



“Amar y Transformar”

**HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
HONORABLES
REPRESENTANTES A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y PONENTES.**

ASUNTO: Concepto Técnico sobre 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”.**

Sea lo primero celebrar esta conversación nacional para la República de Colombia, en buenahora y de manera maravillosa el debate a instancia del presente proyecto de ley. Quedamos atentos de poder desarrollar procesos de interlocución u provechoso diálogo al que solícitos acudiremos.

Camilo Andrés Rodríguez Toro, ciudadano en ejercicio, actualmente Comisario de Familia, Presidente del Sindicato nacional de Comisarías de Familia de manera respetuosa ofrezco concepto técnico sobre el proyecto de ley de la referencia, sobre tres elementos fundamentales de análisis, a continuación se esbozarán las líneas que además forman parte de tesis o trabajo de grado en el proceso de maestría que actualmente curso y que en las páginas siguientes me reservo todos los derechos por su utilización y o reproducción parcial total, por cualquier persona natural o jurídica o institución, pues justamente su objeto coincide con la indagación ¿cuáles acciones desde el DIDH pueden fortalecer las acciones de protección por violencia intrafamiliar en Colombia?¹ Y que se materializan en particular en el estudio a saber: **A)** La conveniencia. **B)** la competencia del legislador, en cuanto congruencia entre la exposición de motivos, el articulado y las garantías de acceso a la justicia sobre las personas, en especial con protección constitucional reforzada en el sistema de protección de DDHH sobre el derecho a vivir una vida libre de violencias al interior de las familias y de la constitucionalidad, en los siguientes términos:

1. Sobre la Conveniencia:

El proyecto de ley sometido a consideración del Congreso y acompañado en su presentación por honorables Representantes y Senadores/a, resulta en nuestro concepto de suma relevancia y pertinencia. Consideramos que en hora buena un proyecto de ley centra el ejercicio de la acción del Estado e indaga y se orienta por la determinación del ejercicio que no sólo tiene connotaciones internas sino internacionales, fuente de la responsabilidad del Estado conforme la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969, desvelando la naturaleza esencial del ejercicio de las acciones adelantadas por las Comisarías de Familia en Colombia.

La Pandemia por Covid 19 también nos ha interpelado acerca de las prioridades y aspectos esenciales del Estado, nos ha llevado a considerar aquellos que es esencial y aquello que no,

¹ Las acciones de protección sobre la violencia intrafamiliar están consagradas y desarrolladas en la ley 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008.



“Amar y Transformar”

primero en cuanto a la vida y su prevalencia, pero además principalmente de las garantías a la dignidad humana, su ejercicio en una dimensión de respeto por ella, de la integridad personal y de un recurso ágil y sencillo para protegerla en la acción del Estado en el deber de diligencia para asegurarla con preeminencia del espacio de interrelaciones natural al ser humano, a saber, las familias, de ahí que dentro del Estado de excepción el desarrollo de las actividades de las Comisariías de Familia fuese sujeto de regulación especial para evitar la interrupción en su ejercicio durante la emergencia económica y social por Covid 19².

Este debate y el objeto que se propone a través de los elementos introducidos en el proyecto de ley, es entonces esencial y no solo en Colombia, sino en el concurso Americano y global, pues es un asunto del interés de la comunidad internacional en el que la República de Colombia propone una avanzada que plantea las necesarias deliberaciones y ajustes que movilicen también el concurso de los demás Estados en la escena internacional con el mismo propósito.

Ha sido la antropología por Lewis H Morgan quien ha considerado la relevancia e interdependencia de las familias y las sociedades “la evolución de la sociedad está íntimamente entrelazada con la familia; progresan, modifican y se proyectan a la par”³

Un vivo deseo de transformar una sociedad, se hace posible principalmente a través del abordaje e incidencia en las familias. Antes que la sociedad, pero ligada a ella en forma casi insoluble, las familias son agentes principales de evolución y transformación de la sociedad; la forma en que se resuelve la tensión entre el individuo y las familias en su interior es un asunto relevante de estudio y del quehacer de la ciencia a lo largo de los años.

El ejercicio de sus regulaciones es conveniente e imperioso pues plantea un análisis de la forma en que el Estado Colombiano protege la Dignidad Humana⁴ al interior de las dinámicas

² Decreto legislativo 460 de 2020. República de Colombia

³ LEWIS, Morgan Citado por: SANCHEZ Mirtha Anely. "Análisis de la violencia familiar hacia el adulto mayor en la ciudad de Cosquín" que pertenece al texto de Violencia Familiar y Análisis de Sentencias en el Fuero Civil, Penal y Laboral" del tomo 4 de la Colección Investigaciones y Ensayos del Centro de Perfeccionamiento Ricardo C. Núñez, registrado bajo ISBN 978-987-22616-6 p.3. citado en "primer informe intersectorial violencias contra las personas mayores Secretaría de Integración social. Secretaría de Gobierno, Secretaría Distrital de Salud, Universidad Piloto de Colombia"

⁴ El debate y el objeto en que se centra el Proyecto de ley propuesto gravita esencialmente sobre el derecho constitucional fundamental y derecho convencional contenido en los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano sobre los que se especificarán mas Adelante, que forman parte del Sistema de protección Universal de Derechos Humanos y del Sistema Regional, Americano de protección de Derechos Humanos. La corte Constitucional de Colombia señaló al respecto en la Sentencia T 881 de 2002 Magistrado Ponente Dr Eduardo Montealegre Lynnet, en su ratio decidendi "PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Naturaleza



“Amar y Transformar”

familiares con especial énfasis en el acceso material a la garantía al derecho a vivir una vida libre de violencias de las personas con protección constitucional reforzada.

Ahora bien, la exposición de motivos del proyecto sustenta su conveniencia desde la violencia contra las mujeres, no obstante, evitando que la relevancia del mismo se reduzca a un análisis de la complejidad sobre un sector social que ha sufrido las consecuencias y profundas afectaciones de construcciones estereotipadas sobre lo masculino y lo femenino en asuntos que han aparejado gravísimas afectaciones del derecho material a la igualdad con consecuencias igualmente graves para la vida, la integridad y el derecho a vivir una vida libre de violencias para las mujeres, lo cierto es que debe fortalecerse y analizarse también alrededor de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes que han sufrido y sufren aún en condiciones muchos más silenciosas las construcciones adulto céntricas alrededor de los fenómenos sociales de lo que las Familias no son ajenas. De la afectación de la violencia intrafamiliar contra personas mayores, protegidas también convencional y constitucionalmente en forma diferenciada con prioridad y las personas con discapacidad.

El Texto del proyecto también es relevante pues concede un análisis, aunque menor a la afectación que sufren la personas con identidad sexual no normativa al interior de las relaciones familiares, de manera que se propone que el análisis contextual de la violencia intrafamiliar atado a las fuentes de información que le mismo proyecto considera debe generar un sistema de información que permita en Colombia lecturas sobre la incidencia de la violencia y los grupos poblacionales que la sufren, ya sea por su género, edad, identidad sexual o étnica, debe contener y contemplar a dichos grupos y sectores como sujetos/as de las definiciones argumentativas para el ejercicio de la acción de protección y de manera consecuente para las acciones legales en caminadas a fortalecer el ejercicio de las comisariías de Familia propuesto por el proyecto de ley, esto es nada, mas y nada menos a que la exposición de motivos garantice en debida forma pro el derecho a la igualdad un análisis y garantía del enfoque diferencial en cuanto a su objeto.

Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión “dignidad humana” como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.”



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

En la exposición de motivos no se efectúa un análisis de impacto o incidencia en la afectación de los derechos de grupos que además de las mujeres son afectados por la violencia al interior de las familias, lo que partiendo incluso del mismo sustento que la exposición de motivos señala, al no contar con un sistema de información en Colombia sobre la violencia intrafamiliar, tampoco puede determinar con claridad las afectaciones de niños, niñas y adolescentes, no indaga quien en su caso denuncia el ejercicio de sus derechos vulnerados y que puede existir un subregistro amplísimo pues los niños, niñas y adolescentes sobre todo aquellos en primera infancia tienen muchas menores posibilidades de denunciar las afectaciones que les acaecen, por ello señalar que las mujeres son quienes más resultan afectadas conforme las estadísticas que no son conforme dicha exposición fiables en su integridad también debe dar lugar que además de la necesaria incorporación de las mujeres y la lectura de las acciones afirmativas en su favor ro lo que las estadísticas obtenidas en forma precaria arrojan, debe darse margen para la incorporación de lecturas de análisis y acciones en favor de sujetos con protección prioritaria y que bajo la doctrina de la protección prevalente como el caso de niños, niñas y adolescentes al menos lo indague y lo plantee. La exposición de motivos que resulta significativa en algunos de los elementos propuestos, no determina que su propia lectura sobre las estadísticas de la violencia esta minada en cuanto a variables de información que como en el caso del Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses en forma preexistentes contempla variables de incidencia de violencia física, no determina la existencia de violencia psicológica o económica, ni mucho menos de la violencia por omisión o abandono en el caso de personas mayores⁵ y de los elementos que permiten o impide la denuncia, de ahí que le lectura para enfatizar la afectación de las mujeres en cuanto a la incidencia de la conocida y pro el cual es imperioso garantizar acciones afirmativas que como lo ubica la iniciativa del proyecto de ley protejan los derechos de las mujeres con preminencia pero sin incurrir en la inconsistencia de no verificar las imposibilidades.

Las reflexiones sobre el quehacer de las Comisarías propiciará a un análisis nacional, que planteará reajustes y reacomodación de los elementos que con criterios de especialidad en el ejercicio de la función esencial del Estado Colombiano, contemplada en el artículo 2 de la Constitución Nacional, terminará garantizando en mejor modo el goce efectivo de los derechos de las víctimas y sobrevivientes de la violencia al interior de las familias y de los seres humanos que hechos con vocación de servicio han venidos sirviendo y asegurando tales garantías.

⁵ Ley 1850 de 2017



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIÍAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

En estos términos consideramos que el proyecto de ley goza del necesario elemento de conveniencia, proponiendo la integración dentro de la exposición de motivos con la ampliación del impacto diferenciado y garantía del enfoque diferencial para precisar el alcance y determinar también en prospectiva que el beneficio y benevolencia de dicho proyecto ley también se ocupa y debe ocuparse especialmente de la protección de niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad y con identidad u orientación sexual no normativas en forma preeminente al igual que lo hace de las mujeres y fortaleciendo su exposición de motivos en tal situación para cada uno de ellos con especial prevalencia de niños, niñas y adolescente conforme la convención sobre los derechos del niño.

2. Análisis sobre algunas inconsistencias de la propuesta legislativa que comprometen la competencia del legislador. Estudio sobre congruencia entre la exposición de motivos, el articulado y las garantías de acceso a la justicia sobre las personas, en especial con protección constitucional reforzada en el sistema de protección de DDHH sobre el derecho a vivir una vida libre de violencias al interior de las familias en adelante denominado las garantías de la justicia familiar.

En cuanto a este punto, se proponen dos vertientes de análisis:

2.1. Elementos esenciales sobre la congruencia temática del proyecto de ley, el objeto encaminado hacia las Comisariías de Familia y las garantías la justicia familiar.

En efecto se propone el fortalecimiento del trabajo de las comisariías de Familia, sin embargo el proyecto de ley, tanto en su articulado como su exposición de motivos deben ubicar el ejercicio Comisarial y el ejercicio dela función que bien se espera pueda especializarse.

- Este análisis comparte la determinación contenida en el proyecto de ley que propende por racionalizar el ejercicio de la competencia funcional de las comisariías de familia, contemplado en una dispersión de competencias que desbordan la capacidad institucional y dotarlo con fuerza de una función especializada, reconociendo una serie de competencias y responsabilidades de la más diversa índole:
 - "- Atender las contravenciones de policía cometidas por adolescentes.⁶
 - Llevar a cabo trámites de conciliación extrajudicial en derecho en temas de familia.⁷
 - Actuar como defensor de familiar en aquellos municipios en donde no está presente este (competencia subsidiaria).⁸

⁶ Artículo 91 de la ley 1453 de 2011 que modificó el art. 190 de la ley 1098 de 2006.

⁷ Artículos 31 y 32 de la ley 640 de 2001.

⁸ Artículo 98 de la ley 1098 de 2006, artículo 7 del Decreto 4840 de 2007.



SINDICATO NACIONAL DE COMISARÍAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

- Participar en comités territoriales.⁹
- Brindar orientación, asesoría y apoyo a víctimas del conflicto armado.¹⁰
- Hacer presencia en eventos deportivos.¹¹
- Decretar medidas de protección y atención a favor de las mujeres víctimas de violencia.¹²
- Atender asuntos relacionados con el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.¹³
- Asumir ciertas competencias relacionadas con el sistema de seguridad social.¹⁴
- Cumplir con la función de policía judicial.¹⁵
- Fijar la cuota de alimentos a favor del adulto mayor.¹⁶
- Adelantar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.¹⁷¹⁸ Texto íntegro tomado de exposición de motivos del PL 133 de 2020. Pg 21

Sin embargo y pese a la maravillosa virtud legal, quizás la más relevante del texto a saber, especializar a las comisarías de Familia de una función que vienen asumiendo históricamente con fundamento en la expedición de la ley 294 de 1996, lo cierto es que en la garantía de los derechos de las personas que en el texto se señala como sujetos destinatarios del aludido criterio de especialización de la función especial del Estado se pierde.

Las razones de lo anteriormente señalado devienen de una aserción contenida en el texto de la exposición de motivos y es que con fundamento en la Sentencia T 735 de 2017 proferida por la Corte Constitucional, las comisarías de familia generan violencia institucional en la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

Así lo plantea el aludido texto:

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

⁹ Artículo 4 de la ley 1146 de 2007, artículos 9 y 10 de la ley 1620 de 2013

¹⁰ Artículo 35 de la Ley 1448 de 2011.

¹¹ Artículo 2.11.4.2. del Decreto 1085 de 2015

¹² Ley 294 de 1996, Ley 1257 de 2008, Decreto 1069 de 2015, Decreto 780 de 2016.

¹³ Artículo 163 de la ley 1098 de 2006.

¹⁴ Artículos 2.1.3.13 y 2.1.4.2 del Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.6.12.3.5 del Decreto 356 de 2017

¹⁵ Artículo 1° de la Resolución 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación.

¹⁶ Artículo 9 de la ley 1850 de 2017.

¹⁷ Artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, artículos 1 y 3 ley 1878 de 2018.

Artículo 86 de la ley 1098 de 2006." Texto íntegro tomado de exposición de motivos del PL 133 de 2020. Pg 21.



“Amar y Transformar”

*perspectiva de género y iv) **establezca mecanismos de control que desestimen la tolerancia estatal de las agresiones e impidan que los funcionarios a cargo ejerzan actos de violencia institucional en contra de las denunciantes.***” (negritas fuera de texto)

En este orden de ideas en una parte el proyecto tiene como orientación un estudio de rediseño para las comisarías de Familia, empero olvida que ello se hace a instancia del Plan Decenal del Sistema de Justicia, pasando totalmente inadvertido que dicho rediseño si bien debe tener un lugar especial para el ejercicio de los derechos de las mujeres, también debe precisar los alcances respecto de las víctimas en su conjunto con especial énfasis en aquellas con protección constitucional reforzada, pues el ejercicio de dicha función es judicial, en este caso jurisdiccional.

Es decir, que la Sentencia T 735 de 2017 se profirió por un asunto en que la comisaría incurrió en violencia institucional pero en la atención, protección, sanción y acceso a la justicia familiar en torno a la violencia intrafamiliar, es un conjunto de órganos, funcionarios(as) que concurren en la garantía de la debida protección, por ello no denomina el asunto violencia Comisarial sino violencia institucional.

Ello no es un elemento menor. El rediseño comisarial que resulta necesario, además de haber sido exhortado en el precedente no puede surtir de un modo diferente a la comprensión de la Comisaria de Familia como uno de los órganos a nivel interno para la garantía a dicho ejercicio que como veremos asegura el cumplimiento del corpus iuris de la protección de la dignidad humana en el entorno familiar, órgano esencial en el ejercicio de la función, pero no exclusivo sino interdependiente con los Juzgados de Familia e incluso con los Jueces de tutela principalmente como directores del proceso de protección y las entidades e instituciones que para el efectivo cumplimiento de las medidas impartidas se integran en tal actividad.

Para explicarlo con mayor detalle se proponen las siguientes consideraciones sustanciales, con que puede comprenderse, que el alcance del proyecto en su relevancia, no ubica la acción de protección y que en la necesidad de redefinir el diseño Comisarial asegure la ubicación de la función que conlleva pues la plantea como una puerta de acceso pero en verdad es la primera instancia de atención desde el ejercicio de protección estatal para enfrentar la violencia intrafamiliar.

No tienen las Comisarías en tal sentido una naturaleza administrativa sino judicial, esto es, jurisdiccional.

Lo anterior pasa a explicarse con mayor precisión desde el sistema Regional de protección de derechos Humanos, así:



“Amar y Transformar”

Primero: En la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, ratificada por el Estado Colombiano a través de la ley 16 de 1972, se consagra la protección especial de los derechos a la vida, la integridad personal y un recurso ágil y sencillo para garantizarlo. Los Artículos 4 Numeral 1: “**Artículo 4. Derecho a la Vida** que reza:”1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”El artículo 5 Numeral 1 y 2 que reza: “**Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal** 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y el **Artículo 25. Protección Judicial:**1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”,

Segundo. El artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos a su vez consagró la especial protección de la familia como elemento natural y Fundamental de la sociedad y sujeto de protección por la sociedad y el Estado.

Tercero: En los artículos 1 y 2 de la CADH se estableció el deber de los Estados de proteger y garantizar los derechos contenidos en la Convención y disponer las medidas internas para derogar o ajustar el ordenamiento interno para la garantía de las disposiciones contenidas en la Convención. Bloque de convencionalidad.

Cuarto: En la Carta internacional de Derechos Humanos y más específicamente en el Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos artículo 4, se definió la potestad de los Estados de limitar o restringir a causa de situaciones excepcionales el ejercicio de los derechos convencionales, no obstante conforme se precisa en el numeral segundo de dicho artículo la protección a la vida, la integridad personal y un recursos ágil para protegerlos y asegurarlo deben mantenerse incluso bajo los estados de excepción.

Quinto: Los artículos 5 y 42 de la Constitución Política de Colombia consagran a la Familia como institución básica de la Sociedad y del Estado y aseguran su efectiva protección, así:



“Amar y Transformar”

“ARTICULO 5o. 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.

ARTICULO 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. 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. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. **Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.**” (Negrillas fuera de texto)

Quinto: Colombia suscribió y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante la ley 12 de 1991, señalando que los niños, niñas y adolescentes son sujetos preferentes de especial protección constitucional, asegurando al prevalencia de sus Derechos e interés superior aún bajo los Estados de excepción conforme se determina en el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos citado ut supra, en especial para asegurar su integridad y protección contra la violencia o el descuido al interior de sus relaciones familiares (artículo 9 de la CDN).

Sexto: En igual forma el Estado Colombiano ratificó la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer, ley 51 de 1991, al igual la Convención contra toda forma de violencia contra las mujeres, Ley 248 de 1995, siendo esencial la protección al interior de la familia.

Séptimo. También el Estado colombiano se obligó a proteger con especial énfasis y preponderancia a las personas con discapacidad, en el nutrido trabajo de los Estados, la protección contra la violencia la interior de la familia se encuentra en la Convención de Personas con discapacidad específicamente en su artículo 16, aprobada por la ley 1346 de 2009 y con importantes desarrollos legislativos en la ley 1618 de 2013 y ley 1996 de 2019 relativa esta última a la derogatoria de todo régimen de interdicción en el reconocimiento pleno y garantía de la igualdad y plena capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Octavo. Igualmente Convención Interamericana Sobre La Protección De Los Derechos Humanos De Las Personas Mayores, en su artículo 9 estableció la protección especial de las personas mayores. Noveno: Las Comisarías de Familia, los Juzgados de Familia y los Jueces de Control de garantías en cuanto a la protección del ser humano a su vida, a su dignidad en el derecho a vivir una vida libre de violencias, desarrollamos el corpus iuris contenido en las disposiciones antes transcritas y desarrollado en las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios 652 de 2001, y 4799 de 2011. Sin perjuicio de la acción penal que desde el derecho a la verdad, a la reparación y mecanismos de no repetición autónomos desarrolla la autoridad



SINDICATO NACIONAL DE COMISARÍAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

penal (Fiscalía General de la Nación y Jueces Penales en forma correlativa, autónoma y muy relevante para erradicarla como delito previsto en el artículo 229 de la ley 599 de 2000.

Décimo: De conformidad con las Leyes 294 de 1996, reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000, el Decreto 652 de 2001 y la Ley 1257 de 2008, el trámite de la medida de protección más que ser un instrumento constitucionalizado, es una verdadera Acción Constitucional. Su naturaleza jurídica es equiparable a la Acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política. La Acción de medida de protección por virtud del reconocimiento enarbolarlo en el artículo 42 de la Constitución Política es una Acción específica para impedir, prevenir y sancionar cualquier forma de violencia contra cualquier miembro de la familia generada por otro miembro de la misma. En razón a lo anterior y ante los vacíos dejados por la Ley 294 de 1996 o 575 de 2000 referidos a la presentación de una medida de protección, del incumplimiento de las órdenes impartidas o bien del trámite de apelación, se dejó taxativamente consignada una remisión expresa al Decreto 2591 de 1991 y no directamente al Código de General del Proceso, como se suele efectuar en los restantes dispositivos normativos de la jurisdicción ordinaria. Con ello se entiende que el alcance de una decisión debe buscar de manera integral el respeto de los derechos fundamentales, en este caso de los miembros de la familia a quienes por acción u omisión otros de los miembros de la familia se los han vulnerado, se encuentran inminentemente ad portas de hacerlo, o se encuentran vulnerándolos en la actualidad. La división obedeció al principio de especialidad en cuanto a la necesidad de atender a las víctima de violencia de manera expedita a través de mecanismos que le pusieran fin a las agresiones; para el legislador no se requiere de un dispositivo normativo subsidiario en la atención de la violencia intrafamiliar, sino de un dispositivo normativo que en lo posible contrarrestara cualquier ejercicio de violencia de manera expedita, inmediata e integral. A ello se ha atendido el procedimiento riguroso adelantado.

Décimo Segundo: En la ratio decidendi de las Sentencias de la Corte Constitucional T 133 de 2004 MP Jaime Córdoba Treviño, T 707 de 1999 M.P Alejandro Martínez Caballero, T372 de 1996. MP Carlos Gaviria Díaz en esta última por ejemplo se señaló: "CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 294, SE CREA UNA ACCIÓN ESPECÍFICA Y DIRECTA ENCAMINADA A LA PROTECCIÓN EXCLUSIVA DE QUIENES SON VÍCTIMAS DE MALTRATO DENTRO DE SU PROPIO HOGAR, CUYO TRÁMITE ES MUCHO MÁS SUMARIO QUE EL DE LA TUTELA y, por ende, la protección que brinda a los derechos del ofendido es más inmediata y eficaz. Bajo estas circunstancias, la acción judicial creada para la protección de la armonía familiar, desplaza a la acción de tutela y la hace improcedente para tales asuntos" negrillas, letra capital y subrayado fuera de texto Por esta razón la naturaleza de la acción se reitera es breve y sumaria, no es un procesos ordinario ni se rige por actuaciones administrativas sino de orden ESPECIAL jurisdiccional por eso quien decide su refrendación no es el superior administrativo de la Comisaría sino el superior funcional en este caso el Juez de Familia. Décimo Segundo: La normativa anterior integra El corpus iuris de la protección a la vida, la integridad personal y un recurso ágil y sencillo para la protección a cargo de los Estados conjurando toda



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

forma de violencia al interior de la Familia y genera una obligación principal en cabeza del Estado colombiano de asegurar incluso durante la vigencia de los estados de excepción. Su incumplimiento puede acarrear responsabilidad interna e internacional del estado colombianos en cuanto a las obligaciones del Pacta Sunt Servanda e incluso en cuanto a la protección, bajo los principios pro personae, pro hómine, pro infans. Ese Corpus Iuris será denominado el Corpus Iuris de la justicia urgente al interior de la Familia o de la protección Familiar urgente de la Dignidad Familiar en la Familia.

Décimo Tercero: La comisaría de Familia es la primera instancia de dicho sistema de justicia y los Juzgados de Familia actúan como la segunda instancia o el grado jurisdiccional de consulta en cuanto a las sanciones de multa o arresto que conforme a la necesidad de activar múltiples respuestas para conjurar la violencia demandan la aplicación de sanciones contenidas en los literales a y b del artículo 7 de la ley 294 de 1996.

Esto es, la acción que conjura la violencia al interior de la familia se desarrolla en el campo de un sistema de protección de la justicia familiar en una relación indisoluble, en esta materia entonces el proyecto de ley se propone un ejercicio exclusivo sobre las Comisarías de Familia, pero que en el factor funcional de especialización resultan de laya jurisdiccional en el desarrollo de un corpus iuris que debe ubicar en la exposición de motivos si bien dicha especialidad, también el entramado en que se desarrolla en forma concurrente con la debida atención en cuanto a la apelación, el grado jurisdiccional de consulta y la delimitación en cuanto a la acción de tutela.

En conclusión carece en esta materia de prospectiva elemental el proyecto de ley pues si se ubica la acción de protección puede comprenderse el sentido del pronunciamiento de la Corte constitucional que debe ser atendido y que en buena medida aquí puede ser regulado y desarrollado, indudablemente de las Comisarías de Familia son sujetos muy especiales de tales expresiones, pero además del sistema de protección jurisdiccional, juzgados de Familia, Juzgados de Control de Garantías Fiscalía General de la Nación y Secretaría de la mujer, Policía Nacional, entre otras para dar cumplimiento al as órdenes impartidas. Pareciera señalar que el órgano responsable de atención, prevención y garantía de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar fuese del exclusivo resorte de la Comisaría de Familia, pero desconoce que el concepto desarrollado como un hito en dicho precedente constitucional en verdad plantea en su ratio decidendi, a saber:

"DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE MUJER VICTIMA DE VIOLENCIA-Responsabilidad de las autoridades administrativas y judiciales por actos de violencia institucional cuando sus acciones u omisiones causen daño a la denunciante"¹⁹

¹⁹ Ratio decidendi Sentencia T 735 de 2017.



“Amar y Transformar”

Es por ello que la Corte Constitucional sobre la acción de protección y la violencia institucional también se pronunció enfáticamente en Sentencia T 145 de 2017 que no fue un ejercicio incorrecto o indebido de la atención de la comisaría que lo adelantó sino más bien fue el ejercicio de la acción judicial en cuanto a la segunda instancia y en que la Corte Constitucional señaló en su ratio decidendi:

“ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO-Forma de combatir la violencia contra la mujer

ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO-Reiteración de jurisprudencia

ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO-Debe orientar siempre las actuaciones de los operadores de justicia, armonizando los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Procedencia por defecto fáctico por indebida valoración probatoria”

Pero además ordenó:

“Cuarto.- **PREVENIR a los Comisarios de familia, a los Jueces Civiles o Promiscuos Municipales y a los Jueces de Control de Garantías que deberán ceñir sus actuaciones en casos similares de violencia familiar y violencia basada en género de manera estricta a la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, y a la Ley 1257 de 2008, con una perspectiva de género.**”

Asegurar los derechos de las personas a vivir una vida libre de violencias implica reconocer la especial función pero no exclusiva de las Comisariías y jamás como un asunto administrativo sino de la acción judicial del Estado. Reconocimiento este que ya ha dado lugar a pronunciamientos con intangibles constitucionales que como se verá en el articulado exceden las facultades reglamentarias del Congreso y resultan en algunos de sus apartados como se verá, violatorios de la constitución y por ende inconstitucionales.

Asunto respecto del cual como lo hemos señalado el proyecto de ley es conveniente pero aún debe contemplar los elementos esenciales que determinan la ubicación de la acción de protección ante la violencia intrafamiliar y las acciones estatales que deben asegurarlo bajo el entendimiento y determinación de la existencia de **Corpus Iuris de la justicia urgente al interior de la Familia o de la protección Familiar urgente de la Dignidad humana en la Familia.**



De este modo, si bien habrá de armonizarse en el aludido rediseño de las Comisariías de Familia conforme la exhortación de la Corte constitucional, lo cierto es que debe establecerse a la luz del sistema de protección a la dignidad al interior de las Familias, ubicarse desde allí y establecer y definir sus propuestas de modificación en dicho escenario.

2.2 Disposiciones normativas contenidas en el proyecto de ley, incongruentes con la Constitución Política de Colombia, en el ordenamiento interno e internacional por Exceso de la facultad reglamentaria con afectación de derechos fundamentales.

Primero. La buena intención de la propuesta normativa puede acompañarse de la debida técnica legislativa, asunto este en que se incurre en inconsistencia el título, pues hace referencia a la regulación de la Creación de las Comisariías y estas ya fueron objeto de tal en el pasado. No puede pretender regularse la creación de lo ya creado, elemento este que impide en la sabiduría del legislador encontrar la claridad del objeto que persigue en cuanto a tal, de ahí su necesaria modificación y sujeción a la técnica que permita la claridad de su objeto.

2.2.1. El proyecto de ley propone que el empleo de Comisario de Familia se ubique en el nivel directivo, asunto este de necesario recaudo por el ejercicio de funciones como director(a) del proceso de administración de justicia señalado y el ejercicio de funciones de coordinación de equipos de trabajo interdisciplinario y administrativo para dicho fin, no obstante desborda su ejercicio al considerarlo de libre nombramiento y remoción. Afecta gravemente el principio constitucional contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política y el intangible constitucional. En este sentido no cabe discrecionalidad del legislador, la competencia en esta materia es restringida, pues la función es la de administrar justicia para la protección de los seres humanos al interior de sus familias en el derecho a vivir una vida libre de violencias, sin embargo, atarlo a la capacidad del nominador perteneciente al ejecutivo y de disponer períodos de ejercicio, viola el principio de mérito establecido en la Constitución Nacional para empleos cuyo servicio como el aquí reseñado implican actos propios de la rama judicial. Por ende sería violatorio de la Constitución pues la Corte Constitucional en la Sentencia C 406 de 1996 determinó que el cargo de Comisario/a de Familia no podía atarse a la confianza sino determinarse por el acceso garante al empleo público por las expresiones del mérito, pero con los desarrollos ulteriores a la función inicial como autoridad de policía en otrora y hoy como autoridad con funciones judiciales afectan las determinaciones contenidas en precedente Constitucional en esta materia según lo dispuesto en la Sentencia de Unificación SU 539 de 2012 proferida por la Honorable Corte Constitucional que señaló



“Amar y Transformar”

“6.2 De hecho, desde sus primeras sentencias[59], la Corte Constitucional ha considerado que la regla general según la cual los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, cumple importantes propósitos que guardan una fuerte conexión con los valores y principios que inspiran el Estado social de derecho. Así, por ejemplo, en la sentencia C-479 de 1992, la Sala Plena concluyó:

6.3 De la lectura sistemática de la jurisprudencia constitucional, se advierte que esa posición ha sido reiterada de manera uniforme por la Corte[60]. Incluso, recientemente, en las sentencias C-588 de 2009[61] y C-553 de 2010[62], esta Corporación se detuvo a analizar las razones que permiten comprender la trascendencia de la carrera administrativa en el contexto del modelo constitucional de 1991. En las citadas sentencias se sostuvo que ello es así, de conformidad con los siguientes criterios:

6.3.1 El primero, de carácter histórico, señala que durante la historia del constitucionalismo colombiano ha habido una preocupación permanente por fijar en el Texto Superior y en la ley la preeminencia de la carrera administrativa, frente a otras formas de selección de personal. En este sentido, en la sentencia C-553 de 2010, se indicó que los esfuerzos empujados en esa dirección han tenido por objeto eliminar prácticas clientelistas para la conformación de la burocracia estatal, así como satisfacer la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios eficientes para cumplir con las finalidades del Estado. Particularmente en la sentencia C-588 de 2009, luego de referir la jurisprudencia que ha abordado los diferentes momentos del proceso de consagración de esa regla[63], la Sala Plana afirmó:

“[T]oda esta evolución pone de presente “el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública”. A juicio de la Corte, ese esfuerzo fue continuado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que “se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos, y su especialización y tecnificación”[64].

6.3.2 El segundo criterio hace referencia justamente a la comprensión de la carrera administrativa como regla general. Esta precisión se enmarca en la lectura simple del artículo 125 de la Carta y deriva en reiterar que bajo el modelo constitucional propio del Estado social de derecho, la única interpretación posible de esa norma apunta a que por regla general los cargos en las entidades del Estado son de carrera administrativa. En la sentencia C-558 de 2009, se precisó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las competencias del legislador para definir excepciones a esa regla son limitadas, habida cuenta que la carrera no puede terminar siendo la excepción a la regla general, es decir, a la discrecional en la provisión de los empleos públicos. Así, “la Corte ha reivindicado el carácter de regla general que le corresponde a la carrera y llamado la atención acerca de la necesaria limitación del legislador al fijar los cargos exceptuados, para evitar que el ordenamiento constitucional resulte alterado por una multiplicación de las excepciones que reduzca a extremos marginales el ámbito de la carrera administrativa, pues esta, en cuanto regla general, está llamada a predominar cuando se trate de la provisión de los empleos estatales, de la permanencia en el cargo, de los ascensos y del retiro.”

6.3.3 El criterio número tres tiene que ver con la necesaria conexión entre la carrera administrativa y el acceso a los cargos del Estado según el mérito demostrado en concurso público. En efecto, al tenor del artículo 125 superior, el mérito es el factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público, y el concurso público es el mecanismo que permite su demostración. Es por ello que la realización de concursos para la provisión de cargos en la administración constituye el instrumento principal para garantizar que quienes trabajen en el Estado tengan la suficiente idoneidad profesional y ética para el desempeño de las importantes labores que les son encomendadas. De esta manera, el concurso asegura “la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante



“Amar y Transformar”

para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios “subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (...), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante”[65].[66]”

Así las cosas, el mérito es el elemento estructural que le otorga sentido a la carrera administrativa como medio preferente para la selección de personal. Según la propia jurisprudencia constitucional, “la carrera tiene por objeto último que el cuerpo de servidores públicos esté integrado por los ciudadanos que muestren las mayores habilidades, conocimientos y destrezas en el campo laboral correspondiente, lo cual se logra solo a partir de la implementación de un concurso público y abierto que evalúe tales competencias conforme a parámetros de naturaleza objetiva, aplicables incluso a aspectos que prima facie son de carácter subjetivo.[67]”

6.3.4 En cuarto lugar, se encuentra el criterio de carácter conceptual que consiste en la definición de la carrera administrativa como principio constitucional. Desde esta perspectiva, la carrera administrativa goza de un lugar preponderante en el andamiaje constitucional, comoquiera que articula varios propósitos definidos por el constituyente. Esto por cuanto:

6.3.4.1 Como se dijo, permite el reclutamiento de personal óptimo y capacitado para el ejercicio de la función pública. La Corte ha entendido que la selección de los ciudadanos más idóneos en este ámbito garantiza la satisfacción de los fines de transparencia, eficiencia y eficacia de la función administrativa (art. 123 C.P.). En este sentido, existe una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.P.) y la selección del personal más calificado para el efecto, pues sin adecuados y efectivos concursos de méritos que conduzcan a la vinculación de “aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia[68]” el servicio público, la satisfacción de dichos fines sería aún más compleja.”

En este contexto el articulado que señalaría el cargo de Comisario de Familia con funciones jurisdiccionales, como pretendido cargo de libre nombramiento y remoción resulta inconstitucional. Expresamente en el mismo pronunciamiento citado *ut supra* se advierte expresamente:

“Entonces, queda claro que por expreso mandato constitucional y en atención a las disposiciones legales indicadas, el concurso público de méritos para proveer cargos en la rama judicial constituye el procedimiento preferente para garantizar que los ciudadanos más calificados para el efecto, desempeñen las funciones que demanda la trascendental actividad de administrar de justicia. En este sentido, es necesario asegurar que el concurso de méritos en la rama judicial tiene pleno respaldo constitucional y guarda una relación significativa con la satisfacción de una de las tareas más importantes del Estado: asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2 C.P.)”

Finalmente y corolario de lo anterior en gracia de discusión si se considerase algo por fuera del intangible constitucional ya discernido, lo cierto es que tampoco sería procedente que el cargo fuese de libre nombramiento habida cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que el mérito es la regla general por la necesidad de cualificar el servicio, particularmente de este servicio esencial y que la excepción en todo caso para el legislador debería contemplar y garantizar que:

““Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar **en primer término que tenga**



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación."

En ningún caso en un asunto de naturaleza jurisdiccional el cargo de Comisarios/a de Familia para erradicar la violencia y proteger, podría ser de confianza, no podría adoptar decisiones políticas, ni sujetas a dicho albur. Justamente por ello el constituyente primario determinó en el artículo 116 la facultad de las autoridades administrativas en ejercicio de funciones judiciales como la que históricamente viene siendo atendida por los Comisarios/as de Familia, no obstante las garantías del acceso a la justicia jamás se corresponden con decisiones políticas sino judiciales. De ahí la aplicación de los poderes correccionales y de instrucción del Juez en cabeza de comisarios y Comisarias de Familia, de ahí su ejercicio conforme las determinaciones ajustadas en sede judicial en segunda instancia.

En tal sentido variar la naturaleza del cargo del Comisario de Familia de la actual que ya fue decantada constitucionalmente como de carrera a la de libre nombramiento como la que contempla el proyecto de ley en particular de su artículo 10, a contrario sensu de fortalecer a las Comisarías de Familia las debilitaría, pues conforme se ha señalado en el Estado Colombiano el mérito determina la excelencia, la promueve y la verifica, al paso que en la permanencia la transparencia, la eficacia y la moralidad pública se garantizan.

2.2.2 Sobre la violación al equilibrio de poderes. Contenida en la exposición de motivos y el articulado como esta propuesto y que puede ser sujeto de modificación para mantener las bondades del proyecto. Ahora bien no sólo vulneratoria del principio del mérito sino del equilibrio de poderes, ya la Corte Constitucional se pronunció y es un intangible que se invita al legislador a revisar en esta materia con el denominado "ente rector" de las Comisarías de Familia, pues a las



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

claras su incidencia por ejemplo como lo plantea el articulado para que el Comisario/a remita informes de su actuación en determinado proceso jurisdiccional que es lo que se prevé, invadiría la esfera de determinación judicial a su cargo y afectaría por consiguiente el principio de equilibrio de poderes, implicaría una afectación a la independencia judicial. Ha sido por el mérito que quienes se desempeñan hoy como comisarios(as) en propiedad están vinculados a las trascendentales decisiones para la protección de la dignidad de las personas en el derecho a vivir una vida libre de violencias al interior de sus familias y pese a que el proyecto indica que se mantendrán los derechos de carrera de quienes se han posesionado, lo cierto es que la confianza y la libertad del nominador perteneciente al ejecutivo no puede determinar el cumplimiento de un ejercicio propio de la administración de justicia en cabeza de las/los comisarias/os de Familia de Colombia.

La ley estatutaria de administración de justicia, ley 270 de 1996 determina la forma de incorporación de quienes en Colombia administran justicia y ello no podría ser diferente para el caso de las/los Comisarias/os de Familia.

De ahí que la Corte Constitucional en la Sentencia C 285 de 2016 en forma expresa señalara en su ratio decidendi que:

PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Elementos

En la Constitución de 1991, el principio de autogobierno judicial comprende tres elementos: (i) Por un lado, la existencia de una institucionalidad encargada del gobierno y administración del poder judicial; (ii) por otro lado, se requiere que dichas instancias sean endógenas al poder judicial, es decir, que se inserten a la estructura de dicho poder; (ii) y finalmente, estas instancias deben tener la capacidad para dirigir y gestionar la Rama Judicial considerada como órgano y como función de administración de justicia.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Fundamento, contenido y status/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Constituye un principio transversal del texto constitucional, no susceptible de ser suprimido o sustituido por el Congreso mediante un acto legislativo/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES- Características/PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA JUDICIAL- Características/AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Expresión de autonomía judicial y garantía de la independencia de los operadores de justicia/AUTOGOBIERNO Y PRINCIPIOS DE SEPARACION DE PODERES, INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA-Relación de conexidad

PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Manifestación del principio de separación de poderes y presupuesto de la función jurisdiccional y del derecho al debido proceso/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-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/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL-Principio esencial del sistema jurídico

INDEPENDENCIA JUDICIAL-Instrumentos internacionales

AUTONOMIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL-Expresión de la separación de poderes



SINDICATO NACIONAL DE COMISARIAS DE
FAMILIA "SINACOF"

"Amar y Transformar"

AUTONOMIA DE LA RAMA JUDICIAL-Alcance

PRINCIPIO DE AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Contenido y alcance

AUTOGOBIERNO JUDICIAL-Fundamento constitucional

SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Naturaleza/**SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**-Estructura/**SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**-Funciones

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL Y GESTION DE LA RAMA JUDICIAL-Diferenciación

SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Aunque es organismo endógeno a la Rama Judicial, sus miembros son independientes y no tienen ningún vínculo funcional o jerárquico con los operadores de justicia

AUTOGOBIERNO-Elemento estructural del ordenamiento superior, no susceptible de ser eliminado por el Congreso mediante Acto Legislativo"

De esta manera, reiterando la especial función judicial adelantada por las Comisarías de Familia en Colombia, la creación de un ente rector en los asuntos jurisdiccionales no puede tener ninguna injerencia en la autonomía e independencia judicial del /la Comisaria/o, por esta razón y a propósito de la conveniencia del proyecto sería posible que el ente rector fuese justamente el Consejo Superior de la Judicatura, que bien conoce los axiomas del ejercicio manteniendo indemne la autonomía e independencia jurisdiccional, en este caso netamente judicial. Sobre este respecto justamente la función Comisarial contenida en el artículo 12 del proyecto de ley que señala:

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

1. Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo"

Del articulado del proyecto de ley, claramente implica una obstrucción e incidencia directa en el proceso jurisdiccional, la ley en materia de violencia intrafamiliar contempla al superior del



Comisario, como el Juez de Familia, esto es, expresamente por ser un asunto judicial, propio de su especial función jurisdiccional define al Juez de Familia como superior funcional²⁰

Esa disgregación en la especialidad de la función que es lo que falta en el proyecto de ley en mención, es sustancial, pues la función en tal materia como se ha visto es nada mas y nada menos que en la garantía del acceso a la justicia familiar, esencial y que no puede ser suspendida ni siquiera bajo los Estados de excepción. De esta manera los informes sobre los asuntos sujetos a reserva judicial, el control sobre tales bajo el pretendido halo de la confianza en que inconsistentemente con la Constitución pretende ubicarse al empleo de carrera y el ente rector en la forma en que se plantea en el texto sometido a debate, resultaría inconstitucional y no tendría para nada ningún objeto en fortalecer sino por el contrario afectar o menoscabar la independencia judicial, con graves afectaciones sobre la administración de justicia y la democracia sustentada justamente en dicho equilibrio.

Por esto se sugiere dentro de las discusiones y conciliaciones de los textos justamente que el ente rector no sea del poder ejecutivo, sino del poder judicial y que sin equívocos y sin improvisación estaría en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura que ya tiene trazada una forma de intervención de la función judicial sin invasión de las esferas de determinación en tales asuntos.

Se propone una modificación entonces que bajo el halo de la confianza, puede conllevar intervenciones en las decisión jurisdiccional, por el nominador, que claramente conforme la ley no es la segunda instancia ni podría serlo en el ejercicio de la función que con el proyecto pretende especializarse para conjurar, sancionar y proteger a las víctimas de la violencia intrafamiliar, máxime cuando se debaten en sede de incumplimiento sanciones por cuya eficacia la libertad de los agresores/as podría ser limitada. Artículo 7 de la ley 294 literal b y artículo 17 de la ley 294 de 1996.

²⁰ El artículo 18 de la ley 294 de 1996 expresamente señala: “**Artículo 18.** En cualquier momento, las partes interesadas, el Ministerio Público, el Defensor de Familia, demostrando plenamente que se han superado las circunstancias que dieron origen a las medidas de protección interpuestas, podrán pedir al funcionario que expidió las orden la terminación de los efectos de las declaraciones hechas y la terminación de las medidas ordenadas. Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, procederá en el efecto devolutivo, el Recurso de Apelación ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia.”



“Amar y Transformar”

Sobre ello ha sido absolutamente clara la Sentencia T 238 de 2011 proferida por la corte Constitucional que precisó:

“FUNCION JUDICIAL-Naturaleza/FUNCION JUDICIAL-Independencia y autonomía de quienes la cumplen

La actividad judicial o la administración de justicia, cuyo principal objetivo es la pacífica resolución de los conflictos generados dentro de la vida en sociedad, es una de las tareas básicas del Estado, según lo advirtieron desde tiempos remotos los pensadores de las distintas civilizaciones, y se acepta sin discusión en las sociedades contemporáneas, o al menos en todas aquellas que pudieran considerarse democráticas. La sin igual importancia de esta función es tal que las personas o funcionarios a cuyo cargo se encuentra constituyen una de las tres ramas del poder público que históricamente, pero sobre todo en las épocas más recientes, conforman los Estados. Según se ha reconocido también, la autonomía e independencia de la Rama Judicial respecto de las otras ramas, así como la de cada uno de los funcionarios que la conforman, es condición esencial y necesaria para el correcto cumplimiento de su misión. Estas elementales consideraciones se encuentran presentes en la Constitución de 1991, desde su preámbulo y sus primeros artículos, en los que repetidamente se invoca la justicia como una de las finalidades del Estado y se alude a la intención de alcanzar y asegurar la vigencia de un orden social justo. Para ello, más adelante, el Título VIII de la carta política determina entonces el diseño institucional de la Rama Judicial y establece las funciones de los distintos órganos que la integran. Sobre estas bases, en años recientes esta función ha sido definida por el legislador (estatutario) en los siguientes términos”

La ubicación con el grado de confianza y libertad en la nominación y culminación de la actividad a merced del ejecutivo afecta en grave forma las garantías jurisdiccionales dentro del debido proceso. La acción de protección o es una consecuencia natural ante un pedimento implica el desarrollo de un proceso que bajo la égida del debido proceso y los enfoques de género, de derechos y diferencial determine la protección que corresponda.

Por otro lado y aún de mayor calado la inconsistencia contenida en el artículo 25 del proyecto de ley en mención con el que en forma diáfana se rompe justamente el equilibrio de poderes asignado al ente rector sin unidad de materia sobre lo que pretende garantizar el proyecto de ley que sea el ente rector además una instancia de inspección, vigilancia y control de las Comisarias de Familia.

El principio del mérito se ve absolutamente afectado pues si el aludido ente rector tiene facultades disciplinarias, la evaluación del desempeño de las y los Comisarios/as quedará sujeta a la intervención que conforme la inconsistente vigilancia se plantea en cabeza del ente rector que además es del poder ejecutivo.

No puede politizarse la administración de justicia, los estados democráticos han mantenido un equilibrio de poderes pues el poder absoluto corrompe absolutamente y los aprendizajes de los estados totalitarios para el ejercicio de los derechos Humanos y de las garantías constitucionales en el acceso a la justicia de las ciudadanas y ciudadanos no puede quedar al albur de la política y sus importantes relaciones que tienen especial y posibilidad amplias en el ejecutivo. Ello implicaría



“Amar y Transformar”

un poder omnímodo en el ejercicio de disposiciones que determinan quien está en el cargo, como debe cumplirlo, bajo qué preceptos estandarizados lejos de los de la administración recta de justicia propios de la rama judicial y no del ejecutivo, pero además minando la autonomía e independencia en la imparcialidad jurisdiccional y que a contrario sensu plantean una posición omnímoda de la política sobre la justicia que afectaría al final a las personas destinatarias de la acción del Estado y los compromisos internos e internacionales en la erradicación de las violencias al interior de las familias.

Bastaría con observar las profundas divergencias si en un escenario determinado, una comisaria o Comisario tomaran cierta decisión jurisdiccional en cierto sentido que siendo apelada fuese confirmada por la instancia judicial y que por el ejercicio de la función del ente rector no se considere conveniente y sujeta de la función de la inspección, vigilancia y control a que aluden.

2.2.3 Llevándonos con ello al último punto de con el que hallo una inconsistencia que respetuosamente considero debe ser extraída del articulado contenida en todos los artículos que forman parte del capítulo VII del mencionado Decreto. Las funciones de inspección, vigilancia y control determinan el ejercicio de una función para determinar el alcance de una función administrativa. Con estas facultades se estaría legitimando la intervención del ejecutivo en el poder judicial, dispone medidas sancionatorias como facultad del ente rector tanto para y pretende intervenir en la esfera de determinación judicial abrogándose tal ejercicio, en especial en los artículos 28 que señala: **“ARTÍCULO 28. VIGILANCIA.** La vigilancia consiste en **la atribución permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho para advertir, prevenir, orientar y propender porque las Comisarías de Familia cumplan con su objeto misional**, de acuerdo con lo señalado en la ley.”

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

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

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

11. Cuando la Comisaría de Familia no aplique los protocolos, guías y rutas de atención establecidos por el ente rector.
12. Cuando no se registre o no se actualice la información en el Sistema de Información de Comisarías de Familia.



“Amar y Transformar”

13. Cuando no se realice orientación a las víctimas de las violencias de que trata esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.
14. Cuando no se reciban denuncias en casos de violencia en el contexto familiar.
15. Cuando no se active la ruta de atención integral de las víctimas de violencia en el contexto familiar.”

El texto en el artículo 24 **que reseña: FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR.**

1. Establecer protocolos estandarizados para la atención de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
2. Definir los protocolos, guías y rutas de atención conforme a lo establecido en los principios rectores de la presente ley, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por parte de las Comisarías de Familia.
3. El ente rector tendrá las facultades de inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia.

Son inconstitucionales y presuponen un desbordamiento del ejercicio de la función legislativa en cabeza del congreso que por fortuna dentro de los debates puede zanjarse.

Pues la actuación adelantada por las comisarías de Familia en justicia familiar para definir la protección como resulta claro es judicial no administrativa, no es política, por ello el articulado no sólo no resulta consistente sino inconstitucional. Al respecto debe advertirse como se advierte en el ejercicio de la facultad no la ley, no la Constitución ni los tratados sino una surte de directivas, protocolos que se denominan estandarizados, guías y rutas de atención, esto puede tener el mejor de los ánimos pero es el debido proceso judicial bajo los enfoques propios del derecho internacional de los Derechos Humanos y en general de los derechos humanos entre los que se encuentran los derechos fundamentales. Con ello queda a discrecionalidad del ente rector la posibilidad de intervenir en un proceso de connotaciones judiciales bajo prefiguraciones con connotaciones políticas. Su incidencia de permitirse franquearía en forma grave los derechos de acceso a la justicia que los estados democráticos han construido sobre el principio de Juez Natural, con autonomía e independencia en la garantía al igualdad de armas en el proceso, bajo las ponderaciones y consideraciones del enfoque de derechos, de género y diferencial.

Lo anterior despoja a las personas de la garantía axial establecida en el artículo 29 constitucional pues en el desbordado ejercicio de las funciones que pretende asignar contra la ley 270 de 1996 que es estatutaria de la administración de justicia, de la Constitución política conforme el precedente constitucional ya reseñado. Este articulado en todo caso pareciese del ejercicio de una función que no guardase unidad normativa con el objeto que se propone. Un ente rector, en todo caso lo sería sólo desde el punto de vista técnico, la constitución nacional consagra expresamente quienes son los entes de control y la forma de ejercerlo. La función jurisdiccional en el sentido de una decisión salvo que se trate de una situación grosera y desajustada completamente implica la



“Amar y Transformar”

indemnidad del juicio de razonabilidad del juez. Aquí el ejercicio técnico se abroga una función que sería principal del Juez de Familia en el proceso de violencia en segunda instancia como Ad quem o incluso en el grado jurisdiccional de consulta sobre el principio de iura novit curiae. No podría el ente rector en caso dado abrogarse una competencia jurisdiccional porque su función es de coordinar los asuntos técnicos y administrativos de ahí la contradicción del texto sometido en el articulado en mención que se solicita respetuosamente sea suprimido del texto del articulado y que en lo que hace referencia a la posibilidad necesaria de contar con uno por su especialidad se traslade justamente al consejo superior de la Judicatura en los términos ya reseñados. .

Para ello debe reiterarse que estamos en un Estado Social de Derecho.²¹ Su concepción y orientación teleológica se encuentran previstas en el preámbulo de la Carta Política, así como en el artículo 2 que define sus fines. Bajo tales presupuestos y en aplicación de su artículo 4, se comprende que la Constitución es norma de Normas (norma normarum), por ende, el valor jurídico de sus disposiciones es principal. A partir de lo anterior, aquellas disposiciones que expresamente consagran derechos humanos tienen prevalencia en el orden interno, de ellas, principalmente las que refieren al ejercicio de derechos que no pueden ser suspendidos ni siquiera bajo los Estados de excepción, de acuerdo con lo cual planteamientos como la conexidad o la prevalencia de uno de los derechos por sobre otros, incluso de su grado de validez por el origen histórico, actualmente se encuentran revaluadas, dado el carácter interdependiente de los derechos. De igual manera las disposiciones que por expresa remisión constitucional están integradas al texto de la Carta Política según el artículo 93, referido a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano que forman parte del Bloque de Constitucionalidad.

Ahora bien, podría considerarse superada ya una interpretación sobre el carácter subordinado de la Ley a la Constitución Política o mejor aún, si se quiere, que la comprensión del vocablo ley, hace referencia a los principios y disposiciones constitucionales, que tienen un carácter supralegal, así como a la congruencia normativa que exista entre disposiciones de diferente jerarquía bajo la concepción de un corpus iuris uniforme que las irriga.

Bajo este entendido el concepto clásico de Ley, inspirado en los Estados Liberales ha tenido profundas transformaciones, de modo que el constituyente derivado deba tener como prerrogativas las que le son trazadas como premisas fundamentales de su ejercicio en el texto constitucional. En este punto la teoría clásica consideraba la jurisprudencia como un criterio auxiliar de interpretación de la Ley, no obstante es sustancial advertir que las Sentencias proferidas por la Corte Constitucional, por disposición de la carta política no tienen un carácter supletorio sino principal y vinculante, no sólo de aquellas Sentencias de constitucionalidad de las leyes, sino

²¹ Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.



“Amar y Transformar”

también de los efectos inter pares e inter comunis, de la ratio decidendi de las Sentencias de Tutela, vinculante para jueces y autoridades.

El artículo 241 Constitucional dispone que:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución...”

Bajo tal entendido y sobre esta materia, sin ningún tipo de dudas esa Corporación ha señalado el carácter vinculante y superior de sus pronunciamientos para preservar la intangibilidad y supremacía de la Constitución Política.

Sobre el carácter vinculante de los contenidos de las Sentencias de la Corte Constitucional como guardián de la constitución Política se tiene que:

“Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.”

Ahora bien, resulta claro que el Congreso de la República debe cumplir con el ejercicio de la función pública y que como autoridad tiene: “Sujeción a la Constitución y la ley”²²

Bajo las anteriores consideraciones resultan obligatorios también para el Congreso de la República como para las demás autoridades y jueces, los fallos dictados por la corte Constitucional, así lo han planteado justamente diferentes Sentencias de la corte Constitucional, corolario de lo anterior en la Sentencia citada ut supra, se señaló que:

²² “La función pública, entendida como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”, comprende también la determinación de las reglas básicas que rigen la relación de subordinación del servidor público con el Estado. Mediante el ejercicio de la función pública se satisfacen los intereses generales del Estado y de la comunidad misma, fin primordial del Estado social de derecho.” Corte Constitucional Sentencia.c 830 de 2001. MP Jaime Araujo Rentería



En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.

Bajo las anteriores consideraciones, se conceptúa favorablemente el referido proyecto de ley en forma condicionada a la modificación del articulado estudiado y reseñado como inconsistente e inconstitucional y la necesidad de ampliar la exposición de motivos en cuanto a los grupos, sectores y personas afectadas por la violencia con especial preeminencia de los niños, niñas y adolescentes.

En particular del objeto se centra en la celebración virtuosa del proyecto de ley y la solicitud respetuosa de la remoción de tres elementos que afectan el decreto como se ha planteado muy respetuosamente, a saber:

1. Modificación de la propuesta de vinculación de los Comisarios/as de Familia para que se excluya de pleno derecho pro ser intangible constitucional que la vinculación debe ser por concurso de mérito y sin que se excluya que en el reconocimiento que quiere hacerse se defina un régimen especial como el que se haya en la Contraloría de manera que se mantenga la categoría de directivo, pero a través de concurso de méritos y carrera administrativa.

2. Ajuste del ente rector para que conforme las previsiones del artículo 228 y 229 constitucional, sea el consejo Superior de la Judicatura el ente rector de las Comisarías de Familia por ser una función jurisdiccional conforme las previsiones del artículo 116 de la norma Normarum y en sujeción a las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008 y no como se ha propuesto el Ministerio del Interior. Las facultades conferidas al ente rector desbordan y violan el equilibrio de poderes, la autonomía judicial y la imparcialidad en la recta administración de justicia.

3. que en cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y control, se adviertan las previsiones especiales que desde el punto de vista legal están en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías en lo territorial, pero se remueva la propuesta e cuanto a un ejercicio de vigilancia que propuesto como se haya lesiona el equilibrio de poderes y la recta administración de justicia y la autonomía judicial. Puede afectar y menoscabar con decisiones administrativas el



desarrollo de procesos legales con segunda instancia resuelta por los/las jueces de familia y los Tribunales y Cortes.

Invitamos a dotar esta maravillosa propuesta de considerandos y elementos de análisis y contextuales no sólo de las mujeres que por supuesto son una prioridad como sujetos de especial protección constitucional e históricamente como más afectadas con la violencia al interior de las Familias pero se nutra y reconozca a los niños, niñas y adolescente como sujetos de prevalencia e interés superior, así como las personas con discapacidad y las personas mayores que también resultan afectadas principalmente por las violencias pero en un estado de mayor silencio por la imposibilidad de denunciar a las que se ven avocados.

Quedamos atentos a poder participar con las Unidades de Trabajo legislativo y de ustedes honorables congresistas de poder participar, que podamos ser invitados y que con el amor por el ejercicio de nuestra labor de sus importantes y brillantes deliberaciones que como la de la audiencia adelantada a instancia de la comisión Primera ha tenido lugar para enriquecernos.

Sin otro particular, atentamente,

Camilo Andrés Rodríguez Toro

Celular 3188620108

Correo electrónico

sinacofcomisarias@gmail.com

crodrigueztsdis.gov.co