

Honorables Congresistas de la Mesa Directiva, Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes

Recibo con beneplácito la invitación para participar en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley N°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”.

Este evento es de significativa importancia para las Comisarias de Familia y especialmente para las familias colombianas que albergan la esperanza de una convivencia armónica y libre de violencia.

El proyecto de ley 133, que actualmente cursa en el Congreso de la república debe tener como objetivo fundamental asegurar el cumplimiento del postulado consagrado en el artículo 42 de la Constitución Nacional y garantizar el principio Constitucional de Acceso a la Justicia establecido en el Art. 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 la protección de sus derechos sustanciales, 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, en el que contempla que toda persona tendrá derecho a un recurso sencillo y ágil, ante Jueces o Tribunales competentes, para el amparo de sus derechos fundamentales.

Para ello es preciso implementar un modelo de atención en las Comisarias de Familia que les permita actuar con la debida diligencia a efecto de prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar.

El proyecto desconoce el carácter que la ley le ha otorgado a las Comisarias de familia en su condición de **“autoridad”** y las denomina como una **“dependencia”**

En las normativas vigentes se reconoce a las Comisarias de Familia como autoridades por la misma naturaleza de las funciones jurisdiccionales que desarrollan y el papel trascendental que han desempeñado desde su creación.

Las relaciones de dependencia impiden la garantía del principio de **imparcialidad, autonomía**. Se pierde estos atributos cuando para la toma de las decisiones en el ejercicio de la función, puede estar influenciada por el grado de dependencia al que se someta.

La Constitución en el artículo 116 establece ciertas exigencias para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, esos requerimientos implican que la entidad habilitada por la ley para ejercer estas funciones goce de independencia, autonomía e imparcialidad.

Cuando el ejercicio de esas competencias jurisdiccionales son ejecutadas por las Comisarias de Familia, en relaciones de subordinación y dependencia es susceptible que en ese ejercicio se encuentren sometidas a instrucciones, lineamientos o estándares procedimentales que devienen de quien se tenga ese grado de dependencia, siendo obvio que tal circunstancia incide directamente con la autonomía e imparcialidad de quien ejerce la función

A través del tiempo las Comisarias de Familia se han debilitado por **la multiplicidad de funciones** que se les ha asignado y con ello se separan de la misión para la que han sido creadas como lo es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar

En primer término de vital importancia que a las Comisarías de Familia **se les releve las funciones que desgastan su capacidad de atención** y que no permiten que se cumpla a cabalidad con la debida diligencia, la atención eficaz y oportuna que requieren las víctimas de violencia al interior de la familia.

Actualmente las Comisarías de Familia conocen de un sin número de funciones que en el curso de su corta existencia se les ha asignado y cuyo conocimiento **corresponde por la naturaleza de las mismas a otras autoridades**, aunado a ello no están en consonancia con la misión para la cual fueron creadas las Comisarias de Familia; ejemplo de ello tenemos:

- Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes
- Recepción de denuncias en las que se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes.
- Practica de Rescates y Allanamientos
- Desarrollo de programas de prevención en materia de delitos sexuales.
- Autorizaciones de trabajo para adolescentes
- Policivas derivadas del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006
- Policía judicial asignadas por la Fiscalía General de la Nación
- Fijación de cuota provisional de alimentos para personas adultas mayores.....

El mayor tropiezo que tienen las Comisarias de Familia para cumplir con la misión para la cual fueron creadas, esencialmente tiene que ver con la **COMPETENCIA SUBSIDIARIA**, la que retoma este proyecto de ley; con esta figura en los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que el Código de Infancia y Adolescencia le atribuye a esa autoridad, deberán esas funciones ser ejecutadas por las Comisarias de Familia.

Es necesario e inminente **erradicar de plano la competencia subsidiaria y la competencia concurrente**, las funciones de las Comisarias de Familia y de las Defensorías de Familia deben estar sujetas a la misión para la cual fueron creadas cada una de estas entidades.

La doble atribución de funciones a las Comisarias de Familia, se han perpetuado y en un altísimo porcentaje de municipios, han sido las Comisarias de Familia, las que por más de 30 años les ha correspondido cumplir las funciones propias del Defensor de Familia, siendo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad de orden Nacional, le es obligatorio garantizar en todos los municipios la presencia del Defensor de Familia, para hacer efectivo el cometido por el cual tienen su razón de ser, contemplado en el artículo 79 de la ley 1098 de 2006: “... **prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes**, no es de buen recibo el traslado de esta responsabilidad a los municipios en cabeza de las Comisarias de Familia (repercute en el cumplimiento de de la debida diligencia y hasta en el mismo presupuesto municipal) máxime aún cuando siendo el ente rector coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantiene en absoluto abandono a las Comisarias de Familia que le soportan día a día la tarea que corresponde a esa entidad.

Tenemos que la Convención de los Derechos del Niño, además de establecer los principios básicos que sirven de base a la realización de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes, exige a los Estados parte la creación de mecanismos idóneos para proteger a la infancia contra el abandono, la explotación y los malos tratos.

En la actualidad muchos son las niñas, niños y adolescentes que no disfrutan de su infancia y adolescencia y son objeto de discriminación, abusos, explotación, uno de los factores que incide notablemente para ello es la falta de presencia del Defensor de Familia en todo el Territorio Nacional, autoridad encargada de la protección y garantía de sus derechos.

La ausencia de esta autoridad en los municipios se convierte en una barrera más que obstaculiza el efectivo acceso a la justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar, toda vez que con la figura de la competencia subsidiaria las Comisarias de Familia no pueden centrar su atención en la garantía y protección de sus derechos.

Esto genera como consecuencia **el incumplimiento de la convencionalidad** a la que el Estado colombiano se ha obligado internacionalmente: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Para" la que en su artículo 7, obliga a los Estado partes, establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar a las víctimas el acceso efectivo a la justicia, el resarcimiento, la reparación del daño y medios de compensación justos y eficaces. Lo mismo acontece con la Convención de los Derechos del Niño.

El Estado frente al cumplimiento de las obligación contraídas en la "Convención de Belem do Para" trasladó la competencia de los asuntos relacionados con la violencia intrafamiliar a las Comisarias de Familia, mediante la Ley 575 de 2000, lo que conlleva a la necesidad de en verdad fortalecer a las Comisarias de Familia para que se constituyan en un mecanismo y recurso efectivo de acceso a la justicia, que garantice el

derecho de una vida libre de violencias y el cumplimiento del mandato constitucional de protección a la familia

El Estado debe dar cumplimiento irrestricto a los compromisos suscritos con la comunidad internacional, para la protección de las víctimas en el ámbito de la violencia intrafamiliar; debe establecerse una efectiva protección jurídica desde la **actualización de los sistemas normativos, la designación de una autoridad especializada** para la atención, **la cualificación y capacitación de los funcionarios, mejoramiento de las estructuras institucionales, Condiciones locativas y logísticas dignas** para la atención del ciudadano.

COMPOSICIÓN DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA

El proyecto de ley replica el modelo establecido en la ley 1098 de 2006, con la desventaja, que en vez de ampliar los cargos con los que debe contar las Comisarias de Familia, por el contrario suprime algunos de los establecidos en la enunciada ley; como lo es el de médico.

Es necesario que las Comisarias de Familia cuenten además de un sicólogo, trabajador social, con otros profesionales dedicados al seguimiento y verificación del cumplimiento de las medidas de protección, sustanciador, secretario, técnico o tecnólogo en gestión documental, notificador, entre otros.

Es un acierto mejorar y dignificar el salario del comisario de familia y así mismo debe tenerse en cuenta con respecto a los equipos de trabajo.

LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

Es un desacierto nominar el cargo de Comisario de Familia, con libre nombramiento y remoción, **es y debe seguir siendo de carrera administrativa**, tal como lo establece el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, los empleos en los órganos y entidades del Estado son **POR REGLA GENERAL** son de carrera con excepción de los de elección popular, los de trabajadores oficiales...

Si el legislador llegare a apartarse del régimen de carrera al establecer una excepción o al consagrar un régimen especial, **está en la obligación de aportar una razón suficiente y proporcionada que justifique la no aplicación del régimen general**. (Requisito que no se cumple en el proyecto de ley y si por el contrario excede los límites de razonabilidad y proporcionalidad en las justificaciones que se esgrimen, no se realiza un examen técnico y no se analiza las características de las funciones que desempeña el Comisario de Familia. Se desconocen y pasan por inadvertido los pronunciamientos de la Corte Constitucional: corporación que en varias sentencias ha reiterado que la naturaleza del cargo de Comisario de familia es del régimen de carrera administrativa: sentencia 406 de 1997; sentencia C-1267/00: sentencia C-483/03...

El Comisario de Familia es **ejecutor de una serie de normas dirigidas a la protección de la familia**, sus labores no pueden ser calificadas con los requisitos esenciales que requiere el libre nombramiento y remoción: dirección, gobierno, confianza superlativa con el nominador...

El sistema de carrera hace parte de todo el entramado constitucional e irradia la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, al punto que la jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como un principio fundamental, pilar esencial y eje definitorio de la estructura básica de la Carta Política.

La Carrera Administrativa tiene como objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna. Es deber del legislador acatar la Constitución, al determinar tales condiciones, de modo que no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos

DISPONIBILIDAD PERMANENTE DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA

A través de esta figura se ha abusado y vulnerado los derechos fundamentales de los Comisarios de Familia, en la actualidad en un altísimo porcentaje de municipios se exige por los alcaldes a los Comisarios de Familia disponibilidad en el servicio las veinticuatro horas de los 365 días del año sin reconocerse el derecho al descanso, trabajo suplementario, recargos por trabajo nocturno, festivos, dominicales....

Se debe establecer de **manera clara y precisa** como se debe garantizar LA ATENCIÓN PERMANENTE en las Comisarias de Familia y no como lo denomina el proyecto la DISPONIBILIDAD PERMANENTE del Comisario de Familia, para ello es necesario imponer de manera expresa clara y categórica la obligación al nominador de reconocer todos los derechos y prestaciones de los servidores de las Comisarias de Familia.

ENTE RECTOR

Es un acierto establecer un ente rector que tenga como funciones dar línea técnica, capacitar al personal de las Comisarias de Familia, crear el sistema de información unificado, coordinar y articular con las diferentes entidades y autoridades para asegurar el cumplimiento de las funciones que desempeñan las Comisarias de Familia.

Es un desacierto atribuirle funciones de control y vigilancia, estas funciones deben ser ejercidas por el ministerio Público conforme al artículo 124 de la Constitución Nacional, aplicándose el régimen único disciplinario de la ley 1952 de 2019 que reforma la ley 734 de 2002 – (Código Disciplinario Único)

Aciertos del proyecto que contribuyen al fortalecimiento de las Comisarias de Familia, debe asegurarse su establecimiento y cumplimiento:

*Plausible dejar claro las **fuentes de financiación sostenimiento e inversión** para garantizar el pago de los salarios de los integrantes de las comisarias de familia, al igual que los demás gastos inherentes al funcionamiento, con cargo al presupuesto municipal o distrital, ya sea que provengan de los recursos de participación de propósito general de forzosa inversión en otros sectores o bien, de recursos propios, o de recursos de regalías

***Infraestructura:** en este tema debe reconocerse que el proyecto de ley contribuye para el fortalecimiento de las Comisarias de Familia, debe ser expresa y clara la obligación que se impone al nominador de dotar las Comisarias de Familia con instalaciones que garanticen condiciones dignas para el trabajo, mobiliario, equipos de cómputo, internet, elementos de trabajo y la incorporación de los respectivos rubros para de financiación.

Según el informe de la procuraduría General de la Nación más del 74 % de las Comisarias de familia tiene un indicador de infraestructura deficiente, lo que significa que las características de infraestructura y dotación limitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad.

*Debe enfatizarse en la **prohibición** a los alcaldes municipales y distritales **de asignar o modificar las competencias** de las Comisarías de Familia.

*Muy necesario contemplar expresamente la obligación de **formación y actualización periódica** de todo el personal que labora en las comisarias de familia (obligación que debe cobijar al nominador y al ente rector)

Acertado y pertinente establecer con carácter obligatorio a la **Policía Nacional el deber de dar seguridad**, proveer acompañamiento y protección al personal de las Comisarías de Familia, cuando la necesidad del servicio así lo requiera y la obligación extendida a las **alcaldías municipales** o distritales de garantizar de manera permanente la seguridad de las Comisarías de Familia.

*Indispensable la implementación del **sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo**, con ello se permite anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud de los servidores públicos en los espacios laborales de las Comisarías de Familia, igualmente importante es la obligación de destinar los recursos suficientes para el diseño e implementación del SG-SST.

*Debe ser una realidad la Implementación de un **sistema de información unificado**.

*La incorporación del **enfoque diferencial** y el **enfoque de género** en el

quehacer de las Comisarías de Familia

*La incorporación de la obligación a los alcaldes distritales o municipales garantizar la prestación del servicio de **intérpretes y traductores** para las personas que lo requieran.

Derogaciones

Las Comisarias de Familia deben regirse por las leyes especiales que tienen como finalidad el cumplimiento de su misión en la atención a la violencia intrafamiliar: ley 294 de 1996, ley 575 de 2000, Ley 1257 de 2008 y decretos reglamentarios, Decreto 2591 de 1991 y demás normas que expida el legislador para este fin específico.

Debe regularse asuntos procedimentales que en materia de violencia intrafamiliar hoy presentan vacíos.

Debe derogarse toda norma o disposición que establece competencia no acorde con el objeto misional de las Comisarias de Familia.

Cordialmente,

Sixta Adela Guzman Torres
Sixta Adela Guzman Torres (9 Oct. 2020 10:53 CDT)

SIXTA ADELA GUZMAN TORRES