados para la elaboración del proyecto de ley:

	* Afanador Gómez, M. D., & Estrada Jaramillo, L. M. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia Comisarías de Familia. Revista CES Derecho ; Medellín, 8(1), 139–155. https://doi.org/10.21615/cesder.8.1.7
	* Anto, A. M. (2015). Atención integral a los problemas de convivencia familiar, en una comisaría de familia de la ciudad de Cali, 11(1), 99–111.
	* Arias Mesa, D. M., & Montoya Quiceno, E. (2016). Las Comisarías de Familia y la responsabilidad del Estado frente a la vulneración de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Una revisión normativa para el Municipio de Bello. Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Derecho.
	* Cáceres Monroy, A. (2012). Una casa de varios pisos: acceso a la justicia en casos de violencia intrafamiliar en una comisaría de familia de Bogotá. (Spanish). Revista de Derecho Público, (28), 2–28. Retrieved from http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=91546059&lang=es&site=ehost-live
	* Canaval, G. E., González, M. C., Humphreys, J., León, N. de, & González, S. (2009). Violencia de pareja y salud de las mujeres que consultan a las comisarías de familia, Cali, Colombia. Investigación y Educación En Enfermería, 27(2), 209–217. Retrieved from http://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=3165220
	* Duque Salazar, G. P., & Sanz Cardona, C. M. (2011). Contribución de las comisarías de familia, en la descongestión judicial de los juzgados de familia de Pereira, en el período de julio de 2009, a julio de 2011. Universidad Libre Seccional Pereira. Facultad de Derecho.
	* Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). Comisarías de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales. Bogotá: Taller de Edición Rocca.
	* Herrera Hernández, J. E., & Madariaga Orozco, C. A. (2013). Comisaría de Familia de Canapote : entidad que genera capital social. Revista Científica Gullermo de Ockham, 11(1), 49–64.
	* Munar Olaya, C. (2001). Violencia Intrafamiliar Reportada en la Comisaría de Familia del Municipio de Funza, Cundinamarca. Revista de Salud Pública, 3(1), 51–64. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0124-00642001000100004&lang=pt
	* Niño, I. (2014). Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios socio-jurídicos. Revista de Derecho Público, 33, 1–29.
	* Observatorio Asuntos de género. (2016). Equidad en cifras. LAS COMISARÍAS DE FAMILIA EN COLOMBIA, 8–11.
	* Ospino Rodríguez, M. S., Vidal Padilla, C. V., Valencia, O. L., & Oyuela-Vargas, R. (2012). Pericias psicológicas y otros medios probatorios de las decisiones en las comisarías de familia de Bogotá: casos de violencia de pareja contra la mujer TT - Forensic Psychological Evaluation and Other Evidences to the Decision Making Process in Administr. Revista Diversitas Perspectivas En Psicología, 8(1), 85–99. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1794-99982012000100007
	* Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. (2004). Género, Violencia Intrafamiliar e intervención pública en Colombia. Revista de Estudios Sociales, 17(17), 19–31. Retrieved from http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2259/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=d3117978-0ef9-4323-9033-6bc6294f4015%40sessionmgr4007
	* Procuraduría General de la Nación (2019). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia.
	* Procuraduría General de la Nación. (2011a). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 1a parte. Revista Procurando La Equidad No. 6, 6, 1–88.
	* Procuraduría General de la Nación. (2011b). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 2a parte. Revista Procurando La Equidad No. 7, 7(8), 1–112.
	* Zabala, L. (2013). Administración de justicia para la familia en Bogotá “del dicho al hecho”. Revista Inciso, 15, 159–178. [↑](#footnote-ref-1)
2. Como lo muestran, por ejemplo: Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de Violencias (2012). Informe de la mesa sobre la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento; Red Nacional de Mujeres (2008). Análisis de la ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación; UNFPA, UNIFEM, & OIM (2010). Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia Basada en género en Colombia. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Por enfoque familista entendemos aquel que busca poner los intereses de la familia por encima de los de sus integrantes, asumiendo que con ello se logra garantizar los derechos de los miembros del núcleo familiar. Aunque en principio esta parece ser una buena orientación, el problema que genera es que termina beneficiando únicamente a quien tiene el poder de decisión en la familia” (Guzmán Rodríguez D. E. y Chaparro González, N. (2014) Restitución de tierras y enfoque de género. Documentos 12, De justicia, marzo 26, p. 20). ONU Mujeres ha descrito al enfoque familista como aquel que: asume como objetivo a la unidad de la familia, a hombres y mujeres como figuras complementarias, que le asigna a la mujer preferentemente el rol reproductivo y de cuidado, que tiene una visión acrítica de roles de género, que favorece el ocultamiento de violencia sexual, que no garantiza plenamente y en condiciones de igualdad los derechos sexuales y reproductivos de todos los integrantes de la familia y que reduce la justicia de familia a la combinación de la conciliación y la “reeducación” de agresores, bajo el riesgo de favorecer la impunidad (Oficina Regional ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (2016). “Evaluación Regional de Acceso a Justicia como mecanismo de prevención para acabar con las violencias contra las mujeres 2011-2015”). [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, sentencia T-735 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Procuraduría General de la Nación (2019). Segunda vigilancia superior a las Comisarías de Familia. Seguimiento a la línea de base 2011. Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Bogotá, p. 9. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibídem, pp.17-18. [↑](#footnote-ref-6)
7. Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. P. 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. P. 10. [↑](#footnote-ref-8)
9. Procuraduría General de la Nación. (2019). ob. cit., p. 15 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibídem, pp. 72-73. [↑](#footnote-ref-10)
11. UNFPA, UNIFEM, & OIM. (2010). ob. cit., p. 142. [↑](#footnote-ref-11)
12. “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar” [↑](#footnote-ref-12)
13. “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” [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional, sentencia T-281 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas [↑](#footnote-ref-14)
15. ONU Mujeres, Manual de legislación sobre violencia contra la mujer. 2012. pp. 24-25 disponible en : https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw\_legislation-handbook\_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839 [↑](#footnote-ref-15)
16. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). Forensis. Datos para la vida. p. 139 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ibídem, p. 157-158 [↑](#footnote-ref-17)
18. Ibídem, p. 160 [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibídem, pp. 169-170 [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibídem, p. 172 [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibídem, p. 201 [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibídem, p. 204 [↑](#footnote-ref-22)
23. Instituto Nacional de Médicina Legal y Ciencias Forenses. Información de lesiones de causa externa y desaparecidos. Colombia, 2019. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa. Consultado el 17 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-23)
24. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín Estadístico mensual. Mayo 2020. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/494197/5-mayo-2020.pdf/3f8d8422-ba5d-85fc-6524-cf2df79649fb. Consultado el 6 de julio de 2020. [↑](#footnote-ref-24)
25. Procuraduría General de la Nación (2019), ob cit., p. 27-29. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ibídem, p. 29. [↑](#footnote-ref-26)
27. Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). Comisarías de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales. Bogotá: Taller de Edición Rocca. P. 147 [↑](#footnote-ref-27)
28. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 37. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ibídem, p. 38. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ibídem, p. 47. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ibídem, p. 49. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibídem, pp. 53-54. [↑](#footnote-ref-32)
33. Artículo 91 de la ley 1453 de 2011 que modificó el art. 190 de la ley 1098 de 2006. [↑](#footnote-ref-33)
34. Artículos 31 y 32 de la ley 640 de 2001. [↑](#footnote-ref-34)
35. Artículo 98 de la ley 1098 de 2006, artículo 7 del Decreto 4840 de 2007. [↑](#footnote-ref-35)
36. Artículo 4 de la ley 1146 de 2007, artículos 9 y 10 de la ley 1620 de 2013 [↑](#footnote-ref-36)
37. Artículo 35 de la Ley 1448 de 2011. [↑](#footnote-ref-37)
38. Artículo 2.11.4.2. del Decreto 1085 de 2015 [↑](#footnote-ref-38)
39. Ley 294 de 1996, Ley 1257 de 2008, Decreto 1069 de 2015, Decreto 780 de 2016. [↑](#footnote-ref-39)
40. Artículo 163 de la ley 1098 de 2006. [↑](#footnote-ref-40)
41. Artículos 2.1.3.13 y 2.1.4.2 del Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.6.12.3.5 del Decreto 356 de 2017 [↑](#footnote-ref-41)
42. Aartículo 1° de la Resolución 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación. [↑](#footnote-ref-42)
43. Artículo 9 de la ley 1850 de 2017. [↑](#footnote-ref-43)
44. Artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, artículos 1 y 3 ley 1878 de 2018.

Artículo 86 de la ley 1098 de 2006. [↑](#footnote-ref-44)
45. Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret, ob cit, p. 120 [↑](#footnote-ref-45)
46. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 9. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ibídem, p. 41. [↑](#footnote-ref-47)
48. De espacios tales como: Mesa de infancia y adolescencia, Justicia transicional, Comité de atención integral a víctimas, Comité de erradicación de trabajo infantil, Comité de red del buen trato, Comité de Convivencia escolar, Comité de prevención de abuso sexual, Consejo consultivo de mujer y género, Comité de discapacidad. Comité de alimentación escolar, Comité de prevención del consumo de SPA. Ibid, p. 42. [↑](#footnote-ref-48)
49. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 66. [↑](#footnote-ref-49)
50. Ibídem, p. 98. [↑](#footnote-ref-50)
51. Corte Constitucional, sentencia T-735 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [↑](#footnote-ref-51)
52. Corte Constitucional, sentencia T- 338 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-52)
53. Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). Comisarías de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales. Bogotá: Taller de Edición Rocca. Pp. 91-111 [↑](#footnote-ref-53)
54. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 108. [↑](#footnote-ref-54)
55. Ibídem, p. 56. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ibídem, p. 58. [↑](#footnote-ref-56)
57. Ibídem, p. 57. [↑](#footnote-ref-57)
58. Ibídem, p. 58. [↑](#footnote-ref-58)
59. Ibídem, p. 59. [↑](#footnote-ref-59)
60. Ibídem, p. 60. [↑](#footnote-ref-60)
61. Ibídem, p. 61 [↑](#footnote-ref-61)
62. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018). ob cit, p. 162-163 [↑](#footnote-ref-62)
63. Ibídem, pp. 175-176 [↑](#footnote-ref-63)
64. Ibídem, p. 208 [↑](#footnote-ref-64)
65. Procuraduría General de la Nación. (2018). ob cit., p. 17. [↑](#footnote-ref-65)
66. Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaretm, ob cit., p. 127 [↑](#footnote-ref-66)
67. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 141. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ibídem, p. 63. [↑](#footnote-ref-68)
69. Ibídem, p. 64. [↑](#footnote-ref-69)
70. Ibídem, p. 8. [↑](#footnote-ref-70)
71. Defensoría del Pueblo. Comisarías de familia y acceso a la justicia: recomendaciones para una reforma necesaria desde un enfoque de género. 2019. p. 26 [↑](#footnote-ref-71)
72. Ibídem, pp. 26-27 [↑](#footnote-ref-72)
73. Ibídem, p. 27 [↑](#footnote-ref-73)
74. Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 25. [↑](#footnote-ref-74)
75. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.170, 7 diciembre 2018. P. 36 [↑](#footnote-ref-75)
76. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Octavo período de sesiones. 1989. Recomendación general No. 12. [↑](#footnote-ref-76)
77. Comité para le eliminación de la discriminación contra la mujer. 11° período de sesiones. 1992. Recomendación general No. 19. [↑](#footnote-ref-77)
78. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Proyecto de Recomendación General No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 16 de diciembre de 2010. [↑](#footnote-ref-78)
79. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19. 26 de julio de 2017. [↑](#footnote-ref-79)