

Bogotá D.C., 08 de octubre de 2020

Honorables Representantes

MESA DIRECTIVA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

***Asunto:** Comentarios Preliminares al Proyecto de Ley No. 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” – Universidad del Rosario.*

Dada la importancia de la participación de la Academia en el proceso legislativo adelantando por el H. Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace casi 15 años una especial labor de seguimiento a la actividad legislativa por conducto del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. El Observatorio apoya el trabajo desempeñado por los Despachos de los H. Congresistas en temas de trascendental relevancia para nuestro país, aportando, desde la Academia, elementos que se estructuran por expertos en los diversos asuntos que se abordan en las iniciativas legislativas.

Desde la Facultad de Jurisprudencia, extendemos nuestro agradecimiento por la invitación formulada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para participar con observaciones en el trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia. En ese sentido, a continuación se realizarán algunos comentarios generales y algunos más concretos en los que se expresarán las consideraciones de nuestros expertos académicos respecto de la importancia del Proyecto de Ley en comento.

Atendiendo a lo anterior, esta intervención se dividirá en dos acápites: 1) Comentarios generales al Proyecto de Ley y 2) Comentarios particulares sobre el articulado del texto del proyecto.

1) COMENTARIOS GENERALES

Sea lo primero manifestar que es muy importante y necesaria una nueva reglamentación respecto a la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, en el entendido que cumplen múltiples y variadas funciones y que son la primera puerta de acceso a la justicia a nivel territorial.

En consideración a que el objetivo principal y esencial del proyecto de ley se centra en el fortalecimiento de las Comisarías de Familia como instancia de acceso a la justicia para la protección de la familia, los miembros que la integran y se vinculan a ella, en materia de violencia intrafamiliar, dentro de las disposiciones del artículo 42 de la Constitución Política, se hace necesario hacer serios ajustes al articulado, en línea de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos 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, entre otros compromisos internacionales.

El articulado debe reflejar la necesidad de especializar a las Comisarías como los Jueces Naturales por excelencia de la violencia intrafamiliar, decantar sus competencias, brindarles un estatus como autoridades administrativas con competencias en materia de protección de derechos fundamentales y, fortalecer su estructura organizacional, para responder no solo al objeto Constitucional sino a los requerimientos internacionales, que el Estado Colombiano está llamado a acatar.

El proyecto de ley debe dirigirse a generar modelos de atención y suplir vacíos normativos que se traducen en barreras de acceso para las víctimas de violencia intrafamiliar, que permitan a las Comisarías de Familia, actuar con la debida diligencia a efecto de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, especialmente en el contexto de la violencia intrafamiliar.

2) COMENTARIOS PARTICULARES

En una revisión cuidadosa del articulado, se observa que no resulta coherente con la razón legal y con el fundamento que debe inspirar el contenido y el alcance de la norma positiva; se evidencian disposiciones que contradicen este objetivo, se verifica falta de técnica legislativa al momento de construir los textos normativos y se denota desconocimiento de los antecedentes y motivaciones que llevaron a presentar la iniciativa legislativa.

Así mismo, se introducen profundos cambios estructurales muy difíciles de hacerlos realidad desde el punto de vista técnico y presupuestal. Se debe tener en cuenta el objetivo central del ICBF.

Se verifica:

Naturaleza Jurídica de las Comisarías de Familia.

El Capítulo II del proyecto, es importante precisar la naturaleza jurídica de las Comisarías de Familia y evitar que sean los alcaldes o las alcaldesas quienes les den el carácter de entidad dependiente de éstos. Debe tenerse en cuenta que, si se les da el carácter de entidad, en ciudades donde existen más de una Comisaría, como en Bogotá (37), serían 37 entidades circunstancia que resulta inconveniente.

Naturaleza Jurídica del cargo de Comisario-comisaria de Familia.

En el proyecto se desconoce el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-406 de 1997, en la que se decidió “declarar inexecutable la expresión “con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción” contenida en el artículo 297 del Decreto 2737 de 1989” (Código del Menor), el cual establecía en su momento que los comisarios de familia debían ser designados por el Alcalde, con el carácter de empleado de libre nombramiento y remoción.

Dentro de las motivaciones de la Corte, se estableció que dichos funcionarios no desempeñaban tareas de gobierno o dirección que permitieran tener la calidad de libre nombramiento y remoción.

Esta normativa contradice la independencia y autonomía que se predica de aquellos funcionarios que cuentan con funciones de carácter jurisdiccional, de conciliación extrajudicial y de restablecimiento de derechos, y no cuentan con funciones de dirección y gobierno, como en su momento lo señaló la Corte.

De acuerdo con lo anterior, en el caso de los comisarios de familia, no es posible que su cargo sea de libre nombramiento y remoción, por cuanto no ejercen cargos de dirección y gobierno y sus funciones actualmente son jurisdiccionales, policivas y de restablecimiento de derechos, determinadas por la Ley.

No es coherente con la naturaleza de las funciones que el periodo institucional sea de cuatro años, al que hace referencia el proyecto, desde todo punto de vista es inconveniente, por cuanto no genera adherencia por los-las Comisarios-as de Familia, no permite continuidad en procesos de formación, aprendizajes, caracterizándolos con una vocación temporal, susceptible de influencias y manejos políticos.

En cuanto a la escala salarial, resulta optimista y desproporcionada lo establecido en el proyecto, por cuanto, omite el principio de que toda definición salarial debe sujetarse al marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

Competencias de las Comisarías de Familia

El articulado no se ajusta a la misión central de las Comisarías de Familia, como lo es, la protección de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar. Esto por cuanto, mantiene la subsidiaridad de competencias asignadas al ICBF y Fiscalía General de la Nación, no se refiere contundentemente al fortalecimiento de los equipos profesionales y administrativos, no identifica un único ente Rector que de línea técnica a las Comisarías, por el contrario se diluye entre tres: ICBF, Minjusticia y Alcaldías.

Bajo esa misma línea, no propone soluciones concretas en aspectos que en materia de violencia intrafamiliar hoy presentan vacíos, tanto de orden conceptual, procesal y probatorio, no recoge y unifica normas citadas en diferentes momentos históricos y estatutos. Complejiza el concepto de familia para efectos de las medidas de protección y lo hace extensivo a personas que no forman parte de la familia, desconociendo el valor Constitucional protegido.

Competencias entre comisario y defensores de familia

Es muy importante esta oportunidad para establecer y delimitar las competencias de estos grandes funcionarios en aras de evitar que la vulneración o amenaza de los derechos de los niños permanezcan en el tiempo

Inspección, Vigilancia y Control de las Comisarías de Familia

El artículo 118 de la Constitución Política, 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.

Por lo anterior, no está claro el fundamento para entregar las funciones de inspección, control y vigilancia al Ministerio de Justicia, por cuanto estaría desconociendo el principio del Juez Natural. Falta que la norma sea explícita, precisa y concreta.

Finalmente, las derogatorias que se hagan deben ser ordenadas y coherentes para no conducir a una inaplicabilidad de ley o a tener grandes vacíos y dificultades en su interpretación.

Deseando que los comentarios que se expusieron contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de esta iniciativa y reiterando nuestra gratitud por tener en cuenta a la Academia en el trámite de esta importante iniciativa.

Con un atento y cordial saludo,

CECILIA DIEZ VARGAS

Directora de la Especialización en Derecho de Familia

Facultad de Jurisprudencia

Universidad del Rosario