



Bogotá, D.C.

170

Doctora:
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
comision.primer@camara.gov.co
Carrera 7 No 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 133 de 2020 Cámara, "Por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarias de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones".

Respetada secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto, y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaria Jurídica Distrital, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Secretaria Distrital de la Mujer y la Secretaria Distrital de Integración Social como sector coordinador que unificó todos los comentarios y emitió el concepto de la Administración (Anexo).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera que dicha iniciativa es viable condicionada a que se incluyan las recomendaciones de modificación y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al celular 312 433 0348.

Cordialmente,



LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: Lo anunciado (49 folios).

Proyectó: Jessica Andrea Jiménez Polanía y Jorge Eduardo García - Profesionales Universitarios Contratistas DRP.
Revisó: María Fernanda Díaz - Profesional Especializado - Contratista DRP.
Danilson Guevara Villabón - Asesor del Despacho.
Aprobó: Jaime Andrés Flórez Murcia - Director de Relaciones Políticas.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaria de Gobierno

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

Bogotá D.C., septiembre de 2020

SECTOR QUE CONCEPTÚA: **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020

ORIGEN DEL PROYECTO: SENADO FECHA DE RADICACIÓN: **31 DE JULIO DE 2019**

COMISIÓN: PRIMERA CONSTITUCIONAL

ESTADO DEL PROYECTO: TRÁMITE EN COMISIÓN

TÍTULO DEL PROYECTO

"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"



AUTORES

H.S. Ana María Castañeda Gómez , H.S. Ruby Helena Chagui Spath , H.S. Amanda Roció González Rodríguez , H.S. Esperanza Andrade de Osso , H.S. Nora María García Burgos , H.S. Laura Esther Fortich Sánchez , H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre , H.S. Paloma Valencia Laserna , H.S. Maritza Martínez Aristizábal , H.S. Aydee Iizarazo Cubillos , H.S. Manuel Antonio Virgüez Piraquive , H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón , H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut , H.R. Margarita María Restrepo Arango , H.R. Mónica Liliana Valencia Montaña , H.R. Norma Hurtado Sánchez , H.R. Karen Violette Cure Corcione , H.R. Diela Liliana Benavides Solarte , H.R. Jennifer Kristin Arias Falla , H.R. Gloria Betty Zorro Africano , H.R. Flora Perdomo Andrade , H.R. Adriana Magali Matiz Vargas , H.R. José Daniel López Jiménez , H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez , H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, Ministra de Justicia y del Derecho Margarita Leonor Cabello Blanco

OBJETO DEL PROYECTO

Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 133 de 2020, "(...) 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”.*

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Sí No

Según lo establecido por el artículo 26 del Decreto 607 de 2007, *"Por el cual se determina el Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social"*, la Subdirección para la Familia de esta entidad tiene la función de: *"Dirigir la gestión de las Comisarías de Familia a fin de que estas garanticen el acceso a la justicia familiar y la aplicación de medidas de protección de acuerdo con las competencias legales de prevención, protección y policivas, en el marco de la legislación vigente de infancia y de familia"*.

ANÁLISIS JURÍDICO

Consideraciones jurídicas sobre el proyecto de articulado.

1. Sobre el epígrafe, se resalta que no es acertado jurídicamente en una ley expedida en 2020 hacer referencia a que se regula la *"(...) CREACIÓN DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA (...)"*, puesto que en estricto sentido jurídico las Comisarías de Familia fueron creadas mediante el Decreto Nacional 2737 de 1989 *"Por el cual se expide el Código del Menor"*
2. En relación con la redacción de los artículos 1° y 2°, la exposición de motivos hace énfasis en que *"(...) hay consenso en señalar los problemas del diseño institucional de las Comisarías, en especial lo relativo a: (...) 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.*



Sobre los artículos 1° y 2° propuestos, se resalta que la creación como entidades públicas sería más onerosa para el Estado, aunque tampoco es lo ideal que funcionen como dependencias de las alcaldías con un solo cargo de Comisario/a de Familia, con ello estarían contraviniendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, puesto que el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006 hace referencia a un equipo interdisciplinario ¹.

Por lo anterior, se rescata el ejemplo de funcionamiento del Distrito Capital, en donde las Comisarías de Familia son dependencias de una entidad: la Secretaría Distrital de Integración Social la cual sólo tiene a su cargo la dirección administrativa y operativa, con plena autonomía del Comisario (a) de Familia y con un equipo interdisciplinario.

En este orden, las comisarías de familia deben ser denominadas como autoridades administrativas, investidas con funciones jurisdiccionales. Lo anterior, ya que al ser denominadas como «dependencia» o «entidades» incluye una relación de dependencia que impide la garantía del principio de imparcialidad y autonomía. Cuando el ejercicio de estas competencias jurisdiccionales son ejecutadas por las Comisarías de Familia en relaciones de subordinación y dependencia es susceptible que en ese ejercicio se encuentren sometidas a instrucciones, lineamientos, estandarización de procedimientos que devendrían de quien tenga ese grado de dependencia, siendo obvio que tal circunstancia incide directamente con la autonomía e imparcialidad de quien ejerce la función.

3. En cuanto a los principios, son los que ya están establecidos en las Leyes 1098 de 2006, "Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia"; 1257 de 2008 "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las

¹ El artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, establece: "**Artículo 84. Creación, composición y reglamentación.** Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales.

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios".



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones" y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la debida diligencia en los casos de violencia intrafamiliar y violencias contra las mujeres. Además, no se percibe que los principios descritos en el Proyecto de Ley sean armónicos con el objeto misional que propone el mismo documento. Por lo anterior, en un ejercicio de racionalización normativa del legislador, que conlleva entre otros aspectos no reproducir disposiciones vigentes en leyes anteriores, recomendamos no hacer referencia a éstos y modificarlos como se indica en la redacción propuesta por las Secretarías Distritales de Integración Social y de Seguridad, Convivencia y Justicia.

4. Por su parte, La Secretaría Distrital de la Mujer, recomienda que en lugar de nombrar a "la mujer", se haga alusión a "las mujeres", pues esto denota un grupo complejo y heterogéneo con múltiples expectativas y necesidades. Así mismo se sugiere hacer referencia al término "familias", en lugar de familia, teniendo en cuenta que son categorías polisémicas y tienen múltiples expresiones diferenciales

5. En el artículo 4° se están elevando reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia a la legislación vigente en los siguientes casos:

- Violencia intrafamiliar entre cónyuges en proceso de divorcio o divorciados²
- Violencia contra el padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor, o violencia entre quienes sin ser padres, tengan una relación de pareja, independientemente de que haya sido o no cohabitacional.³
- Violencia ejercida por quien no siendo parte del grupo familiar, esté 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.⁴
- Violencia ejercida contra personas que residan en el mismo hogar sin relación de parentesco.⁵

² Corte Constitucional. Sentencia T-967 de 2014. Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO OTIZ.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-368 de 2014. Magistrado Ponente: DR. ALBERTO ROJAS RIÓS y Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: DR. LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA. Radicación Interna No. 48047. Aprobación Acta No. 182. Bogotá D.C., 7 de junio de 2017.

⁴ Ibidem. Corte Constitucional. Sentencia C-368 de 2014.

⁵ Ibidem. Sala penal de la Corte Suprema de Justicia. 2017



- Violencia contra las mujeres que se presenten en el territorio de una comunidad indígena o que comprometan a un integrante de su pueblo, caso en el cual la instancia competente para conocer los hechos es la respectiva autoridad indígena.

Por la relevancia que tiene la obligación del Estado de protección integral y restablecimiento de los derechos de las niñas y los niños, se recomienda hacer mención expresa a los casos de violencias contra ellos, en cualquier hogar, teniendo parentesco o no con el agresor.

Sin embargo, los casos mencionados de violencia intrafamiliar no son las únicas formas de constitución de familia, en concordancia con el artículo 42 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo cual se recomienda atender las recomendaciones de modificación propuestas en el análisis técnico.

El párrafo 1 del artículo 4° propuesto, sobre competencias del Defensor de Familia y del Comisario de Familia, en los casos en que ambos conozcan de hechos de violencia contra los niños y niñas, es uno de los incisos del artículo 2.2.4.9.2.1., del Decreto Nacional 1069 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho*", por lo tanto, se recomienda suprimirlo.

Igualmente ocurre con el párrafo 2 del artículo 4° propuesto por lo tanto, se recomienda suprimirlo.

Por otro lado, el párrafo 3 del artículo 4° propuesto, sobre la competencia subsidiaria establecida en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, está contenido en el párrafo 2° del artículo 2.2.4.9.2.1., del Decreto Nacional 1069 de 2015, por lo cual, recomendamos suprimirlo.

Adicionalmente, el párrafo 3° del artículo 4° propuesto, sobre la sanción disciplinaria por obstaculizar o retardar una actuación, por parte de los Comisarios de Familia, está contenido en el párrafo 2° del artículo 2.2.4.9.2.1., del Decreto Nacional 1069 de 2015, por lo cual, recomendamos suprimirlo.

Se hace énfasis en que lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 4° es innecesario y se recomienda suprimirlo, pues la regla general según la cual el Comisario de Familia es competente de restablecer los derechos de las niñas y niños en casos de violencia intrafamiliar, en tanto que el



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Defensor de Familia lo hace en casos de conflictos en ámbitos diferentes al familiar, se viene aplicando sin necesidad de que entre en vigencia ninguna otra norma.

Adicionalmente, se recomienda eliminar los párrafos, porque es necesario e inminente erradicar de plano la subsidiaridad y la competencia concurrente. Las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia deben cumplir exclusivamente las funciones asignadas a cada una de ellas, las que intrínsecamente deben estar sujetas a la misionalidad de cada una de estas autoridades. Existe ambigüedad en las reglas diferenciadoras en materia de competencia de las Defensorías de familia y las Comisarías de familia, por ende debe revisarse como se articularían estas figuras. La doble asignación de cargo, es decir, que las comisarías de familia desempeñen a la vez el cargo de defensores de familia, es uno de los mayores tropiezos para cumplir con la misionalidad para las cuales fueron creadas, figura en la que insiste el proyecto de ley.

6. Lo establecido en el artículo 5°, sobre la competencia de creación de las Comisarías de Familia en cabeza de los Concejos municipales y distritales, y la conformación del equipo interdisciplinario, incluso con mayor detalle que la disposición propuesta, está establecido en el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, cuya vigencia se recomienda mantener.

El número de Comisarías de Familia atendiendo a la densidad de la población de los municipios y distritos, no es un aspecto exclusivo del Proyecto de Ley 133 de 2020, como se menciona en la exposición de motivos. Por el contrario, estaba regulado desde la expedición del Decreto Nacional 4840 de 2007, reglamentario de las competencias de Comisarios y Defensores de Familia, que fue compilado en el Decreto Nacional 1069 de 2015, cuyos artículos 2.2.4.9.1.3, 2.2.4.9.1.4 y 2.2.4.9.1.5 se refieren a la materia.

Por lo anterior, se recomienda ampliar la justificación relacionada con la disminución en el número de habitantes por municipio para determinar el número mínimo de Comisarías de Familia que podría tener la respectiva Entidad Territorial.

Los factores para aumentar el número de Comisarías de Familia en las entidades territoriales, a los cuales se refiere el párrafo 1° del artículo 5°, ya se encuentran establecidos en el artículo 2.2.4.9.1.3 del Decreto Nacional 1069 de 2015 y por ello, se recomienda no reproducir este aspecto.



Por otro lado, lo relativo a la inscripción de las Comisarías de Familia en las entidades territoriales y los reportes de información sobre estas, a los cuales se refiere el parágrafo 2° del artículo 5°, ya se encuentran establecidos en el artículo 2.2.4.9.1.6 del Decreto Nacional 1069 de 2015 y por ello, se recomienda no reproducir este aspecto.

7. Sesm solicita atender las recomendaciones de modificación al artículo 6.

8. Como se explicó anteriormente, la conformación establecida en el artículo 7° propuesto, está ya señalada en el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, el cual puede mantenerse vigente sin necesidad de determinar una conformación distinta de las Comisarías de Familia, suprimiendo el abogado de apoyo, médico y/o nutricionista, lo cual no se considera pertinente, ni conveniente.

La Secretaría Distrital de Integración Social considera que atenta contra la complementariedad interdisciplinaria que deben ofrecer las comisarías de familia, así como contraría los principios rectores establecidos en el mismo proyecto de ley, como lo son la eficacia, la eficiencia, debida diligencia, interés superior de los niños, niñas y adolescentes, atención diferenciada e Inter seccional y corresponsabilidad.

Por el contrario, el equipo interdisciplinario de las Comisarías de Familia debe ser fortalecido y para ello se recomienda que en el artículo 7° se incluya la posibilidad de complementar el equipo interdisciplinario con pasantes y/o practicantes de último semestre de las disciplinas que componen el equipo, sin que esto signifique el reemplazo o prescindir de los profesionales del equipo. Así mismo, se recomienda que el trabajo de las comisarías de familia debe contar con el soporte de un abogado titulado de apoyo, un técnico titulado en gestión documental o archivo, un auxiliar administrativo que desempeñe funciones de secretario (mínimo 4 semestres de derecho cursados) y un notificador (bachiller con experiencia laboral relacionada.)

Sobre el particular, la SDMujer hace énfasis en que aunque el proyecto de ley pretende fortalecer los equipos interdisciplinarios de las Comisarias de familia, no se contempla la creación de un grupo



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

interdisciplinar con los enfoques de género para la atención diferenciada entre los sujetos de especial protección constitucional susceptible de violencias.

Además, incluye en las funciones de este equipo la valoración inicial del estado de salud psicológica de la víctima y familiares. No obstante, esta debería ser una valoración realizada por el Sector salud y en todo caso señalar que estas valoraciones no permitan desestimar la solicitud de medidas de protección y/o atención las víctimas.

Por ende, se sugiere que, en materia de peritajes, éstos se realicen por un psicólogo o psicóloga forense, con acreditaciones como perito conforme con la normatividad y no se le dé la atribución a personal que carezca de dichas atribuciones. Estos dictámenes deberán cumplir los procedimientos y lineamientos establecidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el registro oportuno en el Sistema Nacional de Información sobre violencia de dicho Instituto, será obligatorio. La práctica de estos dictámenes no generará ningún costo para las personas a quienes se les practique.

El artículo 8° sobre las calidades del equipo interdisciplinario es acorde con el ordenamiento jurídico vigente, por lo tanto no se recomiendan modificaciones al mismo.

9. El artículo 9° establece una medida con enfoque diferencial para los usuarios de las comisarías de familia con discapacidad auditiva, pero la redacción de esta disposición con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas con discapacidad y no incluir solamente a la población sorda, pues con ello, esta medida se torna discriminatoria frente a las personas con otros tipos de discapacidad, que no requieren de un intérprete en lengua de señas, pero sí pueden necesitar que se adopten otras acciones afirmativas para que se les garantice la accesibilidad al servicio.

Adicionalmente, si bien esta medida es relevante para garantizar el derecho del acceso de las personas con discapacidad a un servicio público, en línea con el análisis técnico, se recomienda



establecer que la garantía de accesibilidad en las comisarías de familia les compete a los alcaldes municipales y distritales y no en estricto sentido a los comisarios de familia.

10. Respecto del artículo 10°, la Secretaría Distrital de Integración Social resalta que el Comisario de Familia, al igual que todo el equipo interdisciplinario, debe ser un empleo de carrera, en cuya elección prime la meritocracia, la capacidad, el conocimiento, la experiencia y la formación académica, por lo que para su creación y provisión deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley y la Constitución. Su elección debe hacerse a través de la aplicación de una prueba dirigida a conocer conocimientos y aptitudes, proseguido de una entrevista y una valoración de experiencia y antecedentes de estudio y para este fin los municipios y distritos contarán con el apoyo técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública. Como acotación se debe recalcar en que ellos procesos de contratación deben estar alineados con la meritocracia y la idoneidad de los postulantes y por tanto deben estar regulados de la mano con la Comisión Nacional de servicio Civil en un proceso de concurso de méritos.

Según lo indicado en el análisis técnico sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional que concluye que los cargos de comisarios de familia no pueden ser de libre nombramiento y remoción, se recomienda suprimir en todo el articulado la mención a esta modalidad de nombramientos.

Adicionalmente, el concepto de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor hace énfasis en que: En el mismo sentido, los empleos de comisarios de familia no podrían ser cargos con un periodo institucional de cuatro (4) años, como se prevé en el proyecto de ley, por cuanto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley 909⁶ de 2004, los empleos públicos de carrera administrativa y los de periodo fijo, corresponden a dos tipologías de empleo público, con distintas características, formas de vinculación y normatividad aplicable

La disposición contenida en el párrafo 1° artículo 10° del proyecto de ley referente a que la asignación básica del empleo de comisario de familia no podrá ser inferior al 80% ni superior al 100% del salario mensual del respectivo alcalde, omite el principio de que toda definición salarial debe sujetarse al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los

⁶ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

Así mismo, se desconoce que si bien es cierto de conformidad con el artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política, es función de los Concejos establecer las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, es el Alcalde el competente para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos (artículo 315-7 C.P.), emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

11. En concordancia con lo establecido en el análisis técnico, se propone que en el artículo 11 se incluyan las propuestas de modificación al artículo 4º, realizadas en el análisis técnico y jurídico. Adicionalmente, se hace énfasis en que si bien la competencia principal de las comisarias de Familia consiste en atender los casos de violencia intrafamiliar, es deber del comisario de familia orientar a las mujeres que sean víctimas de violencias en ámbitos diferentes al familiar. Lo anterior, es concordante con lo establecido por el artículo 18 de la Ley 1257 de 2008, a saber:

"Artículo 18. Medidas de protección en casos de violencia en ámbitos diferentes al familiar.
Las mujeres víctimas de cualquiera de las modalidades de violencia contempladas en la presente ley, además de las contempladas en el artículo 5º de la Ley 294 de 1996 y sin perjuicio de los procesos judiciales a que haya lugar, tendrán derecho a la protección inmediata de sus derechos, mediante medidas especiales y expeditas, entre las que se encuentran las siguientes:

a) *Remitir a la víctima y a sus hijas e hijos a un sitio donde encuentren la guarda de su vida, dignidad, e integridad y la de su grupo familiar.*

b) *Ordenar el traslado de la institución carcelaria o penitenciaria para las mujeres privadas de la libertad;*

c) *Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los propósitos de la presente ley.*



En concordancia con la disposición anterior, dentro de la dispuesto en el literal c) del artículo 18, que ordena que las autoridades que tengan conocimiento de casos de violencia contra las mujeres en ámbitos diferentes al familiar, adopten cualquiera de las medidas que consideren pertinentes, cabe la posibilidad de que los comisarios de familia brinden orientación a las mujeres que sean víctimas de violencias diferentes a la intrafamiliar.

12. Respecto del artículo décimo tercero, sobre el cual en el análisis técnico se solicita que se haga énfasis en que los Alcaldes no podrán asignar a los comisarios de familia competencias diferentes a las establecidas en la ley, esta modificación se justifica en la posición de la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre la aplicación del principio de legalidad de las competencias de los servidores públicos, según la cual:

"(...) el concepto competencia responde a la pregunta de ¿Qué puede hacer una persona?, ¿Qué puede hacer un órgano del Estado? o ¿Qué puede hacer el titular de ese órgano?, en el Estado. En el derecho privado se entiende que lo que puede hacer una persona responde al concepto de capacidad. En el derecho público lo que un órgano del Estado o un titular de éste puede hacer, se denomina competencia.

(...) 6. No obstante, las atribuciones y competencias de los órganos estatales en un Estado de Derecho no solo deben ser Constitucionales o legales sino igualmente deben ser preexistentes y explícitas. Estas características son las que reafirmar el sometimiento del Estado al Derecho y por ende evita de manera tajante el abuso y el desafuero de los órganos estatales respecto de sus facultades constitucionales o legales.

En este mismo orden de ideas, en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho como



principio constitucional.

La exigencia de que en un Estado de Derecho las competencias tengan que ser expresas se fundamenta en la necesidad de establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y proteger las libertades y demás derechos y bienes de las personas y, en últimas, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales”⁷ (Negrilla es del texto original).

Así las cosas, el principio de legalidad de las competencias implica que éstas deben encontrarse predeterminadas en una norma, es decir, que deben ser expresas, y claras, de tal manera que no haya lugar a entender que pueden ser ejercidas por analogía o por extensión. Con fundamento en ello, si los comisarios de familia o cualquier servidor público ejerce funciones diferentes a las asignadas en la norma aplicable, incurre en extralimitación de las mismas, conducta que constitucional y legalmente está prohibida.

13. Las funciones del equipo interdisciplinario establecidas en el artículo 14 propuesto se consideran acertadas y no se hacen recomendaciones de modificación.

14. En el análisis técnico del Sector Integración Social se destaca que recomienda que el artículo 15 haga referencia a la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida de protección. Este argumento es concordante con la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre estas características de la medida de protección, destacando a través de un ejemplo que:

“A juicio de esta Sala, resultaba trascendental para la Comisaría decretar todas las pruebas necesarias, conducentes y pertinentes para examinar los factores (...) y, así, determinar la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la medida (...). *“las medidas de protección adoptadas dentro del proceso de violencia intrafamiliar, no pueden afectar la estabilidad de las menores de edad que se pretende proteger, como en efecto sucedió en el presente caso, cuando se ordenó una medida de modificación de custodia de las niñas sin existir siquiera un concepto favorable por parte del trabajador social de la institución, ni una valoración psicológica a los abuelos*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2007. Magistrado Ponente: JAIME ARAÚJO RENTERÍA



*paternos, ni mucho menos un proceso terapéutico previo con las menores de edad, que permitiera establecer un vínculo entre las menores de edad y su familia extensa*⁸.

15. Desde el análisis técnico se solicita que en el artículo décimo sexto se precise con mayor rigor el factor de competencia territorial de los comisarios de familia, sin establecer que cualquier víctima podrá acudir ante cualquier Comisaría de Familia a denunciar los hechos de violencia intrafamiliar. Por el contrario, la Corte Constitucional ha resaltado en su jurisprudencia la importancia de establecer reglas claras de competencia por el factor territorial, indicando:

2.4.1. "Competencia territorial"

El factor territorial para asignar competencia es aquella designación de juez que, de entre los que están en su mismo grado, su sede lo haga el más idóneo o natural para el caso en concreto.

El criterio principal es la territorialidad o la vecindad en donde se encuentren los elementos del proceso, personas o cosas.

Es así como se hace necesario determinar, en este factor, el tipo de foro que vincula a uno de los elementos de la pretensión con la jurisdicción.

(i) Foro personal: la presencia de las partes en el lugar, (ii) foro real: presencia del bien motivo del litigio o inspección o (iii) foro instrumental, atinente a la facilidad probatoria.

Es así como el Código General del Proceso señala respecto de la competencia territorial:

"Artículo 28. Competencia territorial.

La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas:

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-015 de 2018. Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

1. *En los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado. Si son varios los demandados o el demandado tiene varios domicilios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante. Cuando el demandado carezca de domicilio en el país, será competente el juez de su residencia. Cuando tampoco tenga residencia en el país o esta se desconozca, será competente el juez del domicilio o de la residencia del demandante.*

2. *En los procesos de alimentos, nulidad de matrimonio civil y divorcio, cesación de efectos civiles, separación de cuerpos y de bienes, declaración de existencia de unión marital de hecho, liquidación de sociedad conyugal o patrimonial y en las medidas cautelares sobre personas o bienes vinculados a tales procesos o a la nulidad de matrimonio católico, **será también competente el juez que corresponda al domicilio común anterior, mientras el demandante lo conserve.***

*En los procesos de alimentos, pérdida o suspensión de la patria potestad, investigación o impugnación de la paternidad o maternidad, custodias, cuidado personal y regulación de visitas, permisos para salir del país, medidas cautelares sobre personas o bienes vinculados a tales procesos, en los que el niño, niña o adolescente sea demandante o demandado, **la competencia corresponde en forma privativa al juez del domicilio o residencia de aquel**".⁹*

En concordancia con lo anterior, se destaca que la importancia de la precisión del factor de competencia territorial de las autoridades judiciales administrativas, no es una regla derivada de la jurisprudencia, sino de la propia Ley 1564 de 2012, mediante la cual se adoptó el Código General del Proceso, de obligatoria aplicación para los Comisarios de Familia.

Frente al tema de la asignación clara de competencias a los comisarios de familia por el factor territorial, para la SDMujer es esencial tener en cuenta los obstáculos que se presentan de manera reiterativa para las mujeres que como consecuencia del riesgo que corren se desplazan a un lugar diferente de aquel en el que la medida de protección (provisional o definitiva) emitida por una Comisaría de Familia. En ese sentido, es clave precisar que la competencia debe darse en razón

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-308 de 2014. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



al lugar dónde ocurrieron los hechos, donde está domiciliada la mujer o a dónde se desplazó por razones asociadas al riesgo que enfrenta.

Con respecto al artículo décimo séptimo, la SDMujer hace énfasis en que se debe tener en cuenta que no todas las falencias en el funcionamiento de las Comisarias de familia responden a restricciones presupuestales, pues hay entidades territoriales que disponen y asignada importantes recursos a la operación de estas.

De igual forma, el financiamiento continúa asignando a los municipios y distritos, por ende, el modelo propuesto no corrige las diferencias en los presupuestos territoriales y con ello, no corrige las desigualdades entre municipios de diferente categoría para poder asumir de manera equitativa el funcionamiento de las Comisarias.

En lo que respecta al artículo 25 desde el análisis técnico recomienda incluir un mecanismo de interoperabilidad de la información, que permita conocer las denuncias y las autoridades que han tenido conocimiento de un mismo caso de violencia intrafamiliar. A continuación resaltamos las condiciones de un mecanismo de interoperabilidad de la información para abordar los casos de violencias contra las mujeres con un enfoque de derechos humanos, que en ninguno de los aspectos anotados riñe con el deber ser de los sistemas de información en materia de violencia intrafamiliar:

“La implementación de mecanismos unificados o un sistema integrado y centralizado de recopilación de información, que requiere un trabajo coordinado entre las diferentes instancias gubernamentales que tienen competencias en relación con estas violencias.

Tales mecanismos deben proporcionar información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia.



La desagregación de la información de las víctimas debe contener como mínimo sexo, género, edad, raza, etnia, ruralidad, urbanidad, condición socioeconómica y situación de discapacidad.

La producción, publicación y difusión periódica de la información debe contar con la participación de sectores no estatales o provenientes de la sociedad civil.

La información debe permitir evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer, y formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

La sensibilización y capacitación al personal encargado de los registros y el fomento del trabajo coordinado para el registro. La implementación del uso de formatos especializados, y los sistemas informáticos y digitalizados.

Las consecuencias o efectos de las violencias.

La información desagregada por colectivos de personas vulnerables.

La necesidad de mejorar constantemente los sistemas de registro de las violencias¹⁰

Para la SDMujer, la modificación sobre la competencia territorial hace necesario que se ponga en marcha un sistema de información interoperable entre todas las comisarias del territorio nacional y entre autoridades con competencias relacionadas, en especial Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Sector Salud y Secretarías y/o Oficinas de Género y de la Mujer existentes, para poder tener conocimiento de las medidas de protección provisionales y definitivas otorgadas.

La consolidación de este sistema de información permitirá monitorear las medidas de protección, el acompañamiento y garantía en su cumplimiento por cualquier Comisaría de Familia y autoridad competente en la materia, en cualquier parte del territorio. Esta medida evita el traslado de expedientes físicos y la revictimización de las mujeres víctimas de violencias en el contexto familiar,

¹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS. SIVIGE. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIAS DE GÉNERO. MARCO NORMATIVO, CONCEPTUAL Y OPERATIVO. Bogotá, Colombia 122 páginas. Cita tomada de las páginas 18 y 19



pues se tendrá pleno acceso al expediente a través del sistema sin necesidad de generar relatos revictimizantes o adoptar medidas sin conocer las intervenciones de las autoridades en el caso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el sistema de gestión documental de las Comisarías de Familia dificulta el manejo de los expedientes repercutiendo directamente en el trámite de los incidentes de incumplimiento a las medidas de protección.

Sobre la inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia, la Secretaría General de la Alcaldía realiza las siguientes precisiones:

A través de este mecanismo, de acuerdo con artículo 27 del proyecto de ley, se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de las Comisarías de Familia.

Al respecto, es importante señalar que dicha función se encuentra expresamente a cargo del Ministerio Público, y en las funciones propias del ente de control, quien tiene la obligación de vigilar las actuaciones adelantadas por el comisario de familia, más si se tiene en cuenta que ejerce funciones policivas, jurisdiccionales y de restablecimiento de derechos.

En efecto, la misma constitución política, en su artículo 118, establece que: *El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. **Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.*** (Se subraya para destacar), sumadas a las funciones que existe en cada entidad de adelantar las investigaciones disciplinarias previstas en las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019 que regulan el proceso disciplinario de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, respecto al control y verificación del cumplimiento de las obligaciones y las decisiones proferidas por los comisarios de familia, las partes tienen la posibilidad de presentar sus inconformidades sobre las decisiones que estas autoridades administrativas adoptan, presentando



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

recurso de apelación en contra de las medidas de protección, así como el control que se lleva a cabo por parte de los jueces de familia, cuando conocen de las consultas de las decisiones que tienen que ver con las sanciones por incumplimiento y la conversión de la multa en arresto.

Así las cosas, la inspección, vigilancia y control debería ejercerse sobre las Alcaldías que, a través de este proyecto de ley, quedan con varias obligaciones sobre la creación de comisarias, cargos, equipos interdisciplinarios, adecuación de instalaciones con unos requisitos específicos para el óptimo funcionamiento de las comisarias de familia, y a través de ese procedimiento administrativo vigilar que dichos mandatos se cumplan. Pero, respecto al cumplimiento de las funciones de los comisarios de familia, estas deben ser vigiladas por el correspondiente órgano de control, e investigadas de acuerdo con la Ley 734 de 2002 y 1952 de 2019.

En el análisis jurídico realizado por la Secretaría Jurídica Distrital sobre el Proyecto de Ley 133 de 2020, esa entidad destaca los siguientes aspectos:

Ya existe un marco normativo vigente aplicable a las materias de que trata el Proyecto de Ley del cual destaca: las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000, 575 de 2000, 640 de 2001, 1098 de 2006, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1448 de 2011, 1453 de 2011, 1620 de 2013, 1719 de 2014, 1850 de 2017 y 1878 de 2018.

En consonancia con lo anterior, las leyes en mención han sido reglamentadas por varios decretos, entre los cuales es relevante mencionar 4799 de 2011, 4800 de 2011, 079 de 2012, 1069 de 2015 y 780 de 2016.

Al destacar la importancia de las normas en mención concluye que con el marco normativo existente podría ser suficiente para el buen funcionamiento de las Comisarias de Familia, pero claramente el Congreso de la República es competente para proponer y tramitar una nueva iniciativa legislativa sobre la materia, porque aparte de estar enmarcado en el artículo 150 de la Constitución, busca garantizar los derechos fundamentales que son objeto de protección y restablecimiento por las comisarias de familia, pero a la vez busca preservar el derecho de las entidades territoriales a la autonomía territorial, en tanto que deja en manos de cada una de ellas



la posibilidad de integrar planes programas y proyectos, para regular la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías

ANÁLISIS FINANCIERO

GENERA GASTOS ADICIONALES

Sí X No ___

De acuerdo con la revisión del articulado del Proyecto de Ley 133 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*", y a la luz de las apuestas del proyecto de inversión "Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional de las Comisarías de Familia en Bogotá" – 7564, se identifica que esta propuesta **tendría impacto fiscal** dado que la implementación de las siguientes propuestas del Proyecto de Ley excederían los recursos presupuestados dentro este proyecto de inversión:

- a. Aumentar el número de Comisarías en cada 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.
- b. Cambios en el talento humano requerido para la conformación de los equipos interdisciplinarios y demás profesionales de apoyo directo o indirecto en temas de infancia y familia, tales como: los profesores, psicopedagogos de los colegios, médicos y enfermeras.

Del mismo modo, esta iniciativa legislativa tendría un impacto en los gastos de funcionamiento de la Entidad, ya que supone:

- c. Crear nuevos empleos de planta, a través de carrera administrativa, para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial.
- d. Destinar los recursos necesarios para la implementación y ejecución de los procesos de selección mediante la modalidad de concurso de méritos, para dichos cargos de planta administrativa.
- e. Incrementar el presupuesto de funcionamiento, debido a que produciría modificaciones en el manual de funciones de la Entidad y de las escalas salariales para la selección de los



Comisarios de Familia, los cuales, según esta propuesta, pasarían del nivel profesional al directivo y se clasificarían como empleo de libre nombramiento y remoción, con un período institucional de cuatro (4) años, este comenzaría a contarse al cumplirse el segundo año de posesión del (de la) Alcalde/sa de turno, sin afectar los derechos de carrera de quienes actualmente están cobijados por ese régimen.

Bajo este contexto, la propuesta haría necesaria la identificación de una nueva fuente de ingresos, de ahorro o de financiación. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los recursos a obtener deben ser consistentes con las nuevas cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el costo que esta iniciativa implica para la Entidad, recursos que no se encuentran contemplados en su presupuesto general.

Por lo anterior, desde el punto de vista del impacto fiscal al proyecto de inversión "Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional de las Comisarías de Familia en Bogotá" – 7564, **este proyecto es inviable.**

ANÁLISIS TÉCNICO

ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY QUE REQUIEREN ESPECIAL ATENCIÓN EN LA DELIMITACIÓN DE SU ALCANCE

1. Conciliación

Desde la Ley 23 de 1991, la conciliación fue definida como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, como respuesta a la alta conflictividad del país, que no podía ser tramitada ante los órganos jurisdiccionales. En materia de familia, se otorgó competencia a Comisarías de Familia y Defensorías de Familia, en diversos asuntos que en la Ley 640 de 2001 se señalaron como requisito de procedibilidad, que igualmente se asignó a Consultorios Jurídicos de Universidades, Centros de Conciliación públicos y privados, entidades como la Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales y Notarías; aparte de los conciliadores en equidad y jueces de paz, a los que también se asignaron funciones conciliatorias, por lo que hoy existe una institucionalidad, a nivel nacional, que puede asumir esta competencia.



La conciliación presenta múltiples asuntos que congestionan el servicio de estas autoridades, como:

- a) La suspensión de la vida en común de los cónyuges
- b) La custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los menores
- c) La fijación de la cuota alimentaria
- d) La separación de cuerpos del matrimonio civil o económico
- e) La separación de bienes y la liquidación de sociedades conyugales por causa distinta de la muerte de los cónyuges
- f) Los procesos contenciosos sobre el régimen económico del matrimonio y derechos sucesorales

Mantener esta competencia en las Comisarías de Familia, añadiendo otras que plantea el proyecto, como el permiso de salida del país de NNA, alimentos para adultos mayores, declaración de uniones maritales de hecho y de sociedad patrimonial, afecta la oportunidad en la respuesta institucional a las víctimas de la violencia intrafamiliar, asunto que reclama una especial jerarquía en su ponderación, frente a compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano, para proteger a las víctimas de violencia, entre ellas las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

En esta materia, desde la Ley 575 de 2000, las Comisarías de Familia han asumido competencia para el ejercicio de funciones jurisdiccionales para el trámite de medidas de protección por violencia intrafamiliar, siendo la única entidad a nivel nacional que dicta estas medidas definitivas con carácter definitivo, pues si bien los Jueces Municipales, la Fiscalía General de la Nación, los Jueces de Familia y los Jueces de Garantías pueden dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, solo pueden hacerlo con carácter provisional, trasladando a las Comisarías de Familia para las medidas definitivas de protección.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

En este sentido, el proyecto de Ley nos presenta una oportunidad para fortalecer la respuesta de estas instancias en el ejercicio de esta competencia, que para los fines de protección no comparte con otra autoridad, por lo que consideramos conveniente definir criterios para la gestión de conciliación a su cargo, limitando su trámite a aquellos casos que la conciliación se hace necesaria frente a situaciones asociadas a la violencia intrafamiliar y a fin de prevenir que ésta se repita.

2. Policía Judicial

Si bien el artículo 251 de la Constitución Política en su numeral 5º faculta a la Fiscalía General de la Nación para otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo su responsabilidad y dependencia funcional, es bien sabido que esta función, dada a las Comisarías de Familia ha dejado de ser transitoria y se torna permanente, lo que afecta su misión de protección mientras sume una función propia de esa entidad Nacional, que debería más bien constituirse en soporte de aquellas, con menor capacidad operativa.

En la práctica las ordenes de policía judicial que reciben las Comisarías de Familia van más allá de establecer los hechos de violencia intrafamiliar y se ha convertido en la realización de comisiones en el mismo territorio, tales como visitas domiciliarias y entrevistas psicológicas, por ejemplo, proscritas por la norma, como el Código General del Proceso, llegando incluso a causar revictimización, cuando habiendo concluido el proceso de protección deben retomarse actuaciones por solicitud de la Fiscalía General de la Nación, lo que resulta lesivo a la víctima. Las Comisarías de Familia deben cumplir lo previsto por normas especializadas como la ley 1257 de 2008, trasladando al ente investigador el conocimiento sobre la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar, así como remitir las piezas procesales que con ocasión de su función de protección haya tramitado y que aporten a la investigación penal, con lo cual además se garantizan el derechos de las víctimas a la no revictimización y la garantía de que los hechos serán conocidos por la



autoridad penal competente, lo que es diferente a tener que asumir la responsabilidad de policía judicial o cuerpo técnico de investigación, que en su naturaleza y misión no le corresponde.

3. Programa de prevención de la violencia contra intrafamiliar y violencia sexual.

Las medidas de protección proferidas con ocasión de las Leyes 294 de 1996, modificada parcialmente por las leyes 575 de 2000 y 1257 de 2008, tienen como objeto prevenir el acaecimiento de nuevos hechos de violencia intrafamiliar.

Si bien la prevención es un tema fundamental para cambiar los estereotipos patriarcales e historia de comportamientos de violencia, su realización debe ir más allá de las competencias de las Comisarías de Familia, que en esta materia deben concentrarse en garantizar el acceso a la justicia, mientras que al ser reconocida la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública los programas epidemiológicos desarrollados por el sector salud deben enfocarse en la prevención, que permita contener el fenómeno de la violencia intrafamiliar, así como ser parte de los Observatorios de Conflictividad y violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal, observatorios regionales de violencias de género y otras violencias, que orientan su acción al desarrollo de políticas públicas.

Se da otro nivel de prevención luego de ocurrida la violencia y a efecto de evitar que ésta se repita, en lo que corresponde al sector salud la atención terapéutica que se ordena dentro de las medidas de protección, por lo que debe ser este sector el que diseñe los programas de prevención requeridos por las comunidades, considerando incluso variables conforme a las diversas poblaciones y factores asociados, como historia de desplazamiento por conflicto armado, desmovilización, diversas composiciones de las familias, diferencias intergeneracionales, entre otros.

4. Competencia territorial



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Las diferencias que surgen en el factor de competencia territorial se enfocan en la búsqueda de garantía de los derechos de las víctimas, para que puedan acceder a protección en cualquier lugar donde se encuentren, posición que si bien se presenta como garantía resulta dificultosa y muchas inoperante, e incluso revictimizante, pues al no contar con un sistema de información nacional unificado y mecanismos de articulación nacional se frustran las expectativas de efectividad en la respuesta institucional, lo que termina por dejar a la víctima en el desamparo.

Las normas de atención a la violencia intrafamiliar refieren que se debe proferir una medida definitiva de protección dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, término que encuentra obstáculo frente a las dificultades para vincular al agresor al proceso, allegar las pruebas, hacer comparecer los testigos, practicar entrevistas y demás, haciendo muchas veces que estas medidas sean nugatorias.

5. Visión de familia y mujer

El artículo 5 ° de la Constitución Política ampara a la familia como institución básica de la sociedad, mientras el artículo 42 contempla su protección, constituyéndose en base del desarrollo legal de la Ley 294 de 1996, modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000 y por la Ley 1257 de 2008. Esto no significa que se priorice una posición familista en la atención de la violencia intrafamiliar, pues hay un reconocimiento a las familias diversas, a la pluralidad de familias desarrolladas de manera jurisprudencial para la adopción de medidas de protección, reconociendo las existencias de la Sentencia C 577 de 2011, entre otras, así como se han desarrollado lineamientos que garantizan los enfoques de género, derecho y diferencial, en la atención de la violencia intrafamiliar.

Es por ello por lo que la ampliación de la denominación de hechos de violencia intrafamiliar como la acaecida entre parejas que no tienen convivencia, que no tienen ninguna vocación de permanencia por las razones que sean, no pueden ser cobijadas con medidas que



buscan proteger y garantizar los derechos de los miembros de la familia conculcados por hechos de violencia intrafamiliar.

En el mismo sentido, no podría aplicarse la normatividad vigente a la violencia intrafamiliar, sobre los cuidadores o personas con quienes media un vínculo contractual de cuidado, pues su relación no se basa en el afecto, objetivos comunes, ayuda y socorro mutuos, sino en funciones que están mediadas por una prestación de servicios o relación laboral y el incumplimiento a esos deberes deberá enmarcarse en la normativa general para el tipo de conducta que llegue a desplegarse por ese incumplimiento a las labores de cuidado.

Finalmente, la Ley 1257 de 2008 establece los mecanismos para que las violencias contra las mujeres acaecidas en escenarios laborales, académicos, u otros, puedan ser asumidas por los jueces de garantías, quedando protegidos sus derechos por las autoridades judiciales.

Con respecto al artículo 3°, sobre los principios rectores de las Comisarías de Familia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia aclara que el principio de autonomía e independencia no les aplica a las comisarios y comisarias de familia en materia administrativa y presupuestal, sino en el sentido de independencia judicial cuando ejercen funciones jurisdiccionales y para el ejercicio específico de esa función. El principio de autonomía en relación con la independencia judicial, ha sido definido por la Corte Constitucional como la *"manifestación del principio de separación de poderes y presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso. Concreta el principio de separación de poderes en el contexto de la administración de justicia, y por esta vía materializa y hace posible la limitación al poder, la realización de los derechos y la eficacia en la actuación estatal"*¹¹

Es por ello que a los comisarios y comisarias de familia este principio resulta aplicable cuando sus actuaciones revisten la naturaleza de judiciales, es decir, cuando se surte el

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2016. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

trámite las medidas de protección de violencia intrafamiliar. Ello no acontece cuando el funcionario se ocupa de las competencias de policía judicial, autoridad administrativa u otra.

En cuanto a la redacción del artículo 4° debe tenerse en cuenta que las Comisarías de Familia son las entidades encargadas de tramitar y ordenar las medidas de protección en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar, con única excepción de la subsidiariedad que la Ley asigna en aquellos municipios en donde no existen estos Despachos.

Sus competencias están determinadas por la Ley 1098 de 2006, en tanto en materia de violencia intrafamiliar se esbozan en ésta y se concretan por la Ley 294 de 1996, modificada parcialmente por las leyes 575 de 2000 y 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios de cada una de éstas. En este sentido debe destacarse que las competencias jurisdiccionales, dadas a esta autoridad administrativa en materia de violencia intrafamiliar, representan la obligación del Estado Colombiano adquirido por Ley 248 de 1995, que ratifica la CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA", que en su artículo 7, sobre Deberes de los Estado señala: (...) "g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención".

Significa lo anterior que actuando las Comisarías de Familia como instancia judicial en el marco dicha convención, para garantizar el cumplimiento de la debida diligencia, es pertinente y prioritario el fortalecimiento de su estructura institucional, que hace necesaria su especialización y obliga a despojarlas de otras funciones que desgastan su capacidad de atención, como resulta con las funciones conciliatorias otorgadas por ley 640 de 2001, las policivas derivadas del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006, las de policía judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación mediante Resolución 2230 de 2017, e igualmente las que les han sido atribuidas en subsidiariedad, cuando en un municipio no



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

existen Defensorías de Familia, lo que contradice conceptualmente esta figura, cuando éstas son instancias de orden nacional, cuya presencia debe estar garantizada en todo el territorio por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Así, estas instancias se concentrarían en el cumplimiento de su misión, ordenada por el artículo 83 del Código para la Infancia y la Adolescencia, a efecto de "... prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar..." que comprende además la de orientar a las víctimas de violencia intrafamiliar sobre sus derechos y obligaciones y poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los hechos de violencia intrafamiliar o delito sexual de los que conozca y que hayan ocurrido en el contexto de la violencia intrafamiliar. De este modo, su función será: "CONOCER DE LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES DE PROTECCION EN EL CONTEXTO DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y LAS QUE SE DERIVEN EXCLUSIVAMENTE DE ÉSTA, COMO ES LA DENUNCIA PENAL DE LOS MISMOS HECHOS Y LA FIJACION DE ALIMENTOS, CUSTODIA Y VISITAS, CUANDO POR OCASIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR ES NECESARIO EN GARANTIA DE DERECHOS"

Lo anterior respondería al deber estatal previsto en el artículo 5, 13, 15 y 42 de la Constitución Política, consistente en amparar a la familia como Institución Básica de la sociedad y a las personas a ella vinculadas y en especial a garantizar el principio Constitucional de Acceso a la Justicia (Ar. 229), el cual no solo comporta la facultad que tiene toda persona de acudir en igualdad de condiciones ante los Jueces y Tribunales, con el fin de obtener protección de sus derechos sustanciales, sino que conlleva que el Estado facilite las condiciones para el disfrute de este derecho; principio que guarda relación con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que toda persona tendrá derecho a un recurso sencillo y ágil, ante Jueces o Tribunales competentes, que amparen sus derechos fundamentales. *Es antitécnica la redacción de este artículo y no recoge la ratio Legis señalada en los motivos de exposición, en donde queda claro que



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

la asignación de múltiples competencias a las Comisarías de Familia ha impedido que sean eficaces.

Si se van a señalar las competencias en el marco funcional de estos Despachos, debería recoger los criterios o factores determinantes para la atribución de éstas: esto es: factor objetivo (Naturaleza del asunto), subjetivo (Características especiales o condiciones particulares de ciertos sujetos, ej. NNA), territorial (Lugar donde deben adelantarse los procesos). Por lo mismo, se propone que este artículo haga una relación de competencias, atendiendo a estos factores de manera ordenada, coherente y coordinada, que permita corregir vacíos que no se han atendido con las normas que enmarcan las acciones de protección por violencia intrafamiliar. Podría iniciar señalando:

Competencias de las Comisarías de Familia: las-los Comisarias-os de Familia conocen:

- 1.- De las acciones de violencia intrafamiliar.....
- 2.- De las conciliaciones de custodia, alimentos y visitas en los casos de violencia intrafamiliar
- 3.- De las orientaciones que requieran las víctimas de violencia intrafamiliar sobre sus derechos y obligaciones.

El Proyecto de Ley no precisa el concepto de familia, que resulta indispensable para el cumplimiento de la función, amplía la competencia de las Comisarías de Familia a sujetos que no conforman una familia, lo que se convierte en una carga mayor a la que ya tienen estos Despachos, al dar alcance a parejas de cualquier índole no familiar, en contravía de normas Constitucionales relacionadas con la familia y su protección. Si bien la jurisprudencia ha hecho un reconocimiento a las diferentes formas de familia, a las que da cabida la norma, no puede por ley darle tal carácter a relaciones afectivas que no tienen esa connotación.

Por el contrario, la propuesta del artículo inicia reformando aisladamente el artículo segundo de la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008, sin advertirlo y



sin ser éste el Capítulo y artículo en el que se deba hacer, por cuanto relaciona las competencias de Comisarías y lo que hace es entrar a modificar una disposición de carácter sustantivo, como es el concepto de familia, de manera aislada.

El párrafo primero define criterios diferenciadores de competencia que en nada coadyuvan las dificultades que hoy tienen las Comisarías y Defensorías, como es el caso de delitos sexuales, sin distinción del escenario en el que ocurran. (Competencia a prevención). No se advierte que, en el caso de no estar en el marco de sus competencias funcionales, pueda adoptar las medidas de urgencia, protección y/o restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, para luego remitir al competente en un término y condiciones específicas. Cuando señala que los Defensores de Familia conocerán de las situaciones en que un/a niño/a que en su medio familiar sea presuntamente vulnerado o amenazado por delito sexual, asumirá competencia frente a todos ellos. No se entiende a qué se refiere. ¿Qué pasa si hay violencia intrafamiliar?

Se genera confusión frente al criterio diferenciador de competencias entre Comisarías y Defensorías, en lo que tiene que ver con la existencia de un hecho de violencia sexual contra un NNA, o por la existencia de hechos de violencia intrafamiliar entre adultos de la misma familia.

El párrafo 2 retoma la competencia a prevención y señala que un Defensor debe (Impositivo) adoptar medidas de protección frente a casos diferentes a los de su competencia, es decir, le asigna competencias en materia de Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008. En este mismo párrafo se impone a los Comisarios que a través de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, adopten medidas de protección, desconociendo que éstas son producto del trámite de una medida de protección y no de una facultad discrecional del comisario o comisaria.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

En el Parágrafo 3, en lugar de reproducir la disposición del Decreto Nacional 1069 de 2015 como se advierte en el análisis jurídico, se debe asignar un plazo para que el ICBF garantice cobertura y presencia de Defensores de Familia en todo el territorio Nacional.

En el parágrafo transitorio se debe incluir la aclaración de que en el evento en que el caso no esté en el marco de sus competencias funcionales, pueda adoptar las medidas de urgencia, protección y/o restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, para luego remitir al competente en un término y condiciones específicas. Esto, comprendiendo las múltiples situaciones que pueden afectar a un NNA y no necesariamente relacionadas con delitos sexuales.

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia hace énfasis en que el legislador al ocuparse de regular lo que se debe entender por ausencia de defensor de familia para efectos de establecer la competencia subsidiaria en el defensor, sumado a la competencia a prevención, deja en manos de los comisarios de familia la carga de trabajo ampliada en cuanto hace a la verificación de derechos de NNA y la imposición de medidas de restablecimiento transitorias dado que las defensoras de familia no prestan servicios nocturnos, en fines de semana ni en días no hábiles. En esta medida se sugiere determinar en el proyecto como obligación del ICBF, así como se hace en el artículo 22 del proyecto para los alcaldes, garantizar el servicio permanente de los defensores de familia.

En el artículo 5 referente a la creación y reglamentación de las comisarías de familia En este aspecto es fundamental garantizar que las entidades territoriales dispongan la creación de suficiente número de Comisarías de Familia conforme la población de cada Municipio, así como garantizar que todas cuenten con el recurso humano interdisciplinario, vinculado en las plantas de personal y seleccionado con la formación, experticia y perfiles específicos que la complejidad de la violencia intrafamiliar demanda, considerando además al personal administrativo como Secretario/a de Despacho y notificador, e incluso al personal médico que pueda adelantar la práctica forense necesaria en materia de violencia intrafamiliar.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Sobre la creación y la determinación de las escalas salariales de los Comisarios-as de Familia, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor hace varias precisiones:

De la documentación aportada para el análisis de la iniciativa anteriormente mencionada, se verifica que el proyecto de Ley propone la regulación, creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia

De la lectura del articulado de esta iniciativa y de la exposición de motivos que sustenta el proyecto de Ley bajo análisis, que propone la regulación de las Comisarías de familia y por considerarlo pertinente para este análisis, es importante hacer referencia a los siguientes apartes normativos:

Según lo dispuesto en el proyecto de ley bajo análisis, especialmente en los articulados 1 "Objeto Misional" y 2 "Naturaleza Jurídica", 5 "Creación y Reglamentación" 10. "Naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia" trasgrede la autonomía administrativa dispuesta para las entidades territoriales, especialmente la del Distrito Capital, cuya particularidad es regida por el Decreto Ley 1421 de 1993. Conforme al Concepto Sala de Consulta C.E. 1844 de 2007 Consejo de Estado, "las asambleas departamentales y a los concejos municipales les compete determinar la estructura de la respectiva administración territorial, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de las sociedades de economía mixta. Tratándose de una competencia constitucional propia, su ejercicio no está supeditado a que una ley general o particular lo autorice. En todos los casos, los proyectos correspondientes, de ley, ordenanza o acuerdo, requieren de la iniciativa del gobierno nacional, del gobernador y del alcalde." Adicionalmente el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 55, dispone que; "En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o., el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales." Así mismo el artículo 38 del citado Decreto Ley, concede atribuciones al Alcalde Mayor para:

N. 9. Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

N. 8. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho, los jefes de departamento administrativo, los gerentes de entidades descentralizadas, el Tesorero Distrital y otros agentes suyos. Conforme a las disposiciones pertinentes, nombrar y remover a los demás funcionarios de la administración central. Igualmente, velar por el cumplimiento de las funciones de los servidores distritales y ejercer la potestad disciplinaria frente a los mismos.

Y otorga competencias del Concejo Distrital, en su artículo 12, para

N. 4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

N. 21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa.

De otra parte, según lo mencionado en el Capítulo II. Estructura Institucional de las Comisarías de Familia, Artículo 5. Creación y Reglamentación, consideramos que el Distrito Capital cumple con lo dispuesto en el proyecto, por cuanto actualmente se cuentan con 37 comisarías de familia distribuidas en las diferentes localidades de la ciudad, y en este sentido sería de su responsabilidad efectuar la inscripción ante el Ministerio de Justicia y del Derecho y reportar la información de que trata el inciso 2 del párrafo segundo de este artículo, en el término que establezca la Ley cuando sea promulgada.

Con relación al Artículo 10. Naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia, Párrafo I, se considera necesario el estudio por parte del



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital de los topes salariales para los cargos de comisarios de familia como lo establece el proyecto de ley, tomando como base las asignaciones básicas y no los salarios mensuales a fin de incrementar el presupuesto de gastos del Distrito.

Respecto del Capítulo V. Funcionamiento de las Comisarías de Familia, Artículo 17. Financiación, se considera que no es necesario el hacer referencia al tema, por cuanto este está reglamentado en el Artículo 2 del Decreto Nacional 4840 de 2007. Sin embargo, es procedente revisar el uso de las destinaciones de las regalías, lo cual deberá adelantar la Secretaría de Hacienda Distrital, para determinar si es procedente este artículo como está redactado.

Igualmente, se recomienda revisar por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, el impacto que tendría la aplicación de esta ley en la estructura interna de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Por último, se concluye que la aplicación de este proyecto no tendría impacto o modificación en la estructura general del Distrito Capital.

En este artículo debería preverse el reparto, cuando haya más de dos Comisarías en un mismo Municipio o Distrito. Igualmente, no se habla de la posibilidad de que las Administraciones garanticen la prestación del servicio de las Comisarías en modalidad permanente, semipermanente, diurna o rural, de acuerdo con las especificidades y dinámicas propias del territorio.

En lo que respecta al artículo 6° sobre las calidades para ser comisario o comisaria de familia, se recomienda establecer que para ser Comisario de Familia se requieren unas calidades especiales, esto es que, a más de ser abogado, sea especializado en derecho de familia; independientemente de que tenga especialización en Infancia y Adolescencia, Derechos Humanos, Constitucional, Género, entre otras.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

En cuanto al artículo 7, sobre la composición del equipo interdisciplinario, se hace énfasis en que para la conformación de los equipos de las Comisarías de Familia, no solo se requiere como mínimo un profesional en el área de psicología, unode trabajo social, sino también un abogado que brinde apoyo al Despacho. Sumado a este equipo interdisciplinario se requiere un equipo administrativo conformado por un-a secretario-a, un auxiliar administrativo y un notificador.

Para responder a los compromisos y requerimientos de los Organismos Internacionales, así como al precedente Constitucional, las Comisarías deben contar con equipos interdisciplinarios que posibiliten un acercamiento a las características específicas de los casos, aplicar los instrumentos de riesgo, práctica de pruebas psicosociales, en general deben brindar apoyo al-a Comisario-a para tener un amplio marco de comprensión de cada caso y establecer si se está o no, frente a una violencia de género. Debe contarse con un abogado, en la medida que se requiere como apoyo a las conciliaciones; de ahí la importancia que cuente con formación en la materia y no por los-as psicólogos-as y trabajadores-as sociales, a quienes corresponde la intervención psicosocial.

En el artículo 8°, sobre las calidades de los profesionales del equipo interdisciplinario, se debe incluir a un profesional del derecho con formación en conciliación a efectos de que apoye al Despacho en el ejercicio de conciliaciones y demás competencias asignadas a las Comisarías de Familia.

Lo dispuesto en el artículo 9, referente a la mediación lingüística y comunicacional, le compete a la Alcaldías municipales o distritales o la Entidad de la cual dependan las Comisarías de Familia, las que deben con carácter obligatorio proporcionar los recursos necesarios a estos Despachos, para garantizar la atención con enfoque diferencial, integral y de género.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

La Secretaría Distrital de la Mujer hace énfasis en que frente al componente étnico, es clave señalar la importancia de la coordinación/articulación de las comisarías de familia con las autoridades indígenas, en virtud de artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia constitucional.

La redacción propuesta del artículo 10, relativo a la naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia, contradice lo estipulado en la Ley 909 de 2004, que establece normas sobre la carrera administrativa y en cumplimiento de la cual el empleo de Comisario de Familia es de Carrera Administrativa.

Adicionalmente, la propuesta de que los cargos de los Comisarios-as de Familias sean de libre nombramiento y remoción, es contraria a lo que establece el párrafo del artículo 13 de la Ley 575 de 2000, que establece que los Comisarios de Familia serán funcionarios de carrera administrativa.

Las Comisarías de Familia, como instancia de acceso a la justicia, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional, carácter que le fue asignado a efecto de cumplir la responsabilidad adquirida por el Estado Colombiano en el marco de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belem do Pará, aprobada por la Ley 248 de 1995.

El proyecto de ley incurre en un tópico que ya fue juzgado como incompatible con la Carta Política por la Corte Constitucional, al abrir la puerta para que los cargos de Comisarios de Familia sean nombrados a través de la modalidad de libre nombramiento y remoción. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C 406 de 1997, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, conceptuó que:

«A juicio de esta Corporación, existe una razón suficiente para establecer un empleo de libre nombramiento y remoción en dos eventos: (1) cuando el cargo tenga adscritas funciones de gobierno, esto es, tareas de manejo y de conducción institucional por medio



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

de las cuales se adopten políticas o directrices fundamentales; y, (2) cuando las funciones asignadas a un determinado empleo requieran, para su cumplimiento, de un grado de confianza objetiva o subjetiva mayor del que se exige a cualquier servidor público, lo cual equivale a la exigencia de una confianza plena y total del nominador respecto del funcionario.

(...)

La Corte considera, a la luz de las funciones de los comisarios de familia establecidas en los artículos 296 y 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, que estos funcionarios no desempeñan tareas de gobierno o dirección que ameriten que el respectivo cargo pueda ser considerado como de libre nombramiento y remoción. En efecto, las funciones de los comisarios se contraen, básicamente, a la recepción de quejas y denuncias, a la imposición de las sanciones policivas que establezcan los concejos municipales o distritales y a la práctica de medidas policivas tendentes, en forma exclusiva, a conjurar la situación o situaciones de peligro en que se encuentre un menor (Decreto-Ley 2737 de 1989, artículos 31 y 299). A juicio de esta Corporación, las funciones señaladas dejan claro el hecho de que los comisarios de familia son ejecutores de una serie de normas dirigidas a la protección del menor y la familia frente a cuyo diseño no tienen ninguna incidencia y, por ende, sus tareas no pueden ser calificadas como de dirección o gobierno.

De otro lado, la Corte estima que entre los alcaldes municipales - en su calidad de nominadores - y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los cargos ocupados por los segundos sean de libre nombramiento y remoción. Un análisis de las funciones de los comisarios de policía, consideradas en sí mismas, sin referencia alguna a las circunstancias en que deben ser desempeñadas por el funcionario, determina que éstas no entrañan ningún riesgo social particularmente gravoso o alguna otra consecuencia que determine que entre el nominador y el servidor público deba existir un grado superlativo de confianza."» (Negrita fuera del texto original).



Lo anterior devela que el carácter principal del proyecto de ley es transformar la forma de nombramiento y el nivel del empleo que tienen los comisarios de familia, y si bien se comparte el criterio que los comisarios de familia deben percibir una asignación mensual mayor por la importancia de la labor que desempeñan y la dificultad de las labores a las que están sujetos, esto no puede significar per se en ahondar en un artículo que vicia los buenos propósitos del proyecto y que significaría entregar dicho cargo a vaivenes e intereses políticos, de los cuales debe estar alejado las funciones jurisdiccionales del comisario de familia, necesarias para la protección de las víctimas y su importancia en la resolución y disminución de casos de violencia en el contexto de la familia.

El artículo 11 sobre las funciones de las comisarias de familia, debe ser retirado en su totalidad y en su lugar tener en cuenta la modificación propuesta en el artículo 4, toda vez que los asuntos acá relacionados son competencias y no funciones, las cuales se relacionan en la propuesta del artículo siguiente.

El artículo 12 sobre las funciones del comisario-a de familia. no debe confundirse con el propuesto en el artículo 4 del proyecto, el cual cita: competencia de los comisarios de familia, porque una cosa son las competencias dadas por ley y otras las funciones de los/as Comisarios-as; las cuales en este numeral se confunden con las competencias. Por lo anterior, frente a competencias se debe dejar como están en el artículo 4 y en el artículo 12 se propone la siguiente reladacción de las funciones:

1. 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.
- 2- Administrar y dirigir los Despachos a su cargo.
- 3.- Liderar los equipos profesionales y administrativos bajo su dirección.
- 4.- Llevar un control de los asuntos asignados a sus Despachos.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

- 5.- Aplicar en sus decisiones el enfoque de derechos, diferencial y de género.
- 6.- Dar soluciones oportunas e idóneas a los casos en ejercicio de sus funciones
- 7.- Controlar el cumplimiento de los términos procesales.
- 8- Oficiar como conciliador extrajudicial en derecho de familia en los asuntos de su competencia.

Esta adición es una propuesta de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. La Secretaría de Seguridad sugiere dejar la competencia de conciliadores en los comisarios-as sin condición alguna. Es decir, dejar el numeral 8.

En consonancia con la garantía constitucional al debido proceso se considera necesario excluir del párrafo la expresión "se preferirá" para hacer alusión al uso del procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006. Esto cuanto que tal procedimiento no debería quedar como optativo, sino obligatorio para ser aplicado por parte de los Comisarios cuando de restablecimiento de derechos se trata.

La Secretaría de la Mujer, propone mantener las funciones de policía judicial. Se sugiere valorar la importante labor de las comisarías de familia en su rol como policía judicial, el estar investida con esta función ha permitido evitar la revictimización de las mujeres víctimas de violencias en el marco de la familia.

Con respecto al artículo 13, sobre la modificación de las competencias de los Comisarios-as de Familia, aparte de modificar el término de competencias que no sean "afines", por competencias "diferentes", se solicita establecer que los Concejos Distritales y Municipales tampoco podrán modificarlas.

El artículo 14 sobre las funciones del equipo interdisciplinario, debe ser modificado por cuanto las Comisarías de Familia no cuentan con las mismas estructuras de los centros zonales del ICBF; su objeto misional y competencias son diferentes a las del ICBF, razón



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

por la cual no se les debe sujetar a lo dispuesto en la Ley 1850 de 2018. Se recomienda realizar la modificación así:

ARTÍCULO 14.- FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO, ABOGADO DE APOYO Y EQUIPO ADMINISTRATIVO. Los equipos interdisciplinarios de las Comisarías de Familia deberán:

- 1.- Aplicar el instrumento de identificación preliminar de riesgo para las violencias al interior de la Familia u otro instrumento que lo sustituya.
- 2.- Practicar las entrevistas psicológicas a niños, niñas y adolescentes que disponga el Comisario-a de Familia.
- 3.- Adelantar consultas y visitas en domicilio, de acuerdo al objetivo trazado por el-a Comisario-a.
- 4.- Realizar intervención psicosocial en los casos de violencia intrafamiliar que requiera el-a Comisarioa, con miras a realizar una caracterización de los casos y orientar las decisiones del-a Comisario-a.
- 5.- Realizar verificación de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; personas en condición de capacidad diferenciada, entre otros asuntos que el-a Comisario-a disponga, a efectos de establecer condición de vulneración o amenaza de sus derechos.
- 6.- Llevar a cabo las pericias solicitadas por el Comisario en el marco de una acción de protección por violencia intrafamiliar y/o restablecimiento de derechos.
- 7.- Sustentar los informes y pericias en audiencias, cuando así se disponga por el-a Comisario-a.
- 8.- Las demás que Considere el-a Comisario-a para cumplir su objetivo misional y competencias de Ley.

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, propone que en razón a que la competencia de conciliación es relevante, al menos en las grandes ciudades, se sugiere incluir un parágrafo que establezca que si por decisión del ente territorial el equipo interdisciplinario se integra con abogados sustanciadores estos podrán también oficiar



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

como conciliadores extrajudiciales en los asuntos de competencia de las comisarias de familia

La Secretaría de la Mujer recomienda mantener la facultad de conciliar en los siguientes asuntos custodia, alimentos, regulación de visitas, permisos para salir del país de menores de edad y filiación parental, alimentos y tenencia de adultos mayores, declaración de uniones maritales de hecho y sociedades patrimoniales.

La Secretaria de la Mujer hace énfasis en que se debe contemplar la creación de un grupo interdisciplinario con los enfoques de género para la atención diferenciada entre los sujetos de especial protección constitucional susceptible de violencias.

Sobre las funciones del equipo interdisciplinario, además de las medidas de restablecimiento, protección y atención, hacer referencia a las medidas de estabilización consagradas en la Ley 1257 de 2008. Igualmente, es importante que los profesionales que conforman los equipos interdisciplinarios realicen seguimiento a las medidas de protección con el fin de conocer si las medidas adoptadas se ajustan a las necesidades de las víctimas, y en caso de identificar su insuficiencia puedan recomendar al Comisario/a la modificación o ajuste de estas

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

Sobre el artículo 15 que hace referencia a los tipos de medidas que pueden adoptar los Comisarios-as primero es señalar que, conforme a las funciones jurisdiccionales en el contexto de la violencia intrafamiliar, las medidas que pueden adoptar las comisarias de familia son las contempladas por la ley 294 de 1996, modificada parcialmente por la ley 575 de 2000 y por la ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios correspondientes, en las que además de enumerar algunas de estas medidas prevé: "cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetos de la presente ley". ahora, aquí se están



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

modificando aspectos sustanciales y procedimentales de la medida de protección por violencia intrafamiliar, que tiene un estatuto específico que la regula.

Las reglamentaciones necesarias a esta normativa, que lo son especialmente en materia de procedimiento, deben hacerse bajo un orden lógico y coherente que no tiene el proyecto, cuando por ejemplo de manera aislada propone una modificación al artículo 2º de la Ley 294 de 1996, cuando se habla de competencias de las Comisarías. Ahora, en este aparte del Proyecto se reitera lo ya expresado en las normas citadas, como que pueden adoptar medidas de protección, atención y estabilización y medidas de restablecimiento de derechos, cuando eso lo señala la Ley 294 de 1996 modificada por la Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008. Así mismo, reitera que se podrán adoptar medidas de restablecimiento de derechos, cuando eso lo señala la Ley 1098 de 2006. Se hacen advertencias frente a las medidas a adoptar por el-a Comisario-a, que claramente obedecen a los principios y enfoques que deben ser observados en la intervención y que ya forman parte del artículo tercero de este proyecto y de los principios y enfoques, previstos en las Leyes que regulan las acciones de protección y el proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Con respecto al artículo 16, referente al factor de competencia territorial, el primer párrafo se debe retirar y dejar en su lugar el previsto en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008. En los lugares en donde exista más de una Comisaría de Familia, la acción de protección deberá radicarse en los Centros de Servicios de Comisarías de familia dispuestos para tal fin, los cuales someterán la acción a reparto y en caso de requerirse la adopción de medidas de protección provisionales, a ello se procederá. En tanto se reglamenta el reparto en las ciudades que así lo requieran, las acciones de protección se tramitarán en la Comisaría del lugar de residencia de la víctima; advirtiendo que en aquellas ciudades que tengan una división administrativa por localidades, corresponderá conocer de la acción a la Comisaría que se encuentre en la localidad de residencia de la víctima. En relación con el párrafo 1 no se entendería



necesaria esta advertencia, pues en todos los Municipios del País se entiende están creadas las Comisarías de Familia.

El párrafo 3 debe ser adicionado en el sentido que el Juez de Control de Garantías deberá remitir las diligencias de las medidas de protección provisionales con las actuaciones y pruebas que se tuvieron en cuenta para emitir las, al Centro de servicios de Comisarías de Familia, al día hábil siguiente, Centro que la someterá a reparto de forma inmediata. En tanto entra en vigor el reparto en aquellas ciudades que así lo exijan, se remitirán las diligencias a la Comisaría del lugar de residencia de la Víctima.

Frente al párrafo 3, debe respetarse la descripción de la norma prevista en el párrafo del artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008.

La Secretaría de la Mujer propone no limitar la competencia territorial a al lugar de los hechos ni al domicilio de la víctima, pues la víctima puede no estar en ninguno de estos lugares (puede haberse desplazado incluso por la violencia ejercida) sin que ello afecte su necesidad de protección y atención por parte de las autoridades competentes.

El artículo 17 sobre la financiación, entendiendo que el funcionamiento de las Comisarías de Familia debe estar orientado a cómo deben operar las mismas, que se echa de menos en el proyecto, es preciso determinar una arquitectura institucional para las Comisarías de Familia, que responda a la complejidad que representa la atención de la violencia intrafamiliar desde el componente jurídico y el interdisciplinario, considerando la necesaria valoración del riesgo que debe hacerse en cada caso, la verificación de derechos, la intervención que permita identificar factores de protección, los elementos probatorios que han de soportar las decisiones, la garantía de su cumplimiento y el seguimiento consecuente. Todo ello observando la naturaleza de su función jurisdiccional y dando alcance al cumplimiento de las funciones de otros sectores, como salud, educación, económico, autoridades de policía y demás que estén llamados en corresponsabilidad a



contribuir en la identificación de los hechos y circunstancias y obligados al cumplimiento de las órdenes de protección.

En este aspecto es importante relevar que no puede entenderse que las Comisarías de Familia, por tener a su cargo la responsabilidad de tramitar el procedimiento de las acciones constitucionales de protección, sean las únicas responsables de la protección efectiva a las víctimas, destacando su carácter judicial en las órdenes que emiten. Así mismo, es fundamental considerar en su arquitectura institucional las labores administrativas y de gestión que para su operación debe adelantar las Comisarías de Familia y que hoy están todas en cabeza de las/los Comisarias/os de Familia, cuando debiendo garantizar el acceso a la justicia, la intermediación y legalidad, entre otros principios, tiene además la carga de acciones operativas y la responsabilidad de participar en instancias de articulación que lo obligan a salir de sus Despachos, afectando el cumplimiento de su misión esencial y en consecuencia la garantía de derechos de las víctimas y la oportunidad de respuesta en un marco legal que señala términos perentorios de 4 horas para las medidas provisionales de protección y 10 días para las medidas definitivas, agotado un procedimiento que demanda el curso de todas las etapas procesales con rigurosidad.

El artículo 18 de formación y actualización está ubicado en un capítulo que no corresponde, pues se trata de funcionamiento. Debería estar en el capítulo que recoge las funciones de las Comisarías. Atendiendo a las Competencias de Carácter Jurisdiccional que centran el accionar de las Comisarías de Familia, el Consejo Superior de la Judicatura es quien debe generar procesos de formación como así lo ha señalado la misma Corte Constitucional, en materias tales como: decisiones judiciales con perspectiva de género, técnica procesal, técnica probatoria, construcción de textos jurídicos y en general todas aquellas materias que permitan cualificar el ejercicio de las funciones de carácter jurisdiccional.

El artículo artículo 20 sobre el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Modificación sugerida: Las Alcaldías deben generar acciones permanentes y de calidad,



tendientes a minimizar los riesgos a los que conlleva la atención de las violencias por parte del personal de las Comisarías de Familia.

sobre el artículo 21 referente a las instalaciones e infraestructura de las Comisarías de Familia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, considera que se está desconociendo que la asignación de las instalaciones para el funcionamiento de las Comisarías debe hacerse en el marco de los planes maestros de equipamiento de seguridad ciudadana. El Sector Defensa y Justicia de cada Municipio y Distrito debe definir los estándares requeridos para el funcionamiento de estas entidades, atendiendo además de su servicio en el acceso a la justicia a estándares de orden internacional en el respeto a la dignidad humana e intimidad de las víctimas y en la garantía de privacidad, que los asuntos de su conocimiento reclaman.

El artículo 22 sobre disponibilidad permanente de las Comisarías de Familia, debe ir incluido en el CAPÍTULO II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA y ARTÍCULO 5. CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN, dando claridad que una cosa es la disponibilidad permanente y otra la modalidad en el horario de prestación del servicio, en cuanto lo que debe garantizarse es el servicio de carácter permanente y no la disponibilidad permanente del Comisario o de Familia, sin límite en el horario de prestación de su servicio.

CAPÍTULO VI. GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.

El artículo 23 sobre el ente rector, debe modificarse porque esta concurrencia de entes rectores impide que las Comisarías de Familia tengan una línea técnica directa que consulte la naturaleza, misionalidad y competencias. Debe retirarse al ICBF como ente rector, pues no representa a las Comisarías de Familia y sus lineamientos se ajustan a las estructuras de las Defensorías de Familia.



Con respecto al artículo 24 sobre las funciones y obligaciones del Ente Rector, en el numeral primero no se aclara cual ente rector, por lo tanto, debe señalarse que es el Ministerio de Justicia. El numeral sexto, respecto de competencias en materia de prevención debe ser retirado por cuanto la prevención no es una función que deban desarrollar las Comisarías de Familia. Estas no cuentan con la capacidad para asumir la intervención y la prevención, pues a título de ésta última, administraciones municipales y distritales han dispuesto que las Comisarías participen en multiplicidad de espacios, mesas y actividades que desvían su objeto misional. Mas bien, debe limitarse la participación de las Comisarías de Familia en espacios de Interlocución en los que se realice el seguimiento a casos de violencia intrafamiliar y se coordinen acciones en línea de garantizar el abordaje interinstitucional e intersectorial y la efectividad en la protección a las víctimas, que en gran medida deriva del cumplimiento de otras instancias de las medidas ordenadas por las Comisarías de Familia.

En lo que respecta al artículo articulo 25 sobre el sistema de información, debe aclararse Solo en aquellos Municipios en donde no haya Defensores de Familia, de lo contrario las Comisarías no tendrían por qué asumir competencia subsidiaria. Ahora, si se observa la misión esencial del ICBF, éste debería garantizar la presencia de Defensorías de Familia en todo el territorio Colombia, cuando su razón de ser es la protección de NNA y su competencia de orden nacional.

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

ARTICULO 25. No se presentan observaciones

ARTICULO 26. No se presentan observaciones

ARTICULO 27. No se presentan observaciones



ARTICULO 28. No se presentan observaciones

En el artículo 29, sobre control de los Comisarios-as de Familia debe retirarse por estar en contravía del Juez natural de los procesos disciplinarios. El Ministerio de Justicia no podría sancionar a un Comisario de Familia por falta disciplinaria, dado que el poder disciplinario está en cabeza de las oficinas de asuntos disciplinarios de cada entidad, de la Personería o Procuraduría, por poder preferente.

En el mismo sentido de la observación anterior los artículos 30, 31 y 32 se deben retirar por ir en contravía del ordenamiento Constitucional y legal.

En las derogatorias establecidas en el artículo 36 deben retirarse las competencias asignadas a las Comisarías de Familia, que van en contradicción con su objeto misional: 1. Contravenciones de Policía cometidas por Adolescentes, competencia asignada en el art. 190 de la Ley de Infancia y Adolescencia. 2. Conciliaciones en materia extrajudicial establecidas en la Ley 640 de 2001. 3. Funciones de Policía Judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación de manera transitoria y que en reiteradas prórrogas han perdido su carácter transitorio.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO



Comentarios al articulado del Proyecto de Ley 133 de 2020

CAPITULO I. OBJETO, NATURALEZA JURIDICA Y PRINCIPIOS RECTORES DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA.

ARTICULO 1. OBJETO MISIONAL. Las Comisarías de Familia deben mantener el objeto misional dado por el artículo 83 de la Ley de Infancia, por cuanto el mismo recoge la protección de los derechos de los miembros de la familia, sin necesidad de que remita a otro artículo. Igual, a título de recomendación, la acción de protección claramente no exige la materialización de un hecho de violencia, en cuanto debe darse por el riesgo de sufrirla o la amenaza de concreción de un hecho.

Una descripción ambigua como la que se desprende de este artículo puede llevar a divagar al interprete sobre el alcance de la norma en su contenido general.

ARTICULO 2. NATURALEZA JURIDICA. Las Comisarías deben mantener el carácter de Entidades, por cuanto así se rescata su lugar como instancia con competencias jurisdiccionales, las cuales devienen directamente de la Constitución (Art. 42 y 116). Al éstas brindar un servicio de Justicia, que es público, deben estar ubicadas en el Distrito y/o Municipio en una Entidad que tenga en su misionalidad la administración de Justicia: De ahí que se constituya en un interlocutor válido, como segunda instancia, en aquellos asuntos que por ley no estén atribuidos a los Jueces de Familia.

ARTICULO 3. PRINCIPIOS RECTORES. Respecto a los principios rectores, los mismos fueron recogidos por los lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las Comisarías de Familia. JUSTICIA Y GENERO. Ministerio de Justicia. Segunda Parte. 1. Principios para la atención integral de las violencias de género en la familia desde las Comisarías de Familia. Año 2012. Páginas 43 a 49, al que deber remitirse este artículo. Además, deben tenerse en cuenta los principios de oralidad, acceso a la justicia, igualdad,



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

concentración, inmediación y legalidad, que regulan la actividad procesal de las Comisarías de Familia en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Secretaría de Seguridad. En cuando al principio de autonomía e independencia, se aclara que no resulta aplicable la autonomía administrativa y presupuestal, salvo aquella que deriva de su naturaleza jurisdiccional y para el ejercicio específico de esa función, relacionada con la independencia judicial, definido por la Corte Constitucional como la *"manifestación del principio de separación de poderes y presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso. Concreta el principio de separación de poderes en el contexto de la administración de justicia, y por esta vía materializa y hace posible la limitación al poder, la realización de los derechos y la eficacia en la actuación estatal"* Es por ello que a los comisarios de familia este principio resulta aplicable cuando sus actuaciones revisten la naturaleza de judiciales, es decir, cuando se surte el trámite del proceso de violencia intrafamiliar. Ello no acontece cuando el funcionario se ocupa de las competencias de policía judicial, autoridad administrativa u otra. (C-285/2016).

ARTICULO 4. COMPETENCIA DE LOS COMISARIOS DE FAMILIA. Al respecto debe tenerse en cuenta que las Comisarías de Familia son las entidades encargadas de tramitar y ordenar las medidas de protección en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar, con única excepción de la subsidiariedad que la Ley asigna en aquellos municipios en donde no existen estos Despachos. Sus competencias están determinadas por la Ley 1098 de 2006, en tanto en materia de violencia intrafamiliar se esbozan en ésta y se concretan por la Ley 294 de 1996, modificada parcialmente por las leyes 575 de 2000 y 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios de cada una de éstas. En este sentido debe destacarse que las competencias jurisdiccionales, dadas a esta autoridad administrativa en materia de violencia intrafamiliar, representan la obligación del Estado Colombiano adquirido por Ley 248 de 1995, que ratifica la CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA", que en su artículo 7, sobre Deberes de los Estado señala: (...) "g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaría de Gobierno

violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención". Significa lo anterior que actuando las Comisarías de Familia como instancia judicial en el marco dicha convención, para garantizar el cumplimiento de la debida diligencia, es pertinente y prioritario el fortalecimiento de su estructura institucional, que hace necesaria su especialización y obliga a despojarlas de otras funciones que desgastan su capacidad de atención, como resulta con las funciones conciliatorias otorgadas por ley 640 de 2001, las policivas derivadas del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006, las de policía judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación mediante Resolución 2230 de 2017, e igualmente las que les han sido atribuidas en subsidiaridad, cuando en un municipio no existen Defensorías de Familia, lo que contradice conceptualmente esta figura, cuando éstas son instancias de orden nacional, cuya presencia debe estar garantizada en todo el territorio por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Así, estas instancias se concentrarían en el cumplimiento de su misión, ordenada por el artículo 83 del Código para la Infancia y la Adolescencia, a efecto de "... prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar..." que comprende además la de orientar a las víctimas de violencia intrafamiliar sobre sus derechos y obligaciones y poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los hechos de violencia intrafamiliar o delito sexual de los que conozca y que hayan ocurrido en el contexto dela violencia intrafamiliar. De este modo, su función será: "CONOCER DE LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES DE PROTECCION EN EL CONTEXTO DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y LAS QUE SE DERIVEN EXCLUSIVAMENTE DE ÉSTA, COMO ES LA DENUNCIA PENAL DE LOS MISMOS HECHOS Y LA FIJACION DE ALIMENTOS, CUSTODIA Y VISITAS, CUANDO POR OCASIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR ES NECESARIO EN GARANTIA DE DERECHOS"



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Lo anterior respondería al deber estatal previsto en el artículo 5, 13, 15 y 42 de la Constitución Política, consistente en amparar a la familia como Institución Básica de la sociedad y a las personas a ella vinculadas y en especial a garantizar el principio Constitucional de Acceso a la Justicia (Ar. 229), el cual no solo comporta la facultad que tiene toda persona de acudir en igualdad de condiciones ante los Jueces y Tribunales, con el fin de obtener protección de sus derechos sustanciales, sino que conlleva que el Estado facilite las condiciones para el disfrute de este derecho; principio que guarda relación con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que toda persona tendrá derecho a un recurso sencillo y ágil, ante Jueces o Tribunales competentes, que amparen sus derechos fundamentales. *Es antitécnica la redacción de este artículo y no recoge la ratio Legis señalada en los motivos de exposición, en donde queda claro que la asignación de múltiples competencias a las Comisarías de Familia ha impedido que sean eficaces.

Si se van a señalar las competencias en el marco funcional de estos Despachos, debería recoger los criterios o factores determinantes para la atribución de éstas: esto es: factor objetivo (Naturaleza del asunto), subjetivo (Características especiales o condiciones particulares de ciertos sujetos, ej. NNA), territorial (Lugar donde deben adelantarse los procesos). Por lo mismo, se propone que este artículo haga una relación de competencias, atendiendo a estos factores de manera ordenada, coherente y coordinada, que permita corregir vacíos que no se han atendido con las normas que enmarcan las acciones de protección por violencia intrafamiliar. Podría iniciar señalando:

Competencias de las Comisarías de Familia: las-los Comisarias-os de Familia conocen:

- 1.- De las acciones de violencia intrafamiliar.....
- 2.- De las conciliaciones de custodia, alimentos y visitas en los casos de violencia intrafamiliar
- 3.- De las orientaciones que requieran las víctimas de violencia intrafamiliar sobre sus derechos y obligaciones.
- 4.-



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

La propuesta del artículo inicia reformando aisladamente el artículo segundo de la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008, sin advertirlo y sin ser éste el Capítulo y artículo en el que se deba hacer, por cuanto relaciona las competencias de Comisarías y lo que hace es entrar a modificar una disposición de carácter sustantivo, como es el concepto de familia, de manera aislada.

En el párrafo primero: Define criterios diferenciadores de competencia que en nada coadyuvan las dificultades que hoy tienen las Comisarías y Defensorías, como es el caso de delitos sexuales, sin distinción del escenario en el que ocurran. (Competencia a prevención). No se advierte que, en el caso de no estar en el marco de sus competencias funcionales, pueda adoptar las medidas de urgencia, protección y/o restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, para luego remitir al competente en un término y condiciones específicas. Cuando señala que los Defensores de Familia conocerán de las situaciones en que un/a niño/a que en su medio familiar sea presuntamente vulnerado o amenazado por delito sexual, asumirá competencia frente a todos ellos. No se entiende a qué se refiere. ¿Qué pasa si hay violencia intrafamiliar?.

Se genera confusión frente al criterio diferenciador de competencias entre Comisarías y Defensorías, ésta se da por la existencia de un hecho de violencia sexual contra un NNA, o por la existencia de hechos de violencia intrafamiliar entre adultos de la misma familia. Es realmente confuso!!

En el párrafo 2. Retoma la competencia a prevención y señala que un Defensor debe (Impositivo) adoptar medidas de protección frente a casos diferentes a los de su competencia, es decir le asigna competencias en materia de Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008?. En este mismo párrafo se impone a los Comisarios que a través de un Proceso administrativo de restablecimiento de derechos, adopte medidas de protección, desconociendo que éstas son producto del trámite de una acción de protección y no de un PARD.



En el Parágrafo 3 se debe asignar un plazo para que el ICBF garantice cobertura y presencia de Defensores de Familia en todo el territorio Nacional.

El parágrafo transitorio recoge la redacción que debería quedar, con la aclaración de que en el evento en que el caso no esté en el marco de sus competencias funcionales, pueda adoptar las medidas de urgencia, protección y/o restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, para luego remitir al competente en un término y condiciones específicas. Esto, comprendiendo las múltiples situaciones que pueden afectar a un NNA y no necesariamente relacionadas con delitos sexuales.

Secretaría de Seguridad: Al ocuparse de regular lo que se debe entender por ausencia de defensor de familia para efectos de establecer la competencia subsidiaria en el defensor, sumado a la competencia a prevención, deja en manos de los comisarios de familia la carga de trabajo ampliada en cuanto hace a la verificación de derechos de NNA y la imposición de medidas de restablecimiento transitorias dado que las defensoras de familia no prestan servicios nocturnos, en fines de semana ni en días no hábiles. En esta medida se sugiere determinar en el proyecto como obligación del ICBF, así como se hace en el artículo 22 del proyecto para los alcaldes, garantizar el servicio permanente de los defensores de familia.

Adicionalmente el artículo, sin precisar en el concepto de familia, que resulta indispensable para el cumplimiento de la función, amplía la competencia de las Comisarías de Familia a sujetos que no conforman una familia, lo que se convierte en una carga mayor a la que ya tienen estos Despachos, al dar alcance a parejas de cualquier índole no familiar, en contravía de normas Constitucionales relacionadas con la familia y su protección. Si bien la jurisprudencia ha hecho un reconocimiento a las diferentes formas de familia, a las que da cabida la norma, no puede por ley darle tal carácter a relaciones afectivas que no tienen esa connotación.

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.



ARTICULO 5. CREACION Y REGLAMENTACION. En este aspecto es fundamental garantizar que las entidades territoriales dispongan la creación de suficiente número de Comisarías de Familia conforme la población de cada Municipio, así como garantizar que todas cuenten con el recurso humano interdisciplinario, vinculado en las plantas de personal y seleccionado con la formación, experticia y perfiles específicos que la complejidad de la violencia intrafamiliar demanda, considerando además al personal administrativo como Secretario/a de Despacho y notificador, e incluso al personal médico que pueda adelantar la práctica forense necesaria en materia de violencia intrafamiliar.

En este artículo debería preverse el Reparto, cuando haya más de dos Comisarías en un mismo Municipio o Distrito. Igualmente, no se habla de la posibilidad de que las Administraciones garanticen la prestación del servicio de las Comisarías en modalidad permanente, semipermanente, diurna o rural, de acuerdo con las especificidades y dinámicas propias del territorio.

ARTICULO 6. CALIDADES PARA SER COMISARIO DE FAMILIA. Para ser Comisario de Familia se requieren unas calidades especiales, esto es que, a más de ser abogado, sea especializado en derecho de familia; independientemente de que tenga especialización en Infancia y Adolescencia, Derechos Humanos, Constitucional, Género, entre otras.

ARTICULO 7. COMPOSICION DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Para la conformación de los equipos de las Comisarías de Familia, no solo se requiere como mínimo un profesional en el área de psicología, unode trabajo social, sino también un abogado que brinde apoyo al Despacho. Sumado a este equipo interdisciplinario se requiere un equipo administrativo conformado por un-a secretario-a, un auxiliar administrativo y un notificador, como antes se dijo.

Para responder a los compromisos y requerimientos de los Organismos Internacionales, así como al precedente Constitucional, las Comisarías deben contar con equipos interdisciplinarios que posibiliten un acercamiento a las características específicas de los casos, aplicar los instrumentos de riesgo, práctica de pruebas psicosociales, en general deben brindar apoyo al-a Comisario-a para tener un amplio marco de comprensión de cada



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

caso y establecer si se está o no, frente a una violencia de género. Debe contarse con un(a) abogado(a), en la medida que se requiere como apoyo a las conciliaciones; de ahí la importancia que cuente con formación en la materia y no por los-as psicólogos-as y trabajadores-as sociales, a quienes corresponde la intervención psicosocial.

ARTÍCULO 8. CALIDADES DE LOS PROFESIONALES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Se debe incluir a un profesional del derecho con formación en conciliación a efectos de que apoye al Despacho en el ejercicio de conciliaciones y demás competencias asignadas a las Comisarías de Familia.

ARTÍCULO 9. MEDIACION LINGÜÍSTICA Y COMUNICACIONAL. La redacción de este artículo no es la correcta en la medida en que es a la Alcaldía o la Entidad de la cual dependan las Comisarías de Familia, las que deben con carácter obligatorio proporcionar los recursos necesarios a estos Despachos, para garantizar la atención con enfoque diferencial, integral y de género.

Por su parte, la Secretaría Distrital de la Mujer, frente al componente étnico, señala sobre la importancia de la coordinación/articulación de las Comisarías de Familia con las autoridades indígenas, en virtud del artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia constitucional.

ARTICULO 10. NATURALEZA DE LOS EMPLEOS, SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Esta norma contradice lo estipulado por Ley 443 de 1998 derogada por la Ley 909 de 2004, que establecía normas sobre la carrera administrativa, dispuso en artículo 5º, parágrafo 2, que "El empleo de Comisario de Familia es de Carrera Administrativa". El parágrafo del artículo 13 de la Ley 575 de 2000, que establece que los Comisarios de Familia serán funcionarios de carrera administrativa. Con Sentencia de constitucionalidad No. C-1267 de 2000, MP. Alfredo Beltrán Sierra. El hecho que el-la Comisario(a) de Familia sea de libre nombramiento y remoción es un retroceso en el proceso institucional del cargo; situación que podría plantearse para mejorar las

25



condiciones salariales del-la Comisario(a) es que esta función no sea de carácter municipal, porque su remuneración dependerá de la categoría de municipio al que pertenezca el-la comisario(a), sino que sea un cargo de nivel nacional, adecuando con ello la asignación salarial al cargo que se ocupa, acorde con las funciones jurisdiccionales.

CAPÍTULO III FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

ARTÍCULO 12. FUNCIONES DEL COMISARIO DE FAMILIA. Este artículo no debe confundirse con el propuesto en el artículo 4° del Proyecto, el cual cita: **COMPETENCIA DE LOS COMISARIOS DE FAMILIA**, porque una cosa son las competencias otorgadas por Ley y otras las funciones de los-as Comisarios-as; las cuales en este numeral se confunden con las competencias. Por lo anterior, frente a competencias se debe dejar como están en el artículo 4° y en este punto, señalarse:

- 1.- Son responsables de administrar y dirigir los Despachos a su cargo;
- 2.- Lideran los equipos profesionales y administrativos bajo su dirección;
- 3.- Llevan un control de los asuntos asignados a sus Despachos;
- 4.- Con sus decisiones garantizan el enfoque de derechos, diferencial y de género;
- 5.- Promueven Resoluciones judiciales oportunas e idóneas;
- 6.- Controlarán el cumplimiento de los términos procesales.

La Secretaría Distrital de Seguridad sugiere dejar la competencia de conciliadores en los-las comisarios (as) sin condición alguna, es decir, dejar el numeral 8 *"Oficiar como conciliador extrajudicial en derecho de familia en los asuntos de su competencia"*.

En consonancia con la garantía constitucional al debido proceso se considera necesario excluir del párrafo la expresión "se preferirá" para hacer alusión al uso del procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006, esto, como quiera que tal procedimiento no debería quedar como optativo, sino obligatorio para ser aplicado por parte de los-las Comisarios(as) cuando de restablecimiento de derechos se trata.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

En este orden, la Secretaría Distrital de la Mujer, propone mantener las funciones de Policía Judicial; se sugiere valorar la importante labor de las Comisarías de Familia en su rol como policía judicial, el estar investida con esta función ha permitido evitar la revictimización de las mujeres víctimas de violencias en el marco de la familia.

ARTICULO 13. MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Adicionar a los Consejos Municipales o Distritales.

ARTÍCULO 14. FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Este artículo debe ser modificado por cuanto las Comisarías de Familia no cuentan con las mismas estructuras de los centros zonales del ICBF; su objeto misional y competencias son diferentes a las del ICBF, razón por la cual no se les debe sujetar a lo dispuesto en la Ley 1850 de 2018.

ARTÍCULO 14.- FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO, ABOGADO DE APOYO Y EQUIPO ADMINISTRATIVO. Los equipos interdisciplinarios de las Comisarías de Familia deberán:

- 1.- Aplicar el instrumento de identificación preliminar de riesgo para las violencias al interior de la Familia u otro instrumento que lo sustituya.
- 2.- Practicar las entrevistas psicológicas a niños, niñas y adolescentes que disponga el Comisario-a de Familia.
- 3.- Adelantar consultas y visitas en domicilio, de acuerdo al objetivo trazado por el-a Comisario-a.
- 4.- Realizar intervención psicosocial en los casos de violencia intrafamiliar que requiera el-a Comisarioa, con miras a realizar una caracterización de los casos y orientar las decisiones del-a Comisario-a.
- 5.- Realizar verificación de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; personas en condición de capacidad diferenciada, entre otros asuntos que el-a Comisario-a disponga, a efectos de establecer condición de vulneración o amenaza de sus derechos.



- 6.- Llevar a cabo las pericias solicitadas por el Comisario en el marco de una acción de protección por violencia intrafamiliar y/o restablecimiento de derechos.
- 7.- Sustentar los informes y pericias en audiencias, cuando así se disponga por el-a Comisario-a.
- 8.- Las demás que Considere el-a Comisario-a para cumplir su objetivo misional y competencias de Ley.

En este orden de ideas, Secretaría Distrital de Seguridad considera que la competencia de conciliación es relevante, al menos en las grandes ciudades; se sugiere incluir un párrafo que establezca que si por decisión del ente territorial el equipo interdisciplinario se integra con abogados sustanciadores estos podrán también *"Oficiar como conciliador extrajudicial en derecho de familia en los asuntos de competencia de la Comisaría"*.

La Secretaría Distrital de la Mujer recomienda mantener la facultad de conciliar en los siguientes asuntos: custodia, alimentos, regulación de visitas, permisos para salir del país de menores de edad y filiación parental, alimentos y tenencia de adultos mayores, declaración de uniones maritales de hecho y sociedades patrimoniales.

Así mismo, la Secretaría Distrital de la Mujer, considera que no se contempla la creación de un grupo interdisciplinario con los enfoques de género para la atención diferenciada entre los sujetos de especial protección constitucional susceptible de violencias. Sobre las funciones del equipo interdisciplinario, además de las medidas de restablecimiento, protección y atención, hacer referencia a las medidas de estabilización consagradas en la Ley 1257 de 2008. Igualmente, es importante que los profesionales que conforman los equipos interdisciplinarios realicen seguimiento a las medidas de protección con el fin de conocer si las medidas adoptadas se ajustan a las necesidades de las víctimas, y en caso de identificar su insuficiencia puedan recomendar al Comisario/a la modificación o ajuste de estas.



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

ARTICULO 15. TIPOS DE MEDIDAS. Lo primero es señalar que, conforme a las funciones jurisdiccionales en el contexto de la violencia intrafamiliar, las medidas que pueden adoptar las Comisarías de Familia son las contempladas por La Ley 294 de 1996, modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000 y por la ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios correspondientes, en las que además de enumerar algunas de estas medidas prevé: "cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetos de la presente Ley" Ahora bien, en relación a este artículo, se están modificando aspectos sustanciales y procedimentales de la acción de protección por violencia intrafamiliar, que tiene un estatuto específico que la regula.

Las reglamentaciones necesarias a esta normativa, que lo son especialmente en materia de procedimiento, deben hacerse bajo un orden lógico y coherente que no tiene el Proyecto de Ley analizado, cuando por ejemplo de manera aislada propone una modificación al artículo 2º de la Ley 294 de 1996, cuando se habla de competencias de las Comisarías de la Familia, ahora, en este aparte del Proyecto se reitera lo ya expresado en las normas citadas, como que pueden adoptar medidas de protección, atención y estabilización y medidas de restablecimiento de derechos, cuando eso lo señala la Ley 294 de 1996 modificada por la Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008. Así mismo, reitera que se podrán adoptar medidas de restablecimiento de derechos, cuando eso lo señala la Ley 1098 de 2006. Se hacen advertencias frente a las medidas a adoptar por el-a Comisario-a, que claramente obedecen a los principios y enfoques que deben ser observados en la intervención y que ya forman parte del artículo tercero de este proyecto y de los principios y enfoques, previstos en las Leyes que regulan las acciones de protección y el proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.



ARTÍCULO 16. FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL. El primer párrafo del presente artículo se debe retirar y dejar en su lugar el previsto en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008. En los lugares en donde exista más de una Comisaría de Familia, la acción de protección deberá radicarse en los Centros de Servicios de Comisarías de familia dispuestos para tal fin, los cuales someterán la acción a reparto y en caso de requerirse la adopción de medidas de protección provisionales, a ello se procederá. En tanto se reglamenta el reparto en las ciudades que así lo requieran, las acciones de protección se tramitarán en la Comisaría del lugar de residencia de la víctima; advirtiéndose que en aquellas ciudades que tengan una división administrativa por localidades, corresponderá conocer de la acción a la Comisaría que se encuentre en la localidad de residencia de la víctima. En relación con el párrafo 1 no se entendería necesaria esta advertencia, pues en todos los Municipios del País se entienden creadas las Comisarías de Familia.

En relación con el párrafo 3° debe ser adicionado en el sentido que el Juez de Control de Garantías deberá remitir las diligencias de las medidas de protección provisionales con las actuaciones y pruebas que se tuvieron en cuenta para emitirlas, al Centro de servicios de Comisarías de Familia, al día hábil siguiente, Centro que la someterá a reparto de forma inmediata. En tanto, entra en vigor el reparto en aquellas ciudades que así lo exijan, se remitirán las diligencias a la Comisaria del lugar de residencia de la víctima.

Adicionalmente, frente al párrafo 3°, debe respetarse la descripción de la norma prevista en el párrafo del artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008.

La Secretaría Distrital de la Mujer propone no limitar la competencia territorial al lugar de los hechos ni al domicilio de la víctima, como quiera que la víctima puede no estar en ninguno de estos lugares (puede haberse desplazado incluso por la violencia ejercida) sin que ello afecte su necesidad de protección y atención por parte de las autoridades competentes.



ARTÍCULO 17. FINANCIACIÓN. En este capítulo, entendiendo que “funcionamiento” debe estar orientado a cómo deben operar las Comisarías de Familia, que se echa de menos en la iniciativa, es preciso determinar una arquitectura institucional para las Comisarías de Familia, que responda a la complejidad que representa la atención de la violencia intrafamiliar desde el componente jurídico y el interdisciplinario, considerando la necesaria valoración del riesgo que debe hacerse en cada caso, la verificación de derechos, la intervención que permita identificar factores de protección, los elementos probatorios que han de soportar las decisiones, la garantía de su cumplimiento y el seguimiento consecuente. Todo lo anterior, observando la naturaleza de su función jurisdiccional y dando alcance al cumplimiento de las funciones de otros sectores, como salud, educación, económico, autoridades de policía y demás que estén llamados en corresponsabilidad a contribuir en la identificación de los hechos y circunstancias y obligados al cumplimiento de las órdenes de protección.

En este aspecto es importante relevar que no puede entenderse que las Comisarías de Familia, por tener a su cargo la responsabilidad de tramitar el procedimiento de las acciones constitucionales de protección, sean las únicas responsables de la protección efectiva a las víctimas, destacando su carácter judicial en las órdenes que emiten. Así mismo, es fundamental considerar en su arquitectura institucional las labores administrativas y de gestión que para su operación debe adelantar las Comisarías de Familia y que hoy están todas en cabeza de las/los Comisarias/os de Familia, cuando debiendo garantizar el acceso a la justicia, la intermediación y legalidad, entre otros principios, tiene además la carga de acciones operativas y la responsabilidad de participar en instancias de articulación que lo obligan a salir de sus Despachos, afectando el cumplimiento de su misión esencial y en consecuencia la garantía de derechos de las víctimas y la oportunidad de respuesta en un marco legal que señala términos perentorios de 4 horas para las medidas provisionales de protección y 10 días para las medidas definitivas, agotado un procedimiento que demanda el curso de todas las etapas procesales con rigurosidad.



ARTICULO 18. FORMACION Y ACTUALIZACIÓN. Este artículo está ubicado en un capítulo que no corresponde, dado que se trata de funcionamiento. Debería estar en el capítulo que recoge las funciones de las Comisarías. Atendiendo a las Competencias de Carácter Jurisdiccional que centran el accionar de las Comisarías de Familia, el Consejo Superior de la Judicatura es quien debe generar procesos de formación como así lo ha señalado la misma Corte Constitucional, en materias tales como: Decisiones judiciales con perspectiva de género, técnica procesal, técnica probatoria, construcción de textos jurídicos y en general todas aquellas materias que permitan cualificar el ejercicio de las funciones de carácter jurisdiccional.

ARTICULO 20. SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

Modificación sugerida: Las Alcaldías deben generar acciones permanentes y de calidad, tendientes a minimizar los riesgos a los que conlleva la atención de las violencias por parte del personal de las Comisarías de Familia.

ARTICULO 21. INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURA. La asignación de instalaciones para el funcionamiento de las Comisarías debe hacerse en el marco de los planes maestros de equipamiento de seguridad ciudadana, Defensa y Justicia de cada Municipio y Distrito; que defina los estándares requeridos para el funcionamiento de estas entidades, atendiendo además de su servicio en el acceso a la justicia a estándares de orden internacional en el respeto a la dignidad humana e intimidad de las víctimas y en la garantía de privacidad, que los asuntos de su conocimiento reclaman.

ARTICULO 22. DISPONIBILIDAD PERMANENTE. Este artículo debe ir incluido en el CAPÍTULO II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA y ARTÍCULO 5. CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN, dando claridad que una cosa es la disponibilidad permanente y otra la modalidad en el horario de prestación del servicio, en cuanto lo que debe garantizarse es el servicio de carácter permanente y no la disponibilidad permanente del Comisario o de Familia, sin límite en el horario de prestación de su servicio.



CAPÍTULO VI. GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.

ARTICULO 25. No se presentan observaciones

ARTICULO 26. No se presentan observaciones

ARTICULO 27. No se presentan observaciones

ARTICULO 28. No se presentan observaciones

ARTICULO 23. ENTE RECTOR. Esta concurrencia de entes rectores impide que las Comisarías de Familia tengan una línea técnica directa que consulte la naturaleza, misionalidad y competencias. Debe retirarse al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, como quiera que dicha entidad no representa a las Comisarías de Familia y sus lineamientos se ajustan a las estructuras de las Defensorías de Familia.

ARTÍCULO 24. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR. En el numeral primero no se aclara cuál ente rector se hacer referencia, por lo tanto, debe señalarse que es el Ministerio de Justicia. El numeral sexto, respecto de competencias en materia de prevención debe ser retirado por cuanto la prevención no es una función que deban desarrollar las Comisarías de Familia. Estas no cuentan con la capacidad para asumir la intervención y la prevención, pues a título de ésta última, administraciones municipales y distritales han dispuesto que las Comisarías participen en multiplicidad de espacios, mesas y actividades que desvían su objeto misional, así las cosas, debería limitarse la participación de las Comisarías de Familia en espacios de Interlocución en los que se realice el seguimiento a casos de violencia intrafamiliar y se coordinen acciones en línea de garantizar el abordaje interinstitucional e intersectorial y la efectividad en la protección a las víctimas,



que en gran medida deriva del cumplimiento de otras instancias de las medidas ordenadas por las Comisarías de Familia.

ARTICULO 25. SISTEMA DE INFORMACIÓN. Solo en aquellos Municipios en donde no haya Defensores de Familia, de lo contrario las Comisarías no tendrían por qué asumir competencia subsidiaria. Ahora, si se observa la misión esencial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, éste debería garantizar la presencia de Defensorías de Familia en todo el territorio Colombia, cuando su razón de ser es la protección de NNA y su competencia de orden nacional.

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

ARTICULO 29. CONTROL. Este último párrafo debe retirarse por estar en contravía del Juez natural de los procesos disciplinarios. El Ministerio de Justicia no podría sancionar a un Comisario de Familia por falta disciplinaria, dado que el poder disciplinario está en cabeza de las oficinas de asuntos disciplinarios de cada entidad, de la Personería o Procuraduría, por poder preferente.

ARTICULO 30. SANCIONES. En el mismo sentido de la observación anterior, este artículo se debe retirar por ir en contravía del ordenamiento Constitucional y legal.

ARTÍCULO 31. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. Este artículo se debe retirar por las razones atrás esbozadas.

ARTICULO 32. FALTAS Modificación sugerida: Se debe retirar por las citadas razones.

ARTICULO 36. DEROGATORIAS. En las derogatorias deben retirarse las competencias asignadas a las Comisarías de Familia, que van en contradicción con su objeto misional: 1. Contravenciones de Policía cometidas por Adolescentes, competencia asignada en el art.



190 de la Ley de Infancia y Adolescencia. 2. Conciliaciones en materia extrajudicial establecidas en la Ley 640 de 2001. 3. Funciones de Policía Judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación de manera transitoria y que en reiteradas prórrogas han perdido su carácter transitorio.

COMENTARIOS O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Si bien la iniciativa objeto de análisis, es una oportunidad pertinente para abrir la discusión sobre las Comisarías de Familia, su importancia en la garantía de acceso a la justicia en materia de violencias de contexto intrafamiliar y la dispersión de normas que en la actualidad las regulan, también es claro que el Proyecto de Ley en mención, incluye algunas disposiciones que son abiertamente inconstitucionales.

Las Comisarías de Familia, como instancia de acceso a la justicia, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional, carácter que le fue asignado a efecto de cumplir la responsabilidad adquirida por el Estado Colombiano en el marco de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belem do Pará, aprobada por la Ley 248 de 1995.

El referido Proyecto de Ley incurre en un tópico que ya fue juzgado como incompatible con la Carta Política por la Corte Constitucional, al abrir la puerta para que los cargos de Comisarios (as) de Familia sean nombrados a través de la modalidad de libre nombramiento y remoción. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C 406 de 1997, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, conceptuó en este sentido:

«A juicio de esta Corporación, existe una razón suficiente para establecer un empleo de libre nombramiento y remoción en dos eventos: (1) cuando el cargo tenga adscritas funciones de



gobierno, esto es, tareas de manejo y de conducción institucional por medio de las cuales se adopten políticas o directrices fundamentales; y, (2) cuando las funciones asignadas a un determinado empleo requieran, para su cumplimiento, de un grado de confianza objetiva o subjetiva mayor del que se exige a cualquier servidor público, lo cual equivale a la exigencia de una confianza plena y total del nominador respecto del funcionario.

(...)

La Corte considera, a la luz de las funciones de los comisarios de familia establecidas en los artículos 296 y 299 del Decreto-Ley 2737 de 1989, que estos funcionarios no desempeñan tareas de gobierno o dirección que ameriten que el respectivo cargo pueda ser considerado como de libre nombramiento y remoción. En efecto, las funciones de los comisarios se contraen, básicamente, a la recepción de quejas y denuncias, a la imposición de las sanciones policivas que establezcan los concejos municipales o distritales y a la práctica de medidas policivas tendentes, en forma exclusiva, a conjurar la situación o situaciones de peligro en que se encuentre un menor (Decreto-Ley 2737 de 1989, artículos 31 y 299). A juicio de esta Corporación, las funciones señaladas dejan claro el hecho de que los comisarios de familia son ejecutores de una serie de normas dirigidas a la protección del menor y la familia frente a cuyo diseño no tienen ninguna incidencia y, por ende, sus tareas no pueden ser calificadas como de dirección o gobierno.

De otro lado, la Corte estima que entre los alcaldes municipales - en su calidad de nominadores - y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza objetiva o subjetiva que justifique que los cargos ocupados por los segundos sean de libre nombramiento y remoción. Un análisis de las funciones de los comisarios de policía, consideradas en sí mismas, sin referencia alguna a las circunstancias en que deben ser desempeñadas por el funcionario, determina que éstas no entrañan ningún riesgo social particularmente gravoso o alguna otra consecuencia que determine que entre el nominador y el servidor público deba existir un grado superlativo de confianza."» (Negrilla fuera del texto original).



Lo anterior devela que el carácter principal del Proyecto de Ley es transformar la forma de nombramiento y el nivel del empleo que tienen los-las comisarios(as) de familia, y si bien se comparte el criterio que los-las comisarios(as) de familia deben percibir una asignación mensual mayor por la importancia de la labor que desempeñan y la dificultad de las labores a las que están sujetos, esto no puede significar per se en ahondar en un artículo que vicia los buenos propósitos del proyecto y que significaría entregar dicho cargo a vaivenes e intereses políticos, de los cuales debe estar alejado las funciones jurisdiccionales del comisario de familia, necesarias para la protección de las víctimas y su importancia en la resolución y disminución de casos de violencia en el contexto de la familia.

1. ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO MISIONAL:

Respecto del objeto misional este tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política en el artículo 42, inciso 5 «*Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley*», para asegurar el cumplimiento, protección y restablecimiento de los derechos de sus integrantes. Sobre este punto, se propone que el proyecto de ley defina a las comisarías de familia como autoridades administrativas, por las razones que se exponen en las observaciones al segundo artículo del proyecto.

El concepto de familia, tal como está planteado por el articulado del Proyecto de Ley 133-2020, no se ajusta al mandato constitucional.

Este proyecto de Ley deroga el artículo 83 de la ley 1098 de 2006, se sugiere señalar esta derogatoria de manera explícita.

2. ARTÍCULO SEGUNDO. NATURALEZA JURÍDICA:

Las Comisarías de Familia deben mantener el carácter de Entidades, por cuanto así se rescata su lugar como instancia con competencias jurisdiccionales, las cuales devienen directamente de la Constitución Política de Colombia (Art. 42 y 116), y estas al brindar un



servicio de Justicia, de carácter público, deben estar ubicadas en el Distrito y/o Municipio en una Entidad que tenga en su misionalidad la administración de Justicia: De ahí que se constituya en un interlocutor válido, como segunda instancia, en aquellos asuntos que por ley no estén atribuidos a los Jueces de Familia.

3. ARTÍCULO TERCERO. PRINCIPIOS RECTORES:

Respecto del artículo tercero no se percibe que los principios descritos en el Proyecto de Ley sean armónicos con el objeto misional que propone el mismo documento. Por lo tanto se propone que se incluyan principios que sí respondan al cumplimiento misional del Proyecto de Ley:

- Primacía de los derechos fundamentales y reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad;
- Toda forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y por lo tanto, será prevenida, corregida y sancionada por las autoridades públicas;
- La oportuna y eficaz protección especial a las víctimas;
- La igualdad de derechos y no discriminación;
- Enfoque diferencial e interseccional;
- Enfoque de género;
- Prevalencia de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes;
- Autonomía e independencia para interpretar y aplicar la Ley;
- La imparcialidad, eficacia, celeridad, sumariedad y oralidad en la aplicación de los procedimientos que se adelanten como consecuencia de la violencia intrafamiliar;
- Respeto a la intimidad y al buen nombre;
- Corresponsabilidad
- Debida diligencia.
- Se propone además el reconocimiento de la diversidad de las mujeres en su conjunto.

Este artículo debe incluir la derogatoria del artículo 3 de la Ley 294 de 1996, ya que al mantener los principios establecidos en dicho artículo seguiría predominando el enfoque familista al que se hace referencia en la exposición de motivos del Proyecto de Ley.



- El Proyecto de Ley no deroga expresamente el artículo 3° de la Ley 294 de 1996 por lo que es pertinente que se aclare si van a coexistir o no, pues de no derogarse seguiría predominando el enfoque familista al que se hace referencia en el pie de página No. 3 de la exposición de motivos.

- Acerca del numeral 3°. Artículo 3 del proyecto se sugiere modificar el texto tomando como base el artículo 6° de la Ley 1761 de 2015 y en concordancia con el literal b del artículo 7° de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará -.

- Acerca del numeral 5°. Artículo 3 del proyecto se sugiere resaltar que el Comisario o Comisaria de Familia deberá interpretar las leyes de conformidad con la Constitución Política y los Tratados Internacionales ratificados por Colombia y aquellos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, en tal sentido se considera que, la autonomía e independencia que busca establecerse como principio, debe estar orientada al cumplimiento de sus funciones.

Se sugiere verificar viabilidad y necesidad de adicionar un artículo en el que unifique la interpretación de conceptos como: enfoque diferencial e interseccional, identidad de género, orientación sexual, y demás que se consideren pertinentes en la correcta labor de las Comisarías de Familia.

- Se sugiere adicionar los de integralidad, concurrencia, subsidiariedad y coordinación/articulación.

-Con relación al principio de respeto y garantía de los derechos humanos, se sugiere precisar que 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, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (tal y como lo establece el artículo 13 de la Constitución) o tolerar dicha violencia.



4. ARTÍCULO CUARTO. COMPETENCIA DE LOS COMISARIOS DE FAMILIA:

Respecto a la competencia que asignaría el proyecto de ley a los comisarios(as) de familia, es necesario e inminente erradicar de plano la subsidiaridad y la competencia concurrente. Las Comisarias de Familia y las Defensorías de Familia deben cumplir exclusivamente las funciones asignadas a cada una de ellas, las que intrínsecamente deben estar sujetas a la misionalidad de cada una de estas autoridades. La doble asignación de cargo, es decir, que las Comisarias de Familia desempeñen a la vez el cargo de defensores de familia, es uno de los mayores tropiezos para cumplir con la misionalidad para las cuales fueron creadas, figura en la que insiste el proyecto de ley.

En multiplicidad de ocasiones la Corte Constitucional ha referido: *"(...) El artículo 5° de la Constitución Política establece que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Este mandato constitucional es reiterado y desarrollado en el artículo 42 de la Carta, que establece, entre otras cosas, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla*

"(...) La Constitución ofrece una definición amplia de familia que se ajusta a diversos instrumentos internacionales. De esta manera, la jurisprudencia ha considerado que la familia es una comunidad de personas en la que se acreditan lazos de solidaridad, amor, respeto mutuo y unidad de vida común construida por la relación de pareja, la existencia de vínculos filiales o la decisión libre de conformar esa unidad familiar. Por lo tanto, esta Corporación ha señalado que las diferentes modalidades de familia son acreedoras del mismo tratamiento jurídico por parte del Estado" lo cual establece una prioridad clara y prominente respecto de las políticas del estado dirigidas a proteger la familia.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Este artículo debe hacer énfasis en lo que implica hablar de un concepto amplio y dinámico de familia en términos jurídicos, de acuerdo a lo definido por la Corte Constitucional, el cual «se corresponde con un Estado multicultural y pluriétnico que justifica el derecho de las personas a establecer una familia “de acuerdo a sus propias opciones de vida, siempre y cuando respeten los derechos fundamentales”, pues, en razón de la variedad, “la familia puede tomar diversas formas según los grupos culturalmente diferenciados”, por lo que “no es constitucionalmente admisible el reproche y mucho menos el rechazo de las opciones que libremente configuren las personas para establecer una familia (...)”.

Por lo anterior, el artículo 4 del proyecto de ley debe incluir velar por protección de una pluralidad de modelos familiares y excluir de su gestión perspectivas teóricas, ideológicas y jurídicas que reproduzcan conceptos heteronormativos y cerrados de familia.

La definición de las conductas dadas en el proyecto de ley tampoco corresponden con el criterio de familia dado por la jurisprudencia constitucional

- Se debe establecer que la familia está conformada por vínculos naturales y/o jurídicos, por la decisión libre de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla;
- Que integran la familia los cónyuges, compañeros permanentes, las parejas del mismo sexo que tienen un proyecto de vida común;
- Que integran la familia el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;
- Que también integran la familia los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;
- También hacen parte de la familia todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica;

Se considera equivocado definir como violencia intrafamiliar aquella ejercida por cónyuges o compañeros permanentes que se hayan separado o divorciado, porque estas situaciones trascienden el ámbito intrafamiliar.

Se propone adicionalmente que, este artículo proponga la derogatoria del artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, la cual establece la competencia subsidiaria, es decir, la que le atribuye a



las Comisarías de Familia las funciones de el-la defensor(a) de familia cuando en una entidad territorial no haya esta autoridad y de esta forma conducir por el camino en que las Comisarías de Familia cumplan con las funciones que le han sido asignadas taxativamente por Ley, sin que su función misional se vea distraída por otras funciones distintas, superando así la barrera de acceso a la justicia que se erige ante la presencia de esta competencia subsidiaria.

En cumplimiento del principio rector de enfoque de género, el Proyecto de Ley debe establecer como función de las Comisarías de Familia orientar a la víctima, siempre que esta sea mujer, aun cuando los casos no correspondan a violencia intrafamiliar. Esta orientación pretendería que la mujer víctima de violencia no intrafamiliar no se vea desincentivada a proseguir con la denuncia, sin que se vea victimizada por el exceso de trámites o la confusión de competencia de las autoridades judiciales y/o administrativas.

Adicional a lo anterior, en la exposición de motivos se señala la necesidad de acuñar un concepto "amplio y dinámico de familia".

- a. Se recomienda incluir la existencia de la violencia patrimonial a la que hacen referencia los artículos 2 y 3 de la Ley 1257 de 2008, se sugiere también se hable de daño patrimonial;
- b. Se sugiere que el proyecto de ley recoja el literal c) del artículo 2 de la ley 294 de 1996;
- c. Se sugiere reforzar la atención de las violencias en parejas del mismo sexo.
- d. Se sugiere derogar el artículo 2 de la Ley 294 de 1996 mediante el artículo 36 del proyecto, con el fin de evitar confusiones al momento de aplicar la norma.

2. Respecto de la competencia de Defensores de familia y comisarios de familia se recomienda:

- a. Aclarar el cuarto inciso del párrafo primero pues pareciera que contradice el inciso segundo que habla acerca de las comisarías de familia.
- b. Se sugiere que en el artículo 35 del Proyecto de Ley se contemple la derogatoria del artículo 7º del Decreto 4840 de 2007, dado que se recoge en el artículo en estudio del proyecto.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

c. Los párrafos del artículo en estudio solo recogen la competencia de las comisarías de familia respecto de la atención de niños, niñas y adolescentes e intenta delimitar competencia entre defensores y comisarios (as) de familia, sin embargo, no hace referencia al papel de las comisarías de familia en razón a la competencia que se ha asignado en la prevención, investigación y sanción de las violencias contra las mujeres, lo cual se aleja de lo contemplado en la exposición de motivos, que de manera juiciosa resalta la importancia de la atención de las Comisarías de Familia en lo referente a la atención de las violencias de las que nos habla la ley 1257 de 2008.

d. Se sugiere aclarar en este artículo la competencia de las Comisarías de Familia en la atención, prevención, investigación y sanción de las violencias en contra de las mujeres en el contexto familiar.

e. Al igual que el punto anterior, el artículo no refiere acerca de las competencias de las comisarías de familia en casos de violencias en contra de personas adultas mayores en el contexto familiar, se sugiere hacer modificaciones al respecto.

5. ARTÍCULO QUINTO. CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN:

El proyecto de ley avanza en el camino correcto al propender por que todos y cada uno de los municipios del territorio nacional tengan por lo menos una comisaría de familia dentro de su jurisdicción, eliminando la posibilidad de que existan estas entidades de carácter intermunicipal. Sin embargo, preocupa de la propuesta los costos asociados a la implementación de comisarías por cada 200.000 habitantes sin estudio de impacto fiscal.

Sobre este punto se propone que el articulado incluya que el equipo de trabajo de las comisarías de familia mínimo debe estar conformado por:

- Comisario(a) de Familia
- Un(a) profesional en psicología
- Un(a) profesional en Trabajo Social
- Un(a) profesional en medicina



- Un(a) Abogado(a) sustanciador (a)
- Un(a) Técnico en gestión documental o archivo
- Un(a) Auxiliar administrativo (a) (secretario)
- Un(a) Auxiliar administrativo (Notificador)

Además, se suman las siguientes consideraciones:

a. Mediante este Proyecto de Ley se estima derogar el artículo 84 de la ley 1098 de 2006 con la finalidad de aumentar el número de comisarías de familia con base en criterios como la densidad poblacional, los índices de violencias o la necesidad del servicio, permitirá la descongestión de las comisarías de familia existentes en miras de mejorar el acceso a las mismas. Se sugiere tener en cuenta los índices de violencias basadas en género en contra de mujeres en el marco de la familia en cada uno de los municipios, con el fin de determinar la creación de más de una Comisaría de Familia.

b. Se sugiere tener en cuenta los artículos 3°, 4° y 5° del Decreto 4840 de 2007 en lo referente al criterio de densidad poblacional en relación con el número de las comisarías de familia a determinar, es importante hacer una modificación a los artículos mencionados.

c. Se sugiere la Creación de Unidades Móviles de Comisarías de Familia para la atención a mujeres niños y niñas en el área rural facilitando el acceso de la justicia y la protección a la población rural de los municipios. Tomar como referente los proyectos pilotos desarrollados en Bogotá en tiempos de la pandemia.

d. Se sugiere revisar este artículo a la luz de la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia como derecho humano, además de la estructura y competencias del ejecutivo municipal.

Los reportes mensuales de oferta institucional suponen una carga de trabajo para el equipo de la Comisaría de Familia y en la medida en que esos cambios no se producen con esa



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

periodicidad parece innecesario establecerlo así, en tal sentido, se sugiere mantener el reporte inmediato a la entrada en vigencia de la Ley y su actualización obligatoria cada que se registren cambios.

6. ARTÍCULO SEXTO. CALIDADES PARA SER COMISARIO DE FAMILIA :

Frente a este artículo, se sugiere que la redacción del mismo indique con precisión cuáles son las calidades para ser comisario(a) de familia y no que se remita a la calidad de defensor(a) de familia, pese a que podrían ser las mismas, así:

Para ser Comisario(a) de familia se requiere: Título profesional de abogado(a), posgrado en derecho de familia o en otra rama del derecho cuyo componente esencial sea derechos humanos y experiencia relacionada con las funciones de dos (2) años o cinco (5) años en el ejercicio profesional. Además de las calidades establecidas se sugiere tener en cuenta la experiencia previa en atención a mujeres víctimas de violencias y conocimiento específico en derechos humanos de mujeres y mujeres víctimas de violencias.

7. ARTÍCULO 7. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO:

Respecto al equipo interdisciplinario establecido en la legislación actual, la reforma prescinde del médico(a) nutricionista, lo que se considera que atenta contra la complementariedad interdisciplinaria que deben ofrecer las Comisarías de Familia, así como contraría los principios rectores establecidos en el mismo Proyecto de Ley, como lo son la eficacia, la eficiencia, debida diligencia, interés superior de los niños, niñas y adolescentes, atención diferenciada e Inter seccional y corresponsabilidad.

En este orden, se sugiere que dentro del articulado se incluya la posibilidad de complementar el equipo interdisciplinario con pasantes y/o practicantes de último semestre de las disciplinas que componen el equipo, sin que esto signifique el reemplazo o prescindir de los profesionales del equipo. Así mismo, se sugiere que el trabajo de las comisarías de familia debe contar con el soporte de un(a) abogado(a) titulado de apoyo, un(a) técnico(a) titulado(a) en gestión documental o archivo, un(a) auxiliar administrativo que desempeñe funciones de secretario



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

(mínimo 4 semestres de derecho cursados) y un notificador (bachiller con experiencia laboral relacionada).

Se sugiere además que en cada una de las Comisarías de Familia se cuente con personal capacitado para brindar una atención integral a mujeres víctimas de violencias desde la perspectiva de derechos humanos de las mujeres.

8. ARTÍCULO 8. CALIDADES DE LOS PROFESIONALES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO:

Este artículo debe hacer una diferenciación más clara de las calidades que debe tener cada uno de los miembros del equipo de trabajo interdisciplinario, los cuales no deben ser sólo con perfiles profesionales.

Para lo anterior se propone la siguiente diferenciación:

Psicólogo (a)

- Título profesional en sicología
- Tarjeta profesional vigente
- Especialización o dos años de experiencia laboral relacionada.

Trabajador (a) Social:

- Tarjeta profesional vigente
- Especialización o dos años de experiencia laboral relacionada

Médico (a): Título profesional en medicina, tarjeta profesional vigente.

Abogado(a) de apoyo:

- Título profesional en derecho
- Tarjeta profesional vigente
- Dos años de experiencia laboral relacionada

Técnico(a) en gestión documental o archivo

Título de Tecnólogo(a) o Técnico(a) en gestión documental, archivo o rama asociada

- Dos años de experiencia laboral relacionada

Auxiliar administrativo (a) (secretario (a))

- 4 semestres de estudios universitarios en derecho



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

- Dos años de experiencia laboral relacionada
- Notificador: Bachiller y un año de experiencia laboral relacionada.

9. ARTÍCULO NOVENO. MEDIACIÓN LINGÜÍSTICA Y COMUNICACIONAL.

Frente a lo establecido en este artículo, se sugiere que la obligación de garantizar el servicio de mediación lingüística y comunicacional corresponda a los alcaldes municipales o distritales y no recaiga en las Comisarías de Familia.

10. ARTÍCULO DÉCIMO. NATURALEZA DE LOS EMPLEOS, SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.

El -La Comisario (a) de Familia, al igual que todo el equipo interdisciplinario, debe ser un empleo de carrera, en cuya elección prime la meritocracia, la capacidad, el conocimiento, la experiencia y la formación académica, por lo que para su creación y provisión deberá seguirse el procedimiento establecido en la Ley y la Constitución Política de Colombia; su elección debe hacerse a través de la aplicación de una prueba dirigida a conocer conocimientos y aptitudes, proseguido de una entrevista y una valoración de experiencia y antecedentes de estudio y para este fin los municipios y distritos contarán con el apoyo técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública; como acotación se debe recalcar en que ellos procesos de contratación deben estar alineados con la meritocracia y la idoneidad de los postulantes y por tanto deben estar regulados de la mano con la Comisión Nacional de servicio Civil en un proceso de concurso de méritos. La Corte Constitucional, mediante sentencia C 406 de 1997, conceptuó que las funciones de los-las Comisarios(as) de familia no desempeñan tareas de gobierno o dirección, sino policivas, por lo que su cargo no puede ser considerado como de libre nombramiento y remoción. Entre los alcaldes como nominadores y los comisarios de familia no se presenta el grado superlativo de confianza que justifique que su cargo sea de libre nombramiento y remoción.

En consecuencia, se propone que dentro del texto del Proyecto de Ley se establezca explícitamente consagrado que el cargo de Comisario (a) de familia, así como de todo el personal que componen el equipo interdisciplinario y de apoyo de estas oficinas, sean de carrera administrativa.



Con base en lo anterior, se recomienda tener en cuenta los siguientes criterios:

- a. Se sugiere tener en cuenta experiencia previa en atención de mujeres víctimas de violencias y conocimiento específico en derechos humanos de mujeres y mujeres víctimas de violencias y enfoque de género, interseccional y diferencial.

- b. Se recomienda revisar que la posibilidad de que el Alcalde o Alcaldesa sean los nominadores, y que el cargo sea de libre nombramiento y remoción. Lo anterior, debido, entre otras al conocimiento técnico que requiere una comisaria o comisario de familia, así como a la inestabilidad de los cargos de libre nombramiento y remoción, que podrían incidir en la autonomía e independencia de los comisarios y comisarias de familia.

11. ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. FUNCIONES DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA:

Al respecto, el numeral noveno de las funciones contenidas en el artículo 11 del proyecto de ley, se refiere a «(l)as 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.». Lo dispuesto en este numeral es ambiguo y abre la puerta para que a los comisarios de familia, amparados en que lo ordenado «tiene relación con su objeto misional», a que se le asignen todo tipo de funciones que no corresponden con su cargo y obstaculicen así la importante labor que desempeñan estos funcionarios. Por lo tanto, se recomienda reducir la redacción a «Las demás funciones asignadas expresamente por la ley».

Este artículo deroga art. 86 de la ley 1098 de 2006 y Modifica el artículo 31 de la ley 640 de 2001.

- a. Se sugiere no eliminar la facultad de conciliar en materia de Familia, desnaturaliza su función principal de mediador en contextos de familia. Para suplir la carga laboral que esta labor supone al Comisario (a) de Familia, la misma puede ser asumida por cualquier otro profesional en derecho que haga parte del equipo de trabajo de la Comisaría de Familia.



- b. Esa facultad subsidiaria ya la tiene los y las personeros (as) municipales.
- c. Se Sugiere mantener la facultad de conciliar en los siguientes asuntos custodia, alimentos, regulación de visitas, permisos para salir del país de menores de edad y filiación parental, alimentos y tenencia de adultos mayores, declaración de uniones maritales de hecho y sociedades patrimoniales.
- d. Se sugiere que las Comisarías de Familia puedan imponer medidas cautelares sobre los bienes muebles e inmuebles por lo menos de registro para hacer efectiva la medida de protección del art 17 de la ley 1257 de 2008 y demás que en el ejercicio de la imposición de medidas de protección se consideren necesarias.
- e. Sobre las funciones de Policía Judicial que las Comisarías de Familia deben asumir (recibir denuncias, recabar elementos probatorios y remitir para valoración forenses, etc.), de acuerdo con lo definido en la Resolución 0-2230 DE 2017 de la Fiscalía General de la Nación, existe un profundo debate que plantea diferentes posiciones al respecto, el cual debe seguirse dando con el fin de lograr el mejor resultado normativo.

12. ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. FUNCIONES DEL COMISARIO DE FAMILIA:

Respecto a las funciones del comisario(a) de familia, se hacen las siguientes observaciones:

Conciliación extrajudicial en derecho de familia como competencia subsidiaria.

Deroga expresión comisario de familia del art. 109 de la ley 1098 de 2006 (reconocimiento de paternidad).

Deroga expresión comisario de familia del art. 113 de la ley 1098 de 2006 (autorización de trabajo para adolescentes).

Se le quita competencia en materia de información, asesoría y apoyo a las víctimas de conflicto armado al derogar la expresión comisario de familia del art 35 de la ley 1448 de 2011.



Se le quita la obligación de asistir a los comités de convivencia escolar al derogar art. 9 numeral 6 de la ley 1620 de 2013.

Se sugiere que la competencia conciliatoria extrajudicial no sea subsidiaria como se plantea en el artículo, pues dado la especialidad en el conocimiento con el que se cuenta por parte del Comisaría permitirá protección efectiva en los derechos de las-os integrantes de la familia, desde un enfoque de género y diferencial.

- En caso contrario, elaborará informe que suplirá la demanda y lo remitirá al Juez de Familia para que inicie el respectivo proceso. Cuando habiendo sido debidamente citado(a) a la audiencia el-la obligado (a) no haya concurrido, o habiendo concurrido no se haya logrado la conciliación, fijará cuota provisional de alimentos, pero sólo se remitirá el informe al juez si alguna de las partes lo solicita dentro de los cinco días hábiles siguientes.

- Respecto de la derogatoria parcial del artículo 190 se sugiere aclarar si se le quita ambas funciones de sanción de contravenciones de Policía y de Tránsito (no hay claridad).

Respecto de la derogatoria parcial del artículo 4 de la ley 1146 de 2007 se sugiere no dejar el vacío en la ley y asignar dicha competencia a la Defensoría de familia del ICBF.

Sobre las funciones del comisario o comisaria de familia:

- Con relación al numeral 2, se sugiere revisar lo relativo a las medidas de estabilización consagradas en el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008, porque no se ha definido con suficiente claridad cuáles son las entidades competentes para adoptarlas y porque exigen coordinación fluida con el sector de educación.

- Con relación al numeral 9, debe establecerse cómo se articularía con el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) y otros sistemas de información en los que ya las Comisarías de Familia registran información.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

13. ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA:

Respecto de las modificaciones de las competencias de las comisarías de familia se sugiere que quede estipulado que los alcaldes municipales y distritales no podrán asignar funciones diferentes a las establecidas taxativamente en el proyecto de ley, modificando la palabra «afines», cuyo carácter impreciso permitiría que se les asignaran tareas para las cuales no están destinadas.

14. ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO:

Sobre las funciones del equipo interdisciplinario, se considera que además de la adopción de medidas de restablecimiento, protección y atención, se debe hacer referencia a las medidas de estabilización consagradas en la Ley 1257 de 2008.

Igualmente, es importante que los profesionales que conforman los equipos interdisciplinarios realicen seguimiento a las medidas de protección con el fin de conocer si las medidas adoptadas se ajustan a las necesidades de las víctimas, y en caso de identificar su insuficiencia puedan recomendar al Comisario/a la modificación o ajuste de estas.

Por lo tanto, se recomiendan las siguientes modificaciones:

Sobre las funciones del equipo interdisciplinario:

- Con relación al numeral 1°, se sugiere incluir la función de verificación de derechos, como una función adicional a la valoración inicial psicológica y emocional.
- Con relación al numeral 5°, además de las medidas de restablecimiento, protección y atención, hacer referencia a las medidas de estabilización.

Se sugiere sumar una función relacionada con el seguimiento, en la medida que resulta importante que estos profesionales realicen seguimiento a las medidas de protección con el fin de conocer si las medidas adoptadas se ajustan a las necesidades de las víctimas, y en caso de identificar su insuficiencia puedan recomendar al Comisario/a la modificación o ajuste de las mismas.



ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. TIPOS DE MEDIDAS:

Las medidas deben cumplir por mandato constitucional con unos fines y en este artículo ni en los demás queda claro cómo sería su cumplimiento, como lo son: la necesidad, la urgencia y la proporcionalidad.

Se hace necesario destacar que no todo comportamiento inapropiado en el ámbito de la familia constituye violencia intrafamiliar, por lo tanto, se sugiere que en el articulado quede incluido que la diferencia en las pautas de crianza no genere medidas nocivas a la convivencia familiar.

Las órdenes emitidas por las Comisarias de Familia que tengan como finalidad la protección y atención de las víctimas deben ser de obligatorio cumplimiento para las personas, entidades, autoridades públicas o privadas.

Además, se hace necesario incluir que tratándose de personas adultas mayores, estas medidas deberán tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 1850 de 2017, por medio de la cual se establecieron medidas de protección al adulto mayor en Colombia, en los asuntos en los que haya presencia de violencia intrafamiliar.

Si bien la norma hace remisión a las leyes mediante las cuales se ha establecido medidas de protección, específicamente, la ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios, se sugiere dar más claridad y desarrollo al postulado de debida diligencia en la aplicación de las medidas de protección, desde el enfoque de derechos humanos de las mujeres.

Sumado a lo anterior, se sugiere incluir acciones de articulación necesarias para el cumplimiento a las medidas de protección adoptadas por las Comisarias de Familia y que requieren la participación de autoridades fundamentales para la garantía en su cumplimiento, como Policía, Fiscalía, administraciones Municipales o Departamentales, EPS., Secretarías y/o Oficinas de la Mujer o Género existentes, entre otras.

1. ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL:

La ampliación indiscriminada para que cualquier comisario (a) de familia conozca sobre los hechos de violencia, sin responder a factores como el lugar de residencia de la víctima o el lugar de acaecimiento de los hechos, no resulta conveniente, por lo que se propone que esta



extensión de competencia solo proceda en aquellos casos en los cuales la víctima acredite siquiera sumariamente la imposibilidad de acudir al competente por factor territorial. Para corregir lo anterior, se considera la posibilidad de unificar los artículos 4 y 16 del Proyecto de Ley.

2. ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. FINANCIACIÓN:

Frente a la financiación propuesta por el proyecto de ley, es positivo que se planteen diferentes fuentes de recursos, lo cual permitirá que los municipios puedan asumir el costo de los salarios de los miembros del equipo interdisciplinario y los costos de funcionamiento de estos despachos.

18. ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN:

Al respecto de la formación y actualización de los funcionarios(as) de las comisarías de familia, la misma debe estar a cargo del ente rector y por este motivo la única observación a este artículo va en el sentido en que sólo debe existir un ente rector, según se profundizará en el artículo 23.

Se sugiere que se valore la necesidad de capacitar a las y los funcionarios en materia de derechos humanos de las mujeres y la aplicación de enfoques diferenciales en la atención y abordaje de las violencias basadas en género.

19. ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. SEGURIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL:

Frente a este punto no existe ninguna observación, en el entendido que es obligación de las alcaldías garantizar la seguridad de estos despachos, así como es la obligación de la Policía Nacional proveer el acompañamiento y protección necesarios a todo el personal de las comisarías fuera y dentro de las instalaciones de esta, siempre y cuando la necesidad del servicio así lo amerite.

Se sugiere que, en virtud de los principios contenidos en el artículo 3° del Proyecto de Ley, se contemple la obligatoriedad de garantizar la seguridad de las mujeres víctimas de violencias durante su llegada a las instalaciones de la Comisaría de familia, durante los procedimientos y en su salida del lugar con el fin de prevenir violencias en su contra en el



contexto de la solicitud de medidas de protección y otros trámites de competencia de las Comisarías de familia, siempre garantizando el derecho que le asiste a las mujeres de no ser confrontadas con su agresor.

20. ARTÍCULO VIGÉSIMO. SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO:

Al respecto, se sugiere incluir que las alcaldías deben generar acciones permanentes y de calidad, tendientes a minimizar los riesgos a los que conlleva la atención de las violencias por parte del personal de las Comisarías de Familia.

21. ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO. INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURA:

Se sugiere respetuosamente que, en relación con la infraestructura, más allá de contar con internet de manera permanente, se contemple la implementación de elementos que permitan la materialización de la virtualidad en las Comisarías de familia, pues más allá del contexto de pandemia, la realización de audiencias virtuales permite que, entre otros, se garanticen derechos como la no confrontación con el agresor, y el debido proceso a quienes no puedan asistir de manera personal a cada diligencia.

Importante resaltar que, mediante la virtualidad, de acuerdo con la experiencia adquirida en el contexto de pandemia, se ha podido demostrar que es posible recepcionar solicitudes de protección a través de medios no presenciales, y dar trámite expedito a los procedimientos. La implementación de la virtualidad se plantea como necesaria en el contexto de las violencias basadas en género pues amplía los canales de denuncia y atención integral de las violencias. También se debe incluir elementos asociados a la movilidad de los equipos de las Comisarías de Familia, dada la dispersión geográfica del territorio nacional.

22. ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO. DISPONIBILIDAD PERMANENTE:

En complementariedad con la atención permanente que debe ser garantizada por intermedio de las alcaldías municipales y distritales, a través de la destinación de partidas que la permitan a todo nivel, es decir, en personal, infraestructura, mobiliario, con el fin de asegurar la



protección y restablecimiento de los derechos de las personas en riesgo de ser víctimas o víctimas de violencia intrafamiliar.

Se propone incluir dentro de la redacción que las alcaldías municipales o distritales deberán garantizar los recursos suficientes para garantizar el funcionamiento de las casas de refugio para la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar.

Así mismo, se plantea que dentro de la redacción quede expreso que la garantía de cumplimiento de la disponibilidad permanente de las comisarías de familia no afectará el respeto de los derechos y garantías laborales de los funcionarios de estos despachos.

Este artículo modifica el artículo 87 de la ley 1098 de 2006.

En virtud de la disponibilidad permanente se sugiere, en concordancia con los artículos 3 y 19 del proyecto, que se garantice la seguridad de las mujeres víctimas de violencias y se establezca el acompañamiento de las mismas por parte de la policía nacional o la entidad que se disponga para tal efecto.

Por otro lado, en relación con la disponibilidad permanente de las comisarías de familia, se sugiere señalar expresamente que el funcionamiento implica atención las 24 horas, incluyendo el equipo interdisciplinario

23. ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO. ENTE RECTOR:

Frente a este artículo existe una dualidad y una redacción confusa respecto a quién corresponde la rectoría de responsable de los lineamientos técnicos de las comisarías de familia, ya que se propone en primera instancia que la misma recaerá sobre el Ministerio de Justicia y del Derecho, pero en seguida se descarga dicha rectoría en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Al respecto, si bien son los municipios y los distritos quienes están cargando con el peso presupuestal del sostenimiento de las comisarías de familias, a los mismos no se les tiene en cuenta para sugerir lineamientos o protocolos de funcionamiento en las comisarías de familia, por lo que se sugiere que si bien el ente rector



de las comisarías de familia debe ser uno solo (a diferencia de lo que sugiere la redacción el proyecto de ley), los municipios y distritos deberían tener un papel más relevante en el mismo. Teniendo en cuenta las funciones de la comisaría de familia resulta predominante que se establezca también un vínculo con la jurisdicción contencioso-administrativa que puede resultar en el fortalecimiento de procesos y también las instancias judiciales podrán hacer más control legal a los procedimientos de los comisarios de familia.

Se resalta que si la facultad de inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia se establece en cabeza del Ministerio de Justicia, los lineamientos técnicos, la inspección, vigilancia y control también deberían verificar la efectiva incorporación en la gestión del bloque de constitucionalidad en materia de los derechos de las mujeres, entre estos a una vida libre de violencias, a acceder a la justicia y a medidas de protección idóneas, a partir de los enfoques de género y diferencial. Por lo que se recomienda incluir que las acciones de inspección, vigilancia y control harán especial seguimiento a la materia.

Es importante destacar que contar con un ente rector, que administrará el sistema de información y garantizará la formación periódica del personal y funciones de vigilancia, inspección y control de las Comisarías de Familia, es una apuesta trascendental para el desarrollo de las políticas públicas en materia de familia que incorporen de manera clara los enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial. No obstante, debe contarse con un sistema que permita hacer seguimiento a las medidas de protección otorgadas, para poder garantizar los derechos de las mujeres que se vulneren en el contexto familiar.

24. ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR:

En primer orden, el artículo debe aclarar que el ente rector es el Ministerio de Justicia y del Derecho y no la concurrencia de entes rectores que se plantean de la redacción del artículo anterior.

Este proyecto no contempla que, en lo que atañe a la atención de mujeres víctimas de violencias, es necesario que el ente rector garantice la articulación de las comisarías de familia con las demás entidades del orden local y nacional con el fin de brindar una atención integral, así pues, es indispensable que las comisarías articulen con el sector salud, justicia,



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

social, del trabajo o laboral, cultura, entre otros y por ende con las Entidades a cargo, por lo que se sugiere que en el marco del proyecto se adicione la articulación y se asigne responsabilidades, ya sea al ente rector o a la entidad territorial a cargo.

25. ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO. SISTEMA DE INFORMACIÓN:

Se sugiere incluir un mecanismo que integre la información de los procesos instaurados en las comisarías de familia con las instancias judiciales en las cuales se haya elevado alguna denuncia o demanda, y viceversa, con el fin de contar con datos que permitan adelantar de forma más eficaz la atención y restablecimiento de derechos a las víctimas por parte de las autoridades judiciales y administrativas, sin que estas terminen siendo revictimizadas por el Estado.

Reiterando en la debida integración de los sistemas de registro y soporte de las comisarías de familia al integrarse con el sistema de consulta de la rama judicial, pueden derivar en una mejora de las vías y difusión de la información, que en vez de crear plataformas institucionales nuevas que en su gran medida y por la compatibilidad con las redes locales sufren de caídas persistentes y una accesibilidad limitada. Como uno de los instrumentos de primordial aproximación a la familia, las comisarías deben ser los organismos de mayor accesibilidad dentro de la institucionalidad, de la mano con las nuevas tecnologías de la información

Por lo tanto y buscando asegurar lo anterior, se debe especificar que el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá crear y mantener en funcionamiento un sistema unificado de información para las comisarías de familia y que se integre de forma armónica con los sistemas de información de otras instancias institucionales.

En consecuencia, se propone implementar un sistema de información que permita un mejor control en la prestación de los servicios ofrecidos por las comisarías de familia y permite la efectividad de las reformas pretendidas en el Proyecto de Ley en estudio.

Sobre el sistema de información, es necesario establecer cómo se articulará con el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE).

26. ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO. COMPETENCIA:

No existen observaciones al respecto y se sugiere mantener la redacción del artículo.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

27. ARTÍCULO VIGÉSIMO SÉPTIMO. INSPECCIÓN:

Se sugiere establecer cómo se coordinarán las funciones en cabeza del Ministerio de Justicia y el Derecho, con las que tienen a cargo las entidades territoriales (alcaldías, distritos), a las cuales las comisarías se encuentran adscritas y en ese marco, desarrollan funciones de control interno, evaluación de la gestión, y en general otras estrategias de control y vigilancia.

28. ARTÍCULO VIGÉSIMO OCTAVO. VIGILANCIA:

A modo de sugerencia se refiere que, por motivos del eje funcional y propósitos fundantes de las comisarías de familia en su labor, se debe incluir como un veedor de las funciones a la defensoría del pueblo, y al ICBF entre tanto que sirvan también como faro de los procesos y generen un tejido interinstitucional que incremente la presencia del estado en las poblaciones más vulnerables.

29. ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO. CONTROL:

Respecto al control ejercido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, este organismo no debería tener funciones de carácter disciplinario sobre los funcionarios de las comisarías de familia, las cuales deben recaer en cabeza de los organismos establecidos para tal función en la Constitución Política de Colombia y la legislación. El poder disciplinario está en cabeza de las oficinas de asuntos disciplinarios de cada entidad, de la Personería o Procuraduría, por poder preferente.

Se destaca que es necesario revisar la existencia de una posible ruptura de la unidad de materia toda vez que se incluye un régimen sancionatorio que desconoce el régimen disciplinario establecido para las y los servidores públicos.

30. ARTÍCULO TRÍGESIMO. SANCIONES:

Frente a lo contenido en este artículo, se estima que no es necesario su inclusión, en cuanto que las funciones disciplinarias del Ministerio de Justicia y del Derecho no deben ser incluidas dentro del articulado del Proyecto de Ley.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

31. ARTÍCULO TRIGÉSIMO PRIMERO. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA.

Frente a lo contenido en este artículo, se estima que no es necesario su inclusión, en cuanto que las funciones disciplinarias del Ministerio de Justicia y del Derecho no deben ser incluidas dentro del articulado del Proyecto de Ley.

32. ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEGUNDO. FALTAS:

Frente a lo contenido en este artículo, se sugiere retirarlo del articulado, por las razones esbozadas anteriormente.

33. ARTÍCULO TRIGÉSIMO TERCERO. PUBLICACIÓN DE SANCIONES:

Frente a lo contenido en este artículo, se estima que no es necesario su inclusión, en cuanto que las funciones disciplinarias del Ministerio de Justicia y del Derecho no deben ser incluidas dentro del articulado del proyecto de ley.

34. ARTÍCULO TRIGÉSIMO CUARTO. ASESORÍA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LOS ENTES TERRITORIALES.

No existen observaciones al respecto y se sugiere mantener la redacción del artículo.

35. ARTÍCULO TRIGÉSIMO QUINTO. VIGENCIA:

Se recomienda valorar la importante labor de las comisarías de familia en su rol como policía judicial, el estar investida con esta función ha permitido evitar la revictimización de las mujeres víctimas de violencias en el marco de la familia.

La labor realizada por comisarios y comisarias de familia debe articularse de manera efectiva con el sector justicia, así pues es de considerar que en lugar de retirar esta función, debe robustecerse en miras del principio de debida diligencia.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaría de Gobierno

Al tratarse de violaciones de derechos humanos de las mujeres, es necesario que estas competencias las asuman las comisarias y no la policía toda vez que estas contarán con un equipo, formación y enfoques de derechos de las mujeres, de género y diferencial en su gestión.

36. ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEXTO. DEROGATORIAS: En las derogatorias deben retirarse las competencias asignadas a las Comisarías de Familia, que van en contradicción con su objeto misional: 1. Contravenciones de Policía cometidas por Adolescentes, competencia asignada en el art. 190 de la Ley de Infancia y Adolescencia. 2. Conciliaciones en materia extrajudicial establecidas en la Ley 640 de 2001. 3. Funciones de Policía Judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación de manera transitoria y que en reiteradas prórrogas han perdido su carácter transitorio.

IMPACTO DEL PROYECTO

Apoya la iniciativa legislativa:

NO _____

SI ___Apoyo ___condicionado a que se incluyan las recomendaciones de modificación. De no ser así, es decir, con la redacción actual es inviable.

TOTAL _____ PARCIAL: x_ Solamente sobre los artículos que no se incluyeron en la propuesta de modificación.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

PROPOSICIONES:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

1. Para el Artículo séptimo "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" se propone que sean contempladas las opciones de incluir taxativamente las profesiones a incluir en el equipo interdisciplinario, por su impacto social véase: trabajadores y trabajadoras sociales, psicólogos y psicólogas, nutricionistas etc.

2. Para el artículo décimo: "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(a) 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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

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." Se sugiere procesos de contratación deben estar alineados con la meritocracia, la democracia de los procesos y la idoneidad de los postulantes y por tanto deben estar regulados de la mano con la Comisión Nacional de servicio Civil en un proceso de concurso de méritos.

3. Para el artículo décimo tercero: "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." Se debe modificar la palabra «afines», cuyo carácter impreciso permitiría que se les asignaran tareas para las cuales no están destinadas y deberá reemplazarse por un término como «las taxativas» para la eventual determinación de la fuente de las responsabilidades.

4. Para el artículo décimo quinto: "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" Se debe fijar la naturaleza de las medidas por medio de parámetros de necesidad, urgencia y proporcionalidad para determinar los alcances de estas.

5. Para el artículo vigésimo quinto: "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 (...)" Se hace debe hacer el cambio entre «creará y mantendrá» por «integrará y mejorará los sistemas de información y consulta con los sistemas de información y consulta de la rama judicial.»

6. Para el artículo vigésimo tercero: "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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

Comisarías de Familia y el responsable de construir los lineamientos técnicos para el desarrollo de sus actividades.” Se debe integrar también al seguimiento de jurisdicción contencioso-administrativa, para lograr integralidad en la veeduría de la labor sobre de la protección efectiva y funcional a favor de la familia en Colombia.

7. Para el artículo vigésimo octavo: “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.” Debe integrar a los organismos de control como ente directo, pero también a la Defensoría del Pueblo como revisor gestional de la defensa de derechos y garantías.

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO _____

Cordialmente,

XINIA ROCÍO NAVARRO PRADA

Secretaria Distrital de Integración Social

Aprobó:	Reinaldo Ruiz Solorzano, Subsecretario de Gestión Institucional SSCJ Luz karime Fernández Castillo – Jefe Oficina Asesora Jurídica – Secretaría General Patricia Rincón Mazo – Subsecretaria Técnica – Secretaría General Andrés Felipe Pachón Torres-Jefe OAJ Julián Moreno Parra- Subsecretario
Revisó:	Lisa Gómez Camargo- Subsecretaria de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades Alexandra Quintero –Directora de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia Cataliza Zota Bernal- Jefa Oficina Asesora Jurídica Oscar Guillermo Niño del Río. Director Distrital de Desarrollo Institucional. Carlos Fabián Gaitán Rondón – Asesor Oficina Asesora Jurídica Diana Muñoz- Oficina Asesora Jurídica



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.**
Secretaría de Gobierno

	<p>Valeria Niño Blanco_ Abogada Subsecretaría <u>Valeria Niño B.</u> <small>Valeria Niño B. 19 Sep. 2017 14:01:01</small></p> <p>Anna Carolina Mora Ayala- Abogada Subsecretaría <u>Anna Carolina Mora Ayala</u> <small>Anna Carolina Mora Ayala 19 Sep. 2017 14:01:01</small></p> <p>Mónica Bernal Forigua- Asesora Despacho <u>Mónica Bernal</u> <small>Mónica Bernal 19 Sep. 2017 14:01:01</small></p>
Conceptuó:	<p>Viviana Carolina Benavides Herrera Abogada contratista Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades.</p> <p>Lina Quintero- Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia</p> <p>Mayra Romero- Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia</p> <p>Maria del Pila Carmona- Dirección de Eliminación de Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia</p> <p>Mario Alberto Fajardo Camargo-Abogado contratista Oficina Asesora Juridica</p> <p>Patricia Huertas C., Abogada Dirección Jurídica y Contractual SSCJ</p> <p>Mónica Pedroza Garcés, Subsecretaría de Acceso a la Justicia SSCJ</p> <p>Sandra Morad Novoa – Contratista OAJ – Secretaría General</p> <p>Jesús María Sánchez Sánchez. Profesional Especializado DDDI.</p> <p>Andrea Vega- Profesional Especializada- OAJ</p> <p>Alexander Guerreo Verjel. Contratista DDDI</p> <p>Alexandra Quitian Alvarez. Profesional Especializado. Subsecretaría Técnica</p>

Acuerdo-AZ_CONCEPTO_PL133_(Distrito)docx.pdf

Informe de auditoría final

2020-09-09

Fecha de creación:	2020-09-08
Por:	AZDigital SDIS (azsdis@sdis.gov.co)
Estado:	Firmado
ID de transacción:	CBJCHBCAABAA4j1XPqJO29opT1CBcKzN1nXuJ5axEUpZ

Historial de "Acuerdo-AZ_CONCEPTO_PL133_(Distrito)docx.pdf"

-  AZDigital SDIS (azsdis@sdis.gov.co) ha creado el documento.
2020-09-08 - 22:43:20 GMT- Dirección IP: 190.27.214.3.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a Anna Carolina Mora Ayala (amora@sdis.gov.co) para su firma.
2020-09-08 - 22:43:29 GMT
-  Anna Carolina Mora Ayala (amora@sdis.gov.co) ha visualizado el correo electrónico.
2020-09-08 - 22:43:42 GMT- Dirección IP: 181.54.229.115.
-  Anna Carolina Mora Ayala (amora@sdis.gov.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2020-09-08 - 22:44:09 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 181.54.229.115.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a Valeria Niño B. (vninob@sdis.gov.co) para su firma.
2020-09-08 - 22:44:11 GMT
-  Valeria Niño B. (vninob@sdis.gov.co) ha visualizado el correo electrónico.
2020-09-08 - 22:47:38 GMT- Dirección IP: 186.30.66.95.
-  Valeria Niño B. (vninob@sdis.gov.co) ha firmado electrónicamente el documento.
Fecha de firma: 2020-09-08 - 22:48:41 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 186.30.66.95.
-  El documento se ha enviado por correo electrónico a Julian Moreno Parra (jmorenop@sdis.gov.co) para su firma.
2020-09-08 - 22:48:42 GMT
-  Julian Moreno Parra (jmorenop@sdis.gov.co) ha visualizado el correo electrónico.
2020-09-08 - 22:52:20 GMT- Dirección IP: 186.84.91.76.

 Julian Moreno Parra (jmorenop@sdis.gov.co) ha firmado electrónicamente el documento.

Fecha de firma: 2020-09-08 - 22:53:08 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 186.84.91.76.

 El documento se ha enviado por correo electrónico a Mónica Bernal (mbernal@sdis.gov.co) para su firma.

2020-09-08 - 22:53:11 GMT

 Mónica Bernal (mbernal@sdis.gov.co) ha visualizado el correo electrónico.

2020-09-08 - 23:43:04 GMT- Dirección IP: 190.93.143.206.

 Mónica Bernal (mbernal@sdis.gov.co) ha firmado electrónicamente el documento.

Fecha de firma: 2020-09-08 - 23:43:29 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 190.93.143.206.

 El documento se ha enviado por correo electrónico a Xinia Rocio Navarro Prada (xnavarro@sdis.gov.co) para su firma.

2020-09-08 - 23:43:31 GMT

 Xinia Rocio Navarro Prada (xnavarro@sdis.gov.co) ha visualizado el correo electrónico.

2020-09-09 - 0:30:50 GMT- Dirección IP: 181.61.139.194.

 Xinia Rocio Navarro Prada (xnavarro@sdis.gov.co) ha firmado electrónicamente el documento.

Fecha de firma: 2020-09-09 - 0:44:35 GMT. Origen de hora: servidor.- Dirección IP: 181.61.139.194.

 El documento firmado se ha enviado por correo electrónico a Anna Carolina Mora Ayala (amora@sdis.gov.co), AZDigital SDIS (azsdis@sdis.gov.co), Julian Moreno Parra (jmorenop@sdis.gov.co), Valeria Niño B. (vninob@sdis.gov.co) y 2 más.

2020-09-09 - 0:44:35 GMT



BOGOTÁ

POWERED BY
Adobe Sign