



Bogotá D.C., 9 de octubre de 2020

**Doctora
Amparo Yaneth Calderón Perdomo
Secretaria Comisión Primera Constitucional
Honorable Cámara de Representantes
Congreso de la República
debatescomisionprimera@camara.gov.co
Ciudad**

Asunto: Proyecto de Ley 133 de 2020 Cámara “*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*”. Gaceta 672/2020

Distinguida Doctora Calderón:

Le extiendo un cordial saludo, esperando gocen de una excelente salud, así como de un ambiente familiar y laboral en armonía en este contexto inédito y complejo de la pandemia.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



Agradezco a la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes el voto de confianza depositado en nuestro proyecto social y científico a través del Centro de Pensamiento Crítico FIBESJ y la Fundación Ama la Vida Aliwen, que acredita una particular experiencia con niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de trabajadoras sexuales, recicladoras y recicladores, víctimas de maltrato y violencia intrafamiliar y en condiciones de especial indefensión.

En igual forma, como miembros de la Alianza por la Niñez Colombiana nos sumamos a este esfuerzo por promover a través del Proyecto de Ley 133 Cámara, la reforma a tan importante entidad como las Comisarías de Familia en Colombia con el propósito de robustecer su labor en el fortalecimiento de las familias en su diversidad de formas, prácticas y arreglos.

1. Introducción

En este orden de ideas, partiremos de las motivaciones que el propio Proyecto de Ley 133 Cámara trae con base en la Segunda Vigilancia Superior de las Comisarías de Familia y la pertinencia del articulado adoptado en punto de superar las problemáticas identificadas en dicho Informe, abriendo incluso la posibilidad de planteos diversos para alcanzar de manera más sustancial y eficaz las reformas que se pretenden.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



2. Análisis relacional entre las motivaciones y propuestas del Proyecto Legislativo

Las Comisarías de Familias son entidades distritales, municipales o Inter municipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que, conforme a la Vigilancia Superior enunciada en precedencia, no generan valor público sino costos, y aunque son la puerta de entrada, para garantizar el acceso a la justicia en materia de violencias en el contexto de las familias:

- a) Rebasan su capacidad operativa.
- b) Su presupuesto depende de fondos locales.
- c) Presentan deficiencias en la prevención y protección de derechos de: Las víctimas de violencia en el contexto familiar; de las violencias por razones de género y, en tratándose de niñas, niños y adolescentes respecto de la aplicación del *Principio del Interés Superior*.
- d) Ausencia de preeminencia de un *enfoque familista*.
- e) Falta de capacitación de equipo interdisciplinario de trabajo en las Comisarías de Familias.
- f) Ausencia de un monitoreo efectivo de la labor de las Comisarías de Familias y de protocolos unificados con enfoque de género y diferenciales para la atención.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



Todo lo cual conduce a re victimización, precarización de condiciones laborales, debilidades en la estructura jurídica como entidad.

En este orden de ideas, un proyecto de fortalecimiento de las Comisarias de Familia debería estar dirigido a:

- a) **Fortalecer su capacidad operativa no necesariamente se logra suprimiendo funciones, que, a mi juicio, podría asumir en una re-significación de la *corresponsabilidad* que trae a su vez, la incorporación de la *interseccionalidad* como un verdadero enfoque o perspectiva y *no* simplemente como una forma de atención, como está regulada en el PL No. 133, viabilizando igualmente, el reemplazo de la atención en el marco de la *subsidiariedad*, por la complementariedad, en el entendido de que los problemas gravitacionales de orden familiar, incluso los de carácter circunstancial son también centrales.**
- b) **Incrementar su presupuesto y no por el contrario, disminuir los recursos destinados al desarrollo de sus funciones, es decir, contar con el apoyo del Gobierno Nacional como garante de una política pública nacional sustentable en el largo plazo.**
- c) **Incorporar mejorías/actualizaciones/profundizaciones en los protocolos de prevención, atención y protección y derechos de las víctimas que permitan actuar con prontitud, en forma integral y sin agravar, ni retardar, ni ignorar la**



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



situación de desprotección conocida por la autoridad originada en el contexto familiar.

- d) **Formular una política pública familiar que conciba a las familias en su diversidad de formas, arreglos y prácticas, esencialmente como un valor y no cualquier valor, sino el *primer valor en el Estado Social de Derecho* (Consultar texto: “*La protección de los derechos de las familias, la Infancia y la adolescencia. Desafíos de Políticas Públicas y Política Criminal*” de mi autoría). Esta política podría empezar a construirse a través del movimiento social “*Las familias el primer valor*”.**

- e) **El proyecto plantea la permanencia de Comisariías constituidas por carrera y su nueva constitución por elección de Alcaldes y Alcaldesas, y para ambas opciones, convendría adicionalmente una capacitación forzosa sobre el enfoque familiar y aspectos relacionales (Movimiento social “*Las familias el primer valor*”; derecho de familias; constelaciones familiares; CNV, PNL, Inteligencia Emocional, Yoga de la Risa, Paternidad Efectiva, etc).**

- f) **La existencia de un órgano rector es fundamental, porque indudablemente no tiene sentido ni la persistencia de las violencias, ni su escalonamiento, toda vez que esto, lo que demuestra es la ineficacia del Sistema Jurídico, especialmente, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).**



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



3. Propuestas

El Proyecto Legislativo 133 Cámara merece una mirada más detallada en cuanto a:

a) **No perder la oportunidad de su articulación con el Sistema Jurídico en general, y particularmente con los Sistemas o Subsistemas de Protección o Cuidado para las personas establecidos en los Planes de Desarrollo;**

b) **Aplicar ampliamente, sin condicionamientos, el *Principio del Interés Superior de niños, niñas y adolescentes*, estableciendo expresamente las coordenadas para su efectiva aplicación en todos los casos y evitar el peloteo entre las autoridades, de modo que sean conocidos indistintamente por las Comisarías de Familias y los Defensores de Familias y otros operadores jurídicos, sin perjuicio del principio de especialidad, sino por el contrario estimulando su formación, capacitación y entrenamiento en familias y niñez.**

En este sentido, el criterio que debiera orientar la intervención institucional, ha de ser el solo hecho de que la afectación o desprotección por mínima que sea hasta la que revista mayor gravedad o envergadura, como una agresión de carácter sexual, recaiga en un niño, niña o adolescente.

Es decir, que la calidad de las víctimas configure el criterio determinante para que tanto Comisarios de Familias y Defensores de Familias asuman competencia frente al caso de principio a fin.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



- c) **Garantizar que todas las acciones y las decisiones adoptadas en sede de Comisarías de Familias tenga el enfoque de género y enfoques diferenciales con la posibilidad de revisión permanente de una Mesa o Comité Interinstitucional, Interseccional y Transdisciplinar liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho como órgano rector y, por supuesto con la presencia de organismos de control (Ministerio Público: Procuraduría Delegada para la Defensa de la Infancia, la Adolescencia y la Familia; Defensoría del Pueblo; Personerías Distritales y Municipales; Contraloría General de la República; Contralorías Territoriales; Auditoría General de la República) y organizaciones sociales, entre otros integrantes.**
- d) **Por último, es importante que este Proyecto de Ley 133 Cámara, represente un avance significativo en los aspectos esenciales de las Comisarias de Familias sobre los cuales tiene el propósito de pronunciarse, es decir:**
- ✓ **Diseño institucional;**
 - ✓ **Dificultades para su buen desempeño y,**
 - ✓ **Carencia de un Sistema de Información.**

En esta medida, ha de advertirse, con absoluta firmeza y transparencia la necesidad de una revisión exhaustiva sobre la pertinencia de las medidas



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



adoptadas por el Proyecto de Ley 133 Cámara, para obtener un modelo de Comisarías de Familias y de Defensorías de Familias que permita logros significativos de cara a los propósitos enumerados previamente, porque a mi juicio, las medidas reformatórias no pueden ser dubitativas, o sea, generar desconfianza, porque ello eventualmente puede provocar un efecto perverso o contrario al que se enuncia con su adopción.

En palabras sencillas, si la eficacia de las medidas adoptadas está condicionada a *situaciones meramente contextuales* (que al momento de aplicar la ley se presentan como insuperables) como, por ejemplo, la aprobación de un determinado presupuesto, de difícil consecución o ejecutoria para una región, municipio o localidad, y, la propia ley, no trae una fórmula o mecanismo para superar esta situación, se entiende que la medida fue o sería adoptada con la anticipada conciencia de su inmediato fracaso.

En el marco de lo planteado en precedencia, se recomiendan aquellas medidas dirigidas a mejorar ostensiblemente el *desempeño natural* de las Comisarías de Familias y Defensorías de Familia que impliquen, por lo tanto, un respeto profundo por la esencialidad de la institución familiar *como un valor con capacidad democratizadora* en las sociedades.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



En consecuencia, se propone:

1. **Coordenadas del Principio del Interés Superior de Niños, Niñas y Adolescentes** (Numeral 7°. Sobre el Principio del Interés Superior del Niño, Niña y Adolescente). Se propone añadir un párrafo que mencione las coordenadas de este Principio, en la que viene trabajando el Centro de Pensamiento Crítico FIBESJ y la Fundación Ama La Vida Aliwen, para su efectiva aplicación a saber: a) La Prevalencia del Derecho Sustancial; b) Proteger y no mitigar, para asegurar la protección integral con la decisión o la medida adoptada, particularmente su eficacia a través de su monitoreo y vigilancia en un marco o enfoque de *interseccionalidad* y c) Proteger por y a pesar del titular de los derechos, de modo que la protección o no de sus derechos esté en modo alguno, condicionada por la voluntad o consentimiento de las víctimas quienes con relativa frecuencia son objeto de manipulación por parte de terceras personas, regularmente adultas. Estas coordenadas, también las hemos denominado las tres P.
2. **Abordaje de un verdadero enfoque o perspectiva de *interseccionalidad* que habilite la concurrencia y la integralidad o complementariedad de las acciones y las decisiones adoptadas.** (PL 133. Numeral 10 y Artículo 21).



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



Esta propuesta daría lugar a cambiar la expresión “*atención interseccional*” por la de “*enfoque o perspectiva interseccional*”; así como a la aclaración de que su abordaje implicará la conurrencia y la integralidad de las acciones y las decisiones adoptadas con particular consideración de las necesidades y situaciones de los territorios y personas o grupos sociales más desprotegidos dentro o por fuera del contexto del conflicto armado.

En otras palabras, la mención específica de grupos sociales o etnias, no tiene por qué imposibilitar que en la Ley como instrumento de protección de los derechos se advierta que la misma busca la protección de los derechos de todos y todas las familias, entendida esencialmente como un valor que ha de fortalecerse con independencia de su procedencia, diversidad o forma.

2.1. En relación con el artículo 21 del P L No. 133, se reitera que la *interseccionalidad* que, a mi juicio, ha de ser asumida, más que como una atención, como un verdadero enfoque o perspectiva que se configure en sombrilla de la complementariedad e integralidad con la que estarían llamados los operadores jurídicos a actuar, más aún en el actual contexto de pandemia que se ha traducido en situaciones de mayor riesgos y desprotección para las familias.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



3. **Fortalecimiento de la institución familiar en todo momento y en cualquier lugar, con la introducción de políticas sobre derecho a la ciudad y justicia espacial bajo la comprensión esencial de que las familias son el primer valor en el Estado Social de Derecho (P.L. No. 133. Numeral 10).** Se propone agregar un párrafo al numeral 10, para que entre todos y todos cuidemos a las familias, haciendo uso de lo que se conoce como el Derecho a la Ciudad, de este modo:

“Así también, se formularán e implementarán políticas públicas enmarcadas en el Derecho a la Ciudad y la Justicia Espacial para asegurar que los Departamentos, las Ciudades y los Municipios se constituyan en espacios de convivencia dignos donde las familias en su diversidad de formas, arreglos y prácticas sean protegidas integralmente, haciéndose efectivo su derecho a la igualdad de derechos, en el reconocimiento de que además de ser la institución fundamental de la sociedad, constituyen el primer valor en un Estado Social de Derecho” (Ver Carta Mundial del Derecho a la Ciudad).

4. **Atribución de la misma competencia para casos o asuntos de violencia sexual a las Comisarías de Familias y Defensores de Familias.** (Artículo 4º. Parágrafo 1). Esta disposición como la plantea el PL 133, excluye del conocimiento de la violencia sexual que se produce en el contexto de la violencia familiar a las Comisarías de Familia y, lo radica en Defensores y



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



Defensoras de Familia, aunque ésta última autoridad, principalmente, asume asuntos por fuera del contexto de la violencia familiar.

Lo que no obsta, para que las Comisarías puedan actuar a prevención, bajo este supuesto, debiendo, en cualquier caso, remitir el conocimiento de asuntos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes a Defensoras y Defensores de Familias.

Se advierte que, para efectos de aplicar esta competencia, el asunto se complejiza cuando las violaciones o afectación de derechos además de niñas, niños y adolescentes recae simultáneamente en adultos, debiendo permanecer con el caso las Comisarías de Familia.

Se propone en aplicación del Principio del Interés Superior de Niños, Niñas y Adolescentes, que en el Proyecto de Ley no se establezca distinción alguna entre Comisarias de Familias y Defensorías de Familias para asumir el conocimiento integral de casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes para evitar victimizaciones, asegurar mayor integralidad, continuidad y coherencia en las acciones acogidas por las autoridades.

En tal virtud, se recomienda la correspondiente modificación de los artículos pertinentes y eliminar, por lo tanto, las remisiones contenidas en el Parágrafo 2º y 3º.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



5. **Incremento de las Sanciones o creación de una sanción como falta gravísima.** (Artículo 32 PL 133). En aplicación del Principio del Interés Superior de Niños, Niñas y Adolescentes, podría incluirse una falta como gravísima o plantearse el incremento de la sanción máxima establecida hasta de un 50%, por virtud del incumplimiento de las competencias, funciones y deberes radicados en los operadores jurídicos de la ley.

Es decir, cuando, cuando principalmente se identifique el incumplimiento de las coordenadas indicadas en precedencia (Las 3 P). A título de ejemplo, el no asumir desde un comienzo la integralidad de un caso de violencia sexual provocando re victimización o agravamiento de la situación de afectación y desprotección de los derechos de las niñas, niños o adolescentes.

La Justicia impartida por Comisarías de Familias y Jueces ha de estar dirigida a asegurar la **justicia material** a favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y de violencia sexual, que se traduzca en la posibilidad de una intervención inmediata, eficaz y oportuna. Pero, además, con la real posibilidad de injerencia o impacto en solución del conflicto que subyace a los problemas familiares que desencadenan en actos de violencia en el contexto familiar.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



No cabe la menor duda, de que esta propuesta de equivalencia o similitud de competencias, implica no solo la amplitud en la intervención inmediata, sino que, también evitaría confusiones para radicar el asunto en cabeza de una u otra autoridad, y, en esa medida, se evitarían nulidades, remisiones injustificadas permanentes entre las mismas etc, que terminarían, a mi juicio, agravando, retardando e incluso imposibilitando la protección, que en cualquier caso, ha de estar ligada a la prevención, y no siempre como regularmente se hace a una situación visible de lesividad o daño, bajo la convicción de que el accionar de Comisarias de Familias y de Defensores de Familias, podría incluso ser aún más significativo para evitar las violencias o su escalonamiento.

6. Capacitación de operadores jurídicos y su equipo de trabajo en enfoque familiar. (Artículo 18 del PL133). Esta disposición hace referencia al *enfoque familiar* y la capacitación en este enfoque es fundamental, por lo que se propone impartir a toda autoridad administrativa y judicial que conozca asuntos de familias, cursé una capacitación forzosa una vez cumplido, podría ser, el año de membresía a la jurisdicción a la cual pertenezca, para fortalecer su conocimiento y brindar la experiencia adquirida y acumulada en el marco de la formación aludida.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



- 7. Conformación de un Comité Interseccional, Transdisciplinar y de Políticas de las Familias.** La creación de este Comité bajo la coordinación del órgano rector de las Comisarías de Familias, el Ministerio de Justicia y del Derecho, es primordial para la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de las políticas sociales (políticas públicas y política criminal) adoptadas sobre la materia. En esta medida, la revisión permanente de los protocolos adoptados; de los asuntos asumidos por los operadores jurídicos. Así también, para liderar la articulación entre los subsistemas del sistema jurídico con injerencia y responsabilidades en materia de familias y construcciones conjuntas de planes de acción con los Sistemas de Cuidado y de Protección, particularmente importante en el actual contexto de pandemia.

Esperamos que las breves consideraciones esgrimidas anteriormente contribuyan de manera eficaz al mejoramiento de la propuesta legislativa que nuestras organizaciones sociales apoyan indeclinablemente en el absoluto convencimiento de que en el contexto de la pandemia ante el recrudecimiento de las relaciones familiares y, el retroceso económico y social que se avecina por la situación de confinamiento y sus negativas consecuencias, el fortalecimiento de las familias



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



en su diversidad de formas, arreglos y prácticas es fundamental en el reconocimiento de su capacidad democratizadora y, en esa medida, de su contribución real no simbólica a la consolidación del Estado Social de Derecho.

Por último, quiero destacar la propuesta implícita en este escrito de referir a la institución familiar no en singular sino en plural, es decir, no como familia, sino como familias, para hacer explícito el reconocimiento de su diversidad de formas, arreglos y prácticas. Por lo tanto, también me he referido a Comisarías de Familias y Defensores de Familias en plural.

En el mismo sentido, creo primordial para potenciar el enfoque o perspectiva de derechos y expandir el concepto de protección al de prevención, reconociendo su mutua implicancia, y habilitando en consecuencia, una mayor injerencia de los operadores jurídicos para desarrollar acciones dirigidas a evitar, disminuir o contrarrestar el riesgo de las víctimas de las violencias en el contexto de las familias, se recomienda de manera progresiva en el texto de esta y venideras propuestas legislativas examinar la pertinencia de cambiar el concepto de restablecer por el de proteger derechos.



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01



Me suscribo de Usted y le solicito, comedidamente, extienda un cordial saludo a los Honorables Congresistas de la Comisión Primera Constitucional, con sentimientos de profundo respeto y admiración, atentamente,

Marisol Palacio Cepeda

Fundadora

Centro de Pensamiento Crítico FIBESJ (www.fibesj.org)

Fundación Ama la Vida Aliwen (www.fundaciónaliwen.org).

Miembro de la Alianza por la Niñez Colombiana

Asociada Justicia Promujer

(Original firmado)

MPC/mpc



347 0704 / 300 411
6337 Whatsapp



fibesj@gmail.com

Calle 19 No. 5-30
Of 27-01