

A stone cross is the central focus, set against a dark background. On top of the cross is a yellow mask with a crown-like top. The cross is adorned with many small, dried red leaves. The background features a blue and dark red circular pattern.

# Comisariías de Familia y violencia contra las mujeres en Colombia: puerta de acceso y retos institucionales

Greta Friedemann Sánchez & Margaret Grieve



TALLER DE EDICIÓN  
**ROCCA**<sup>®</sup>  
investigación



*Mulata*

*Comisarías de Familia y violencia contra  
las mujeres en Colombia: puerta de  
acceso y retos institucionales*



Castiza

Greta Friedemann Sánchez & Margaret Grieve

# Comisarías de Familia y violencia contra las mujeres en Colombia:

## puerta de acceso y retos institucionales



Grieve, Margaret

Comisarias de familia y violencia contra las mujeres en Colombia : puerta de acceso y retos institucionales / Margaret Grieve, Greta Friedemann-Sánchez ; traducción Mónica de la Colina González. -- Bogotá : Taller de Edición Rocca, 2019.

194 páginas : ilustraciones ; 24 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-5445-43-7

1. Violencia familiar - Investigaciones - Colombia 2. Violencia conyugal - Investigaciones - Colombia 3. Violencia contra la mujer - Investigaciones - Colombia I. Friedemann-Sánchez, Greta, autora

De La Colina Gonzalez, Mónica, traductora II. Tít.

362.8292 cd 21 ed.

A1651528

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

- © Greta Friedemann Sánchez
- © Margaret Grieve
- © Mónica de la Colina González (de la traducción)
- © Taller de Edición • Rocca® SAS

Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-958-5445-43-7

Bogotá, D. C., Colombia

Primera edición, noviembre de 2019

**Edición, diseño**

**y producción editorial:** TALLER DE EDICIÓN • ROCCA® SAS  
Carrera 4A No. 26A-91, oficina 203  
Teléfonos: (57-1) 243 2862 - 243 8591  
taller@tallerdeedicion.com  
www.tallerdeedicion.com

**Edición al cuidado de:** Martha Josefina Espejo Barrios / TdeER®

**Imagen de cubierta:** Nancy Friedemann Sánchez  
Saltarás, Ink on Tyvek, 80" x 40"

**Archivo fotográfico:** Nancy Friedemann Sánchez - <https://www.nancyfriedemann.com/>

**Impresión y acabados:** Stilo Impresores SAS

PBX: +57 (1) 670 3927

info@stiloimpresores.com

La realización de este estudio fue posible en parte gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos y opiniones expresados en este libro son responsabilidad de las autoras, y no representan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos.

*Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su todo o en sus partes, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico o fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de las autoras.*

IMPRESO Y HECHO EN COLOMBIA • PRINTED AND MADE IN COLOMBIA



# Contenido

<b>Agradecimientos</b>	11
<b>Introducción</b>	15
<b>Metodología</b>	19
<b>Resumen ejecutivo</b>	31
<b>Recomendaciones</b>	57
<b>1. Preparando el terreno: el marco regulatorio progresista sobre las violencias contra las mujeres en Colombia</b>	77
Leyes civiles y penales	77
Las medidas de protección: un proceso administrativo judicial	81
Contenido de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar	82
<b>2. Preparando el terreno: las poblaciones atendidas por los Comisarios de Familia y la demanda de sus servicios</b>	83
Poblaciones atendidas	84
Demanda	86

<b>3. La violencia de los hombres colombianos contra las mujeres en la familia: cómo caracterizan los Comisarios de Familia a las poblaciones a las que prestan servicios</b>	91
El persistente legado del conflicto: el lugar más peligroso para las mujeres y las niñas colombianas es el hogar	91
Los excombatientes y los desplazados	92
La complejidad rural	96
Lo que significó la reintegración para una familia en un pueblo pequeño	99
Los Pájaros de Boyacá: violencia extrema; dependencia económica; amenazas a los Comisarios de Familia	100
Desplazamiento: una forma de vida	102
Medellín: complejidad y peligro	103
El Sayayín del Bronx	107
Estratos sociales: la categoría de criterios ajenos al conflicto empleada para indicar las características de violencia intrafamiliar	109
<b>4. El diseño institucional deficiente del Estado para las Comisarías de Familia</b>	113
La adscripción a la rama ejecutiva del gobierno local	117
La tiranía y la realidad del control de los alcaldes locales	118
Falta de supervisión judicial	126
Reinventar la rueda; la aplicación irregular de las leyes	127
Sin voz, invisibles y en esferas individuales	129
Cuestiones de financiamiento y control presupuestario	130
Demasiadas responsabilidades	132

Seguimiento de las medidas de protección por violencia intrafamiliar	141
Las reglas de la Ley 1098 sobre la creación y la dotación de personal de las Comisarías de Familia están plagadas de vacíos y supuestos ilógicos	146
Es necesario solucionar la relación disfuncional con el ICBF	152
Actividades cotidianas de los Comisarios de Familia: una ventana hacia las «muchas Colombias» y la disfunción institucional	154
Bogotá	155
Medellín	161
Más allá de Bogotá y Medellín	163
Revertir las disfunciones, eliminar los defectos de diseño y crear Comisarías de Familia sólidas para el futuro de Colombia	167
<b>Apéndices</b>	173
<b>Apéndice 1.</b> Tablas que reflejan la ruta interna de Bogotá y las innovaciones de su modelo de servicio	173
<b>Apéndice 2.</b> Glosario y abreviaciones	177
<b>Bibliografía</b>	187

## Índice de figuras, mapas y tablas

Figura 1. Una carga excesiva de responsabilidades de poder	37
Figura 2. Una estructura institucional imposible	42
Figura 3. Fallas estructurales entrelazadas que enfrentan los Comisarios de Familia	114
Figura 4. Cronología de las leyes fundamentales	117
Figura 5. Distribución de casos por tipo de acción, Bogotá, 2015	139
Figura 6. Distribución de casos por tipo de acción, Medellín, 2013-2015	140
Mapa 1. Departamentos incluidos en la muestra	24
Mapa 2. Concentración geográfica de los casos procesados en Medellín, 2013-2015	87
Mapa 3. Clasificación de las Comisarías de Familia de Bogotá según los casos procesados y la ubicación geográfica	89
Mapa 4. Ubicación de las organizaciones criminales, excombatientes de las Farc, mafias y ELN, 2017, algunos de los cuales ocupan el mismo territorio	93
Tabla 1. Número de municipios de cada nivel de la muestra, por departamento	25
Tabla 2. Muestra por fuente, lugar de entrevista y número	26
Tabla 3. Distribución de municipios por categoría	119
Tabla 4. Responsabilidades de los Comisarios de Familia	133
Tabla 5. Lista de las obligaciones «subsidiarias» de los Comisarios de Familia que tienen que actuar como Defensores de Familia	136
Tabla 6. Clasificación de Comisarías por población y número de casos, Medellín	149
Tabla 7. Distribución de casos procesados por las Comisarías de Familia en Bogotá, 2015	158
Tabla 8. Requisitos de personal de las Comisarías de Familia para cada nivel de procedimientos de la Ruta Interna de Bogotá	173
Tabla 9. Personal de las Comisarías diurnas de Bogotá, por función y nivel de la ruta interna	174
Tabla 10. Personal de las Comisarías semipermanentes de Bogotá (7:00 a. m. a 11:00 p. m.), por función y nivel de la ruta interna	175
Tabla 11. Personal de las Comisarías permanentes de Bogotá (veinticuatro horas/ siete días), por función y nivel de la ruta interna	176

# Agradecimientos

Estamos profundamente agradecidas con todas las personas que participaron en nuestro estudio y que, con generosidad, compartieron su conocimiento, sus experiencias y su valioso tiempo con la esperanza de que pudiéramos comunicar las barreras institucionales para la implementación de las leyes 1257 y 294. Prometimos anonimidad y confidencialidad a las personas que entrevistamos, salvo cuando el cargo gubernamental de la persona entrevistada era singularmente identificable (por ejemplo, Secretaria Distrital de la Mujer). Agradecemos a todas las personas que entrevistamos, aunque tenemos que reservarnos el nombre de la mayoría de ellas.

Durante nuestro viaje exploratorio en 2015 hablamos con académicos, activistas de la sociedad civil y personas que trabajaban en el sistema judicial. Estamos agradecidas por la orientación, la ayuda para obtener acceso a personas para entrevistar y las sugerencias generales en esta primera etapa. Durante los meses en los que recopilamos datos, en 2016 y 2017, nos reunimos con docenas de Comisarios de Familia y miembros de sus equipos, incluidos psicólogos, trabajadores sociales, secretarios, abogados de apoyo y asistentes administrativos. Manifestamos un agradecimiento especial por su generosidad al compartir su tiempo y experiencia con nosotras y por la inmensa dedicación a su trabajo.

Agradecemos a los funcionarios municipales de Bogotá y Medellín por su ayuda en la selección de la muestra y el acceso a los prestadores de servicios judiciales en las respectivas ciudades. Así mismo, agradecemos al Viceministerio de Justicia y del Derecho por su ayuda para acceder a los prestadores de servicios en Boyacá. También damos las gracias a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) por su invitación a un seminario patrocinado por la Agencia para los Comisarios de Familia y sus psicólogos de zonas de conflicto. Sin su ayuda, el alcance del estudio y del muestreo habría sido limitado.

También agradecemos a The Advocates for Human Rights por brindarnos apoyo y orientación mientras abogábamos por una reforma institucional para hacer frente a las violencias de los hombres contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano y la época posterior al Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera –Acuerdo de Paz–. En específico, nuestros esfuerzos de incidencia ante el Consejo de Derechos Humanos durante el Examen Periódico Universal de Colombia, en 2018, y durante el examen de Colombia con respecto a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en 2019, fueron posibles gracias al apoyo de Rosalyn Park, Jennifer Prestholdt y Robin Phillips.

Los esfuerzos de incidencia ante las Naciones Unidas en Ginebra y la publicación de este informe fueron posibles gracias al financiamiento de la Iniciativa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota y su Centro de Derechos Humanos.

Damos las gracias a Didier Bolaños, asistente de investigación en la Escuela Hubert H. Humphrey de Asuntos Públicos de la Universidad de Minnesota, quien proporcionó apoyo técnico sobre la visualización

de datos. Por último, agradecemos a Laura Bloomberg, decana de la Escuela Humphrey de la Universidad de Minnesota, por brindarnos el tiempo y los recursos financieros para finalizar este proyecto.

**GRETA FRIEDEMANN SÁNCHEZ &  
MARGARET (PEGGY) GRIEVE**

Minneapolis, noviembre, 2019



*Mestiza*

# Introducción

La violencia de los hombres contra las mujeres y las niñas en Colombia es de las más altas en el hemisferio, en particular la violencia que tiene lugar en los círculos familiares<sup>1</sup>. Datos del sistema de vigilancia epidemiológica del Instituto Nacional de Salud estiman que el 80 por ciento de todos los casos de violencia que reciben atención médica en Colombia son contra las mujeres y el 80,9 por ciento de estos incidentes de violencia ocurre en el hogar<sup>2</sup>. El hogar es el lugar más peligroso en Colombia, y sin duda el lugar más peligroso para las mujeres y las niñas en el país.

Este estudio e informe son oportunos; Colombia vive una situación liminal entre el conflicto, el posconflicto y la paz. Mientras que Colombia lucha por encontrar un sendero hacia la paz política, es imprescindible el que se reconozca y se acepte que sin paz en los hogares, la paz política nunca estará al alcance ya que las tácticas de

- 
- 1 Aunque la violencia de pareja y aquella ejercida contra los niños, niñas y adolescentes también es ejercida por mujeres, los hombres son la principal población que perpetra la violencia intrafamiliar. En este informe escogemos un lenguaje que no es neutral en términos de género para resaltar las principales poblaciones que perpetran violencia y aquellas que son víctimas de ella.
  - 2 Consejería Presidencial para la Equidad de Mujeres, *Informe al Congreso, 2013-2014*, p. 11-12.

guerra han sido y siguen siendo replicadas en las estrategias de solución de conflictos al interior del hogar, en las prácticas cotidianas de socialización de los hijos y en la manera como los excombatientes, combatientes, miembros de organizaciones criminales y demás tratan a sus parejas íntimas. La evidencia mundial ratifica el patrón que se ve en Colombia: los niveles de violencia de pareja aumentan durante el conflicto y posconflicto<sup>3</sup>. No es una exageración decir que en el posconflicto colombiano la batalla se ha mudado del campo al hogar y contra las mujeres y las niñas, de ahí el énfasis que estas tienen en este escrito.

Este informe tiene como enfoque las Comisarías de Familia, ya que han sido desde el año 2000 los entes públicos encargados de emitir medidas administrativas judiciales de protección a las mujeres víctimas de violencia. Las Comisarías de Familia constituyen la puerta de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Las Comisarías de Familia, ubicadas actualmente bajo la rama ejecutiva local, además de tener responsabilidades judiciales, tienen un abanico de responsabilidades que les impide ser efectivas en su responsabilidad principal, la de atender la violencia intrafamiliar.

Este informe de política pública es el resultado de un estudio de evaluación de la implementación de la Ley 1257 que inició en 2014

---

3 Al-Natour, Ahlam, Samar Mohammad Al-Ostaz & Edith J. Morris, (2019), «Marital violence during war conflict: the lived experience of Syrian refugee women», en *Journal of Transcultural Nursing* 30, No. 1: 32-38; Østby, Gudrun, Michele Leiby & Ragnhild Nordås, (2019), «The Legacy of wartime violence on intimate-partner abuse: microlevel evidence from Peru, 1980–2009», en *International Studies Quarterly* 63, No. 1: 1-14; Gutiérrez, Italo A. & Jose V. Gallegos, (2016), «The effect of civil conflict on domestic violence: the case of Peru», en *SSRN electronic journal* 10; Noe, D., & Rieckmann, J., (2013), «Violent behaviour: the effect of civil conflict on domestic violence in Colombia» (No. 136) en *Courant research centre: poverty, equity and growth-discussion papers*.

respondiendo a la pregunta ¿por qué persisten los niveles altos de violencia de pareja contra las mujeres décadas después de emitida la Ley 294 de 1996, otorgándole a todos los miembros de la familia el derecho a solicitar y obtener medidas de protección? La Ley 1257 de 2008 es progresista y tiene como objetivo principal y de largo plazo cambiar los patrones de normalización de la violencia contra las mujeres, y en últimas, de erradicarla.

El estudio en el que se basa este informe es único. Es el primer estudio realizado desde la perspectiva de los prestadores de servicios, en particular los Comisarios de Familia y los miembros de sus equipos de todo el país. Es un estudio de política pública y está escrito intencionalmente con una estructura que les será familiar a aquellas personas interesadas en asuntos públicos. Presentamos el resumen ejecutivo del informe seguido por las recomendaciones que consideramos más urgentes y de carácter estructural. El cuerpo del libro provee información en detalle que respalda el resumen ejecutivo y las recomendaciones. El análisis se enfoca en las barreras estructurales que impiden la implementación de las Leyes 294 y 1257.

El primer capítulo describe el marco regulatorio internacional y nacional sobre las violencias contra las mujeres, enfocándose en la violencia de pareja. El segundo capítulo provee una guía de las características poblacionales que atienden las Comisarías de Familia y resume sus efectos en la demanda de servicios en los casos procesados. Las clasificaciones sirven como posibles indicadores de la gravedad, naturaleza y cantidad de violencia de pareja que enfrentará una Comisaría de Familia. El tercer capítulo caracteriza las poblaciones que atienden las Comisarías de Familia en el contexto de conflicto y posconflicto. Este capítulo describe cómo ejercen la violencia de pareja diferentes grupos poblacionales de acuerdo con las tipologías descubiertas durante el proceso de entrevista: combatientes, excombatientes, Bacrim,

personas desplazadas, y por estrato social, incluyendo algunas diferencias regionales. El capítulo cuarto presenta un análisis del diseño institucional de las Comisarías de Familia. El capítulo detalla las consecuencias de adscribir las Comisarías a la rama ejecutiva del gobierno local, incluyendo el rol de los alcaldes en la sobrecarga y acoso laboral de los comisarios, la falta de supervisión judicial de la institución y los retos en su financiamiento. El capítulo describe las responsabilidades claves que recaen sobre los Comisarios de Familia, la fuente de poder gubernamental de los mandatos, y analiza la paradójica razón legal por la cual la mayoría de las oficinas en el país no cuenta con equipos interdisciplinarios para llevar a cabo sus responsabilidades. Por último este capítulo compara los modelos de servicio de Bogotá, Medellín y municipios pequeños en el resto del país.

# Metodología

La metodología seguida durante la investigación ha sido interdisciplinar y con rigor académico. Hemos tejido el análisis jurídico con la epistemología de la antropología –aprender y aprehender desde el punto de vista de los sujetos objeto de la pregunta de investigación–, los objetivos de las ciencias sociales aplicadas y la metodología utilizada para investigar asuntos de implementación en la provisión de servicios públicos.

## Antecedentes y objetivos

Como es debido en cualquier proyecto de investigación, este estudio comenzó en 2014 con una revisión bibliográfica en torno a la Ley 1257 de 2008 que aborda la violencia de los hombres contra las mujeres en Colombia, la Ley 294 de 1996 que rige la imposición de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, documentos del gobierno y la sociedad civil sobre la implementación de las leyes mencionadas y artículos académicos. Las organizaciones feministas de la sociedad civil en Colombia, que han desempeñado y continúan desempeñando un papel importante en el monitoreo de la implementación de la Ley 1257 por parte del Estado y en sus deficiencias en la implementación, han criticado las Comisarías de Familia. Las críticas se centran en las visiones orientadas hacia la familia que priorizan los intereses

de «unidad y armonía familiar» por encima de la protección y los derechos garantizados a las mujeres que sufren violencia física, psicológica, económica y sexual a manos de sus parejas masculinas<sup>4</sup>. Un estudio realizado por la Procuraduría en 2010 concluyó que la falta de inversión gubernamental contribuye al fracaso de la misión asignada a las Comisarías de Familia en virtud de las Leyes 1257 y 294<sup>5</sup>.

El enfoque metodológico de los estudios anteriores es limitado. Las fuentes de datos se limitan a la Ley 1257 y a las leyes y decretos relacionados, la información obtenida mediante el ejercicio de los Derechos de Petición –más o menos equivalentes a una solicitud de libertad de información conforme a las leyes estadounidenses– la selección de casos típicos procesados en el sistema jurídico y encuestas de preguntas cerradas aplicadas por la Procuraduría a los Comisarios de Familia. Aunque fueron muy necesarios durante las fases iniciales de la implementación de la Ley 1257, estos estudios de monitoreo no bastan para comprender a plenitud el contexto y las realidades en las que operan las Comisarías de Familia. Otra brecha crítica es la falta de información cualitativa pormenorizada que provenga directamente de quienes prestan servicios judiciales a las mujeres. Dicha información tiene el potencial de ilustrar las barreras y los facilitadores para la implementación de las leyes destinadas a hacer frente a la violencia de los hombres contra las mujeres.

Nuestra metodología solventa estas deficiencias. En 2015 llevamos a cabo un trabajo de campo exploratorio en Colombia con académicos,

---

4 Proyecto de Ley No. 033 de 2018.

5 Procuraduría General de la Nación, (2011), *Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Comisarías de Familia Línea de Base Nacional Primera Parte*, (2012), *Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Comisarías de Familia Línea de base nacional segunda parte*.

abogados activistas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios jurídicos y refugio a las sobrevivientes de violencia de pareja, Comisarios de Familia y jueces para delimitar el alcance del estudio y evaluar, desde una perspectiva académica y de los profesionales locales, la utilidad del estudio. La respuesta que recibimos fue rotundamente positiva. Nos recomendaron centrarnos en las medidas de protección, ya que son el punto de entrada para acceder a la justicia y la seguridad. Nuestro objetivo era y es producir información de política pública útil para Colombia y para las personas que trabajan dentro del sistema colombiano para mejorar la seguridad de las mujeres frente a la violencia.

## Diseño

Para este estudio de evaluación adaptamos la metodología del proceso de evaluación rápida<sup>6</sup>. Triangulamos varias fuentes de datos, entre ellas, (a) el marco regulatorio colombiano sobre las violencias contra las mujeres, (b) las leyes que regulan las Comisarías de Familia, (c) las políticas gubernamentales e informes técnicos relacionados y (d) entrevistas semiestructuradas realizadas de manera presencial. El diseño del estudio fue aprobado por el Comité de Ética en la Investigación de la Universidad de Minnesota (IRB por sus siglas en inglés).

Las categorías de personas entrevistadas incluyeron a muchas partes interesadas: la sociedad civil; activistas; académicos; prestadores de servicios judiciales (Comisarios de Familia y miembros de sus equipos interdisciplinarios, miembros del personal administrativo de las ciudades de categoría especial encargados de la gestión de las Comisarías de Familia en sus respectivas ciudades, Jueces de Familia,

---

6 Beebe, James, (2001), *Rapid assessment process. An introduction*, Walnut Creek: Altamira Press.

algunos policías y fiscales); personal administrativo en instituciones relacionadas con el sistema de justicia y la expedición de medidas de protección por violencia intrafamiliar (de la Fiscalía General de la Nación, del Ministerio de Justicia y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer); directores de las Secretarías de la Mujer a nivel municipal; y víctimas.

El diseño del estudio nos permite comparar la implementación de las leyes y los municipios con niveles de infraestructura institucional altos y bajos. Cada año, la Contaduría General de la Nación colombiana clasifica sus municipios en seis niveles y una categoría especial. Esta clasificación basada en la población también toma en cuenta aspectos fiscales indicativos de un desarrollo institucional sólido<sup>7</sup>. Las ciudades de categoría especial tienen la mayor cantidad de habitantes (más de quinientos mil) y el nivel más elevado de desarrollo institucional. Los municipios de primera categoría tienen poblaciones entre ciento un mil y quinientos mil. Las poblaciones de las ciudades clasificadas en las categorías de 2 a 6 van en orden descendente; los municipios de categoría 6 tienen poblaciones menores a las siete mil personas. Utilizamos esta clasificación como un indicador aproximado del desarrollo institucional para fines de muestreo.

---

7 Dado que la clasificación toma en cuenta factores que se consideran indicativos de la solidez del desarrollo institucional, es posible que un municipio quede clasificado en una categoría más alta o baja de la que le correspondería únicamente en función de su población. La clasificación se realiza cada año y se mantiene en vigor durante el siguiente año natural. Esto significa que la categoría de los municipios puede cambiar año con año, según los cambios de población o la solidez de su desarrollo institucional.

## Muestreo y recolección de datos

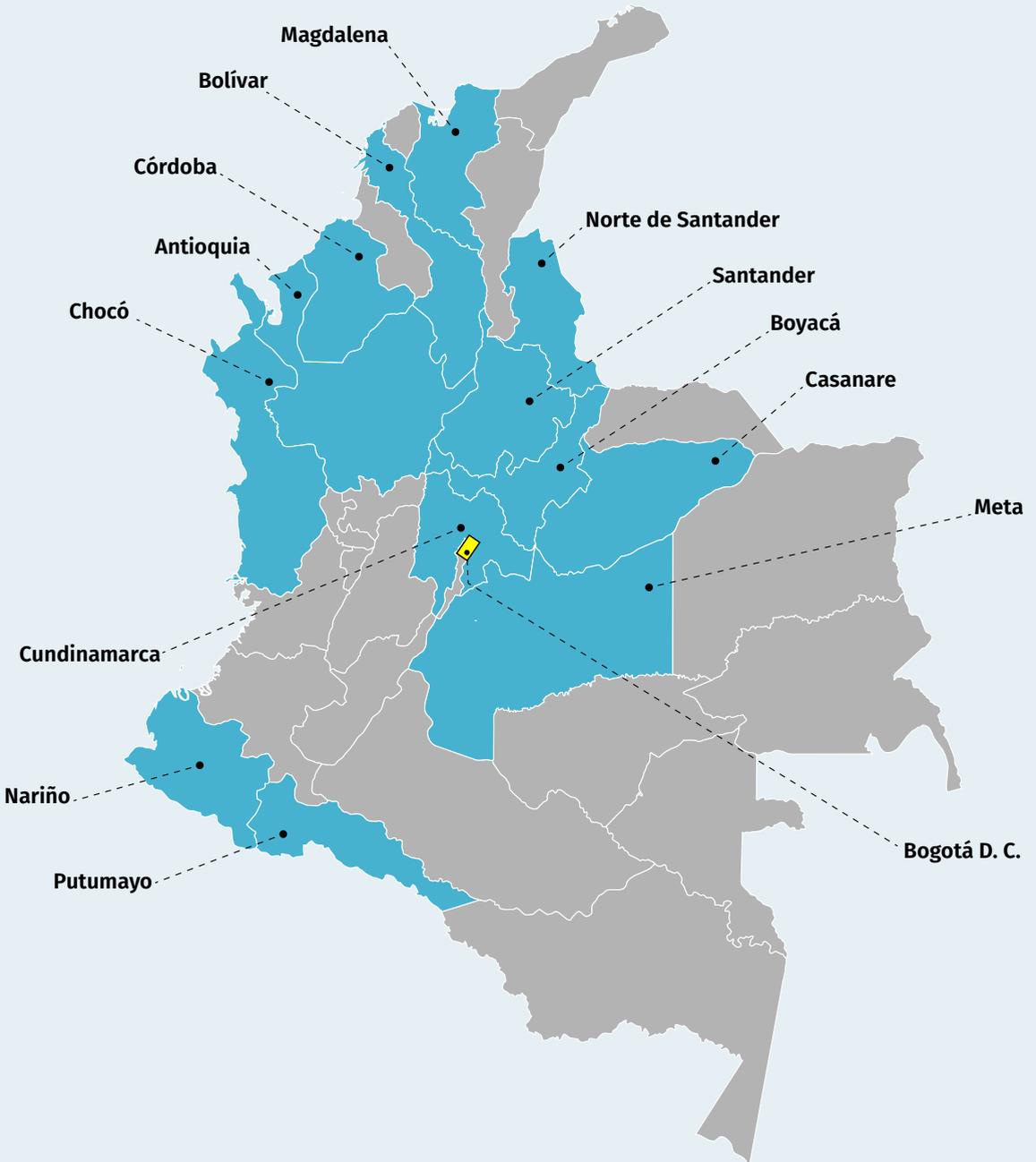
Seleccionamos a Bogotá y Medellín, ciudades de categoría especial según el sistema de clasificación nacional, como los casos con mayor desarrollo institucional, así como municipios clasificados en las categorías de 1 a 6 de todo el país. En el departamento de Boyacá seleccionamos municipios de casi todas las categorías del sistema de clasificación. Además, realizamos entrevistas con Comisarios de Familia de municipios de las categorías 5 y 6 en lugares que fueron o son zonas de conflicto. El Mapa 1 muestra los trece departamentos representados en el muestreo que se presenta.

En la Tabla 1 se señala el número de municipios de cada departamento de la muestra y la categoría de dichos municipios según el sistema nacional de clasificación municipal. Contando a Bogotá y Medellín, la muestra incluyó cuarenta y dos municipios<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Las cantidades de municipios incluidos en la muestra y de entrevistas no son iguales, ya que algunas entrevistas fueron grupales.

**Mapa 1.** Departamentos incluidos en la muestra



Fuente: las autoras.

**Tabla 1.** Número de municipios de cada nivel de la muestra, por departamento

Trece departamentos y Bogotá D. C.	Categorías de clasificación de municipios según la Contaduría General de la Nación, 2016							Número total de municipios
	Primera categoría	Segunda categoría	Tercera categoría	Cuarta categoría	Quinta categoría	Sexta categoría	Especial	
Antioquia	2		1		2	2	1 (Medellín)	8
Bolívar						2		2
Bogotá, D. C.*							1 (Bogotá)	1
Boyacá	1	1	1		1	7		11
Casanare					1	3		4 (1 circuito) **
Cundinamarca	1	1				1		3
Chocó						1		1
Córdoba						1		1
Magdalena						1		1
Meta						2		2
Nariño						3		3
Norte de Santander				1				1
Santander						2		2
Putumayo						2		2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>42</b>

\* Bogotá D. C. se considera un departamento. Para fines de la creación y operación de las Comisarías de Familia, Bogotá se considera un municipio de categoría especial.

\*\* Varios municipios pequeños, en ciertas condiciones, pueden contratar colectivamente a un solo Comisario de Familia para que los atienda a todos. A estos se les llama Comisarios de Familia «de circuito». Artículo 84, Ley 1098.

**Fuente:** las autoras.

Realizamos ciento veintinueve entrevistas semiestructuradas entre 2015 y 2017, sesenta y dos de ellas con los Comisarios de Familia y los miembros de sus equipos, véase Tabla 2. La mitad de las entrevistas con el personal de las Comisarías de Familia fueron con personas que prestan servicios en Bogotá (N=15) y Medellín y entorno (N=16). La otra mitad fue con Comisarios de Familia y sus equipos de Boyacá (N=10) y otros departamentos (N=21). Antes de cada entrevista obtuvimos el consentimiento informado de los participantes, lo que incluyó explicarles que la información se manejaría de manera anónima a menos que el cargo que ocupa en el gobierno la persona entrevistada fuera único, en cuyo caso no sería posible mantener el anonimato. Todos los datos de las entrevistas se almacenan en un servidor seguro en la Universidad de Minnesota.

**Tabla 2.** Muestra por fuente, lugar de entrevista y número

<b>Categoría, lugar y número de entrevistas</b>					
<b>Categorías de Fuentes</b>	<b>Bogotá</b>	<b>Medellín y entorno metropolitano</b>	<b>Boyacá</b>	<b>Otros departamentos</b>	<b>Total</b>
<b>Comisarías de Familia</b>					
Comisario/Comisaria solo/a	5	8	3	15	31
Comisarios/a y uno o más miembros de su equipo interdisciplinario	4	5	3	2	14
Comisario/a dos juntos			1	4	5
Psicólogo	2				2
Trabajador Social	1		1		2
Abogado de apoyo	1				1
Secretaria	1	3	2		6
Notificador	1				1
Fiscal	1	5	2		8
Policía Judicial en Fiscalía	1				1

<b>Categoría, lugar y número de entrevistas</b>					
<b>Categorías de Fuentes</b>	<b>Bogotá</b>	<b>Medellín y entorno metropolitano</b>	<b>Boyacá</b>	<b>Otros departamentos</b>	<b>Total</b>
Policía de cuadra	2	2			4
Policía de Infancia y Adolescencia		1			1
SINJIN	1				1
Juez de Familia		6			6
Juez de Infancia y Adolescencia			1		1
Juez Promiscuo			1		1
Abogado	2	1			3
Víctima	1	6		1	8
Referente	1				1
Comité de seguimiento	2				2
Oficial en la oficina de gobierno de la Alcaldía encargado de las Comisarías de Familia	1	1			2
Oficial en la oficina de gobierno de la Alcaldía encargado de las Comisarías de Familia, dedicado al apoyo de Comisarías	7	6			13
Consejera y oficial Presidencial para la Equidad de las Mujeres	1				1
Abogado de la Fiscalía de la Nación involucrado en el desarrollo y ejecución de la Política de Fiscalía	1				1
Viceministro de Justicia y Derecho, oficial en el Ministerio de Justicia y Derecho	2				2
ONG de sociedad civil que aportan servicios	2	2		1	5
ONG de sociedad civil que promueve cambios en ley y política	1				1
Mesa de Seguimiento de la implementación de la Ley 1257	1				1
Académico	1	2			3
Planeador para ciudad	1				1
<b>Total Categoría</b>	<b>44</b>	<b>48</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>129</b>

Fuente: las autoras.

Dada la enorme cantidad de datos y resultados no es posible presentarlos en una sola publicación. En este informe presentamos las barreras estructurales institucionales de alto nivel para la implementación de la Ley 1257 en lo que respecta a las medidas de protección que dictan los Comisarios de Familia. Tenemos previstas publicaciones adicionales que cubrirán los resultados de otros aspectos de nuestra investigación. Todos los errores de interpretación u omisiones son responsabilidad nuestra

## Limitaciones

El enfoque central del estudio es la evaluación de la implementación del marco regulatorio específicamente en lo que respecta a violencia de pareja y limitado a las medidas administrativas judiciales de protección, por ser ellas la puerta de acceso a la justicia. El área penal del marco regulatorio es complejo y requiere un estudio igualmente profundo.

Las Comisarías de Familia también tienen bajo su mandato el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, de ahí que este informe también provea bastante información al respecto. Como se describirá más adelante, la mayoría de los Comisarios de Familia en Colombia también ejercen como Defensores de Familia haciendo la delimitación nítida de los temas por contenido imposible. Sin embargo, el diseño de investigación y el muestreo responden al objetivo inicial del estudio sobre violencia de pareja. De ahí se desprende una segunda limitación de este estudio: oficiales o personal del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) no fueron entrevistados.

Dos de los grandes retos en metodología cualitativa son decidir cuándo dejar de entrevistar en determinadas categorías de fuentes de datos y qué categorías de fuentes de datos adicionales se deben incluir.

Del primero de estos retos se desprende nuestra tercera limitación, a pesar de muchos esfuerzos invitando a entrevistar a personal de la Policía, pudimos completar tan sólo unas entrevistas, las cuales no son suficientes para tener conclusiones sólidas. La cuarta limitación que se desprende del segundo reto es el no haber incluido al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en la muestra.

Todas estas limitaciones las pueden solventar investigaciones futuras. A pesar de estas limitaciones, tenemos certeza del valor del contenido de este informe y sus recomendaciones.



*Española*

# Resumen ejecutivo

Este informe tiene como objetivo ofrecer a los funcionarios del gobierno nacional, territorial y local de Colombia, así como a los miembros de su sociedad civil y académica, y a la población colombiana conclusiones y recomendaciones con base en un estudio de varios años acerca de las principales barreras estructurales que obstaculizan la implementación de las leyes colombianas sobre las violencias de los hombres contra sus parejas<sup>9 10</sup>. También destaca la naturaleza mutable de la violencia intrafamiliar en Colombia, a medida que los excombatientes desmovilizados llevan a casa la violencia brutal y terrorista del conflicto armado.

---

**9** La implementación de las medidas de protección por violencia intrafamiliar dictadas por los Comisarios de Familia depende de instituciones distintas de las Comisarías de Familia. Las barreras que impiden la implementación eficaz de estas medidas por otras instituciones están fuera del alcance de este informe.

**10** Utilizamos ampliamente los pies de página. En muchos de los informes sobre las políticas colombianas y de otros tipos que forman parte de la revisión bibliográfica, a menudo las referencias no indican el artículo o la sección pertinentes, en particular cuando se trata de una ley o decreto, por lo que el lector se ve obligado a buscar el artículo o la sección correcta. Nos propusimos eliminar cualquier duda sobre las fuentes de nuestros datos, sobre todo porque, como explicamos más adelante, las leyes y los decretos relativos a las Comisarías de Familia suelen establecer mandatos contradictorios o ambiguos.

## La consolidación del Estado después del Acuerdo de Paz debe hacer frente a la violencia intrafamiliar

La debilidad de las instituciones colombianas fuera de las ciudades más grandes, los esquemas culturales arraigados que normalizan los estereotipos de género patriarcales y los más de sesenta años de conflicto armado interno han tenido efectos profundos sobre la violencia dentro de las familias colombianas y la violencia de los hombres contra sus parejas.

Las investigaciones han documentado desde hace tiempo que la violencia intrafamiliar contra las mujeres y otros miembros de la familia aumenta en las situaciones de posconflicto<sup>11</sup>. Durante más de una década, a través de oleadas de desmovilizaciones formales e informales, partes de Colombia han estado pasando por un proceso de transición posconflicto, incluso mientras otras siguen enfrascadas en el conflicto armado. Por más de diez años algunas partes del país han vivido con la desmovilización posconflicto. Otras regiones incluidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –en adelante Acuerdo de Paz– con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) de 2016, aún no han logrado el entorno de posconflicto prometido. Y en otras zonas el conflicto no ha cesado e incluso se ha intensificado. Conforme se

---

11 Østby, Gudrun, Michele Leiby & Ragnhild Nordås, (2019), «The legacy of wartime violence on intimate-partner abuse: microlevel evidence from Peru, 1980–2009», en *International Studies Quarterly* 63, No. 1: 1-14; Gutiérrez, Italo, A. & Jose V. Gallegos, (2016), «The effect of civil conflict on domestic violence: the case of Peru» en *SSRN electronic journal* 10; Manjoo, Rashida & Calleigh McRaith, (2011), «Gender-based violence and justice in conflict and post-conflict areas», en *Cornell International Law Journal* 44: 11-31; Noe, Dominik & Johannes Rieckmann, «Violent behaviour: the effect of civil conflict on domestic violence in Colombia», en *Courant research centre: poverty, equity and growth-discussion papers*.

desmovilizan los combatientes, sean paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), de las Farc, del Ejército de Liberación Nacional (ELN), o incluso exmilitares, llevan las tácticas notablemente brutales del conflicto a sus relaciones familiares. Este parece ser el caso sobre todo para los excombatientes de las AUC, de las Farc y del ELN, incluso cuando no se unen posteriormente a una de las muchas organizaciones criminales que emplean la rígida estructura de mando y la violencia terrorista extrema que han caracterizado al conflicto armado en Colombia. Las dinámicas familiares terminan reproduciendo las tácticas de guerra. Así, la socialización de las generaciones futuras de Colombia queda vinculada con la violencia terrorista contra las mujeres, los niños, las niñas y otros miembros de las familias.

Las investigaciones también han documentado desde hace mucho tiempo que las condiciones de desplazamiento, como el desempleo y la pérdida de la vivienda y los medios de subsistencia, son factores de riesgo para el aumento de la violencia de pareja y otros tipos de violencia intrafamiliar<sup>12</sup>. Los datos de nuestras entrevistas revelan que al vivir en espacios reducidos, los niños, niñas y adolescentes reproducen los comportamientos de los adultos que observan o a los que pueden haber estado sujetos. Los niños varones adolescentes, víctimas de abuso sexual por sus parientes adultos, pueden iniciar actos sexuales con sus primas más jóvenes sin comprender plenamente lo que están haciendo. Surge un panorama complejo en el que las personas menores de edad son víctimas y perpetradores de violencia al mismo tiempo. Y el conflicto colombiano ha creado a la segunda población

---

<sup>12</sup> Cardoso, L. F.; Gupta, J.; Shuman, S.; Cole, H.; Kpebo, D. & Falb, K. L., (2016), «What factors contribute to intimate partner violence against women in urban, conflict-affected settings? Qualitative findings from Abidjan, Côte d'Ivoire», en *Journal of Urban Health* 93, No. 2: 364-278.

de desplazados internos más grande del mundo<sup>13</sup>. El desplazamiento interno posterior al Acuerdo de Paz continúa a un ritmo alarmante, al mismo tiempo que Colombia enfrenta nuevos desafíos por la entrada de refugiados venezolanos que huyen de la crisis humanitaria en Venezuela, en cantidades que, según algunas estimaciones, alcanzan los cuatro millones de personas<sup>14</sup>.

*A medida de que el país lucha por encontrar su camino hacia la paz política, debe afrontar la violencia de los hombres contra sus parejas y dentro de la familia. Si no hay paz en la familia, la seguridad y la paz política no podrán concretarse.*

Comisario de Familia, Medellín.

Sin embargo, ni el discurso sobre la paz ni el de consolidación estatal después del Acuerdo de Paz abordan la importancia de hacer frente a la violencia de pareja y otras clases de violencia intrafamiliar. Tienen que hacerlo.

Las medidas de protección son el punto de entrada para la seguridad y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia de pareja<sup>15</sup>. En Colombia, la Comisaría de Familia es el principal portal al poder judicial y la obtención de medidas de protección

<sup>13</sup> Banco Mundial, (2018), *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el mediano y corto plazo*, Washington, DC: Grupo Banco Mundial.

<sup>14</sup> *Ibid.*; «Más de 1.300 desplazados por violencia este año en Colombia (los primeros 25 días de 2019)», (2019), en *El Espectador*.

<sup>15</sup> Conner, Dana Harrington, (2014), «Civil protection order duration: proof, procedural issues, and policy considerations», *Temple political & civil rights law review*, 24: 343; Organización de las Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, *Handbook for Legislation on Violence Against Women*; Stoeber, Jane, (2014), «Enjoining abuse: the case for indefinite domestic violence protection orders», en *Vanderbilt Law Review*, 67: 1015-1097.

provisionales y definitivas<sup>16</sup>. También es la institución gubernamental colombiana con mayor presencia a lo largo del país, según una Comisión Accidental del Congreso de 2015<sup>17</sup>.

Este informe proporciona ejemplos de cómo los problemas sociales, culturales, económicos y políticos que enfrenta el país, en especial los relacionados con los excombatientes y las organizaciones criminales, repercuten al interior de las familias. Muestra cómo la violencia que los excombatientes introducen en la familia es singularmente terrorista y brutal y se convierte en «el pan de cada día» de muchas Comisarías de Familia. Lo que es más importante, el informe analiza la estructura institucional que creó el Estado para las Comisarías de Familia y destaca cómo el diseño institucional erige barreras insuperables para la efectividad y para el acceso de las mujeres a sus derechos constitucionales y humanos.

Aunque hay desafíos importantes en toda Colombia, Bogotá y Medellín muestran el mayor nivel de desarrollo institucional, innovación y profesionalismo, en comparación con el resto de los municipios de nuestro estudio. Fuera de Bogotá y Medellín, los retos se multiplican. En muchos municipios los alcaldes locales acosan de forma indebida e ignoran, con impunidad, los requisitos de servicio civil de carrera

---

<sup>16</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019, *Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada a la justicia*, en Minjusticia Noticias; Ministerio de Justicia y del Derecho, (2012), *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia*.

<sup>17</sup> De acuerdo con una Comisión Accidental formada por el Congreso, los Comisarios de Familia y los Jueces de Garantías son las instituciones gubernamentales con mayor presencia en el país. Comisión Accidental del Congreso, (2015), para la Evaluación de Comisarías de Familia. Primer (y único) «Informe de la Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia de 22 de diciembre de 2015 dirigido al Señor Presidente de la Comisión Primera de Cámara, Sr. Miguel Ángel Pinto».

administrativa que pretenden aislar a los Comisarios de Familia del clientelismo político<sup>18</sup>.

## **Déficits en el diseño institucional de las Comisarías de Familia**

### ***Demasiadas responsabilidades bajo diferentes poderes del Estado***

Los Comisarios de Familia tienen demasiadas responsabilidades que requieren una gran inversión de tiempo; muchas de ellas tienen poco

*El diseño institucional para hacer frente a las violencias contra las mujeres en Colombia contraviene los principios de la organización lógica del gobierno y la separación de poderes.*

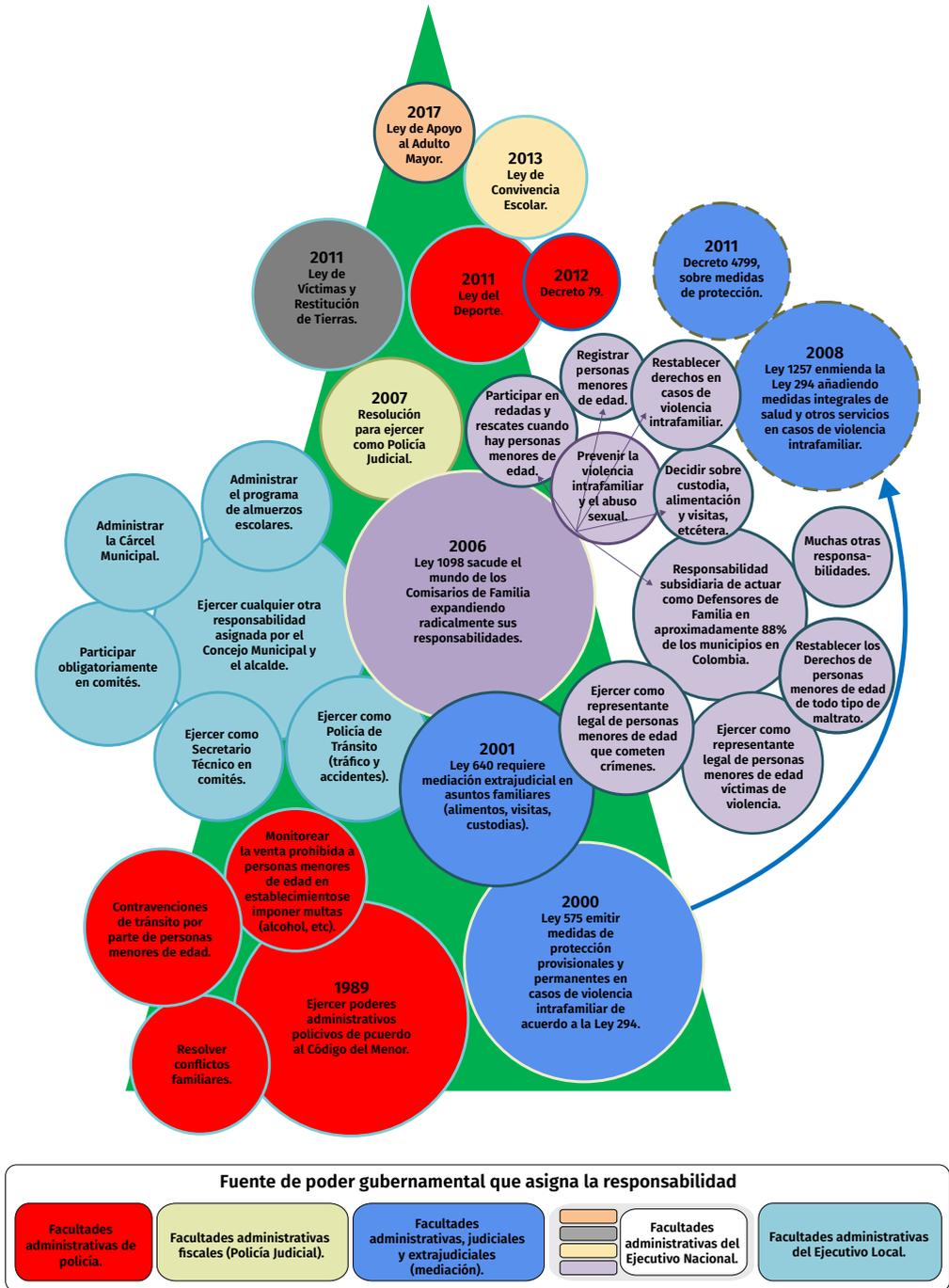
o nada que ver con el cumplimiento de la obligación estatal de combatir la violencia intrafamiliar contra las mujeres, las niñas y otros miembros de la familia. En conjunto, contravienen los principios de la organización lógica del gobierno y la separación de poderes. Reflejan que el Estado otor-

ga relativamente poca importancia a la protección del derecho a vivir vidas sin violencia que garantiza la Constitución Política de Colombia a las mujeres, las niñas y los niños, y reducen la eficacia del marco regulatorio progresista de Colombia sobre las violencias contra las mujeres y dentro de la familia, que en general es compatible con las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional.

---

<sup>18</sup> El cargo de Comisario de Familia ha sido un cargo de carrera administrativa desde 1997. Corte Constitucional de Colombia, (1997), «Sentencia C-406/97»; Ley 575 de 2000, «Diario Oficial No. 43.889 de 11 de febrero de 2000».

**Figura 1.** Una carga excesiva de responsabilidades de poder



Fuente: las autoras.

Contamos diecisiete responsabilidades principales distintas<sup>19</sup>. La responsabilidad administrativa judicial de dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres, niñas u otros miembros de la familia es sólo *uno* de cuatro grandes procesos administrativos de los que deben encargarse los Comisarios de Familia<sup>20</sup>.

*Somos como un árbol de Navidad. Nos cuelgan una responsabilidad tras otra.*  
Comisario de Familia de Córdoba.

Por otra parte, el Estado le ha encargado a una sola institución, la Comisaría de Familia, la tarea imposible de actuar no sólo como la puerta de entrada a la justicia dentro

del sistema judicial para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, sino también como el eje de los servicios de protección para niños, niñas y adolescentes en *alrededor del 88 por ciento de los 1.101 municipios colombianos*<sup>21</sup>. En los municipios que no cuentan con un Defensor del

---

**19** Aunque el resumen ejecutivo no incluye la responsabilidad que tienen los Comisarios de Familia de darle seguimiento a las medidas de protección establecida en el Decreto 4799 de 2011 –la cual puede ser considerada una responsabilidad adicional, dado que no hace parte de las fallas estructurales– sin embargo presentamos un resumen y recomendaciones al respecto en el capítulo cuarto del informe.

**20** Restablecer los derechos de los niños y las niñas, Ley 1098 de 2006, (2006), «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006»; conciliar en asuntos relacionados con obligaciones alimentarias, custodia y visitas, Ley 640 de 2001, «Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001»; manejar los conflictos familiares, Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006»: dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, Ley 294 de 1996, «Diario Oficial No. 42.836 de 22 de julio de 1996».

**21** La cifra de 1.101 municipios se toma de la clasificación de municipios de 2016 de la Contaduría General de la Nación. Se usan las cifras de 2016 porque ese es el año en que se realizó la mayoría de las entrevistas. La cantidad de municipios con presencia de un Defensor de Familia del ICBF se determinó con base en el sitio web del ICBF que muestra las oficinas con Defensores de Familia (134, según nuestro recuento). El resultado del cálculo fue que aproximadamente el 12 por ciento de los 1.101 municipios

ICBF, los Comisarios de Familia tienen que asumir la responsabilidad supuestamente «subsidiaria» de ser también Defensores de Familia<sup>22</sup>. Esto implica proteger *todos* los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y representar a los adolescentes acusados de cometer algún delito<sup>23</sup>. Es un segundo trabajo de tiempo completo. Conforme a la ley, la protección de los niños, niñas y adolescentes tiene prioridad sobre la violencia entre adultos, incluida la violencia de pareja. Al hacer que la misma institución desempeñe ambas funciones, el Estado resta importancia a la protección de las mujeres contra la violencia de sus parejas.

Las responsabilidades de los Comisarios de Familia se crearon a lo largo de tres décadas, en virtud de una multitud de leyes ambiguas y contrapuestas con objetivos de política pública a menudo discrepantes. Los Comisarios de Familia deben aplicar leyes inconexas que regulan un mismo tema, como las leyes relacionadas con las obligaciones alimentarias, la custodia y las visitas. Cada Comisario de Familia debe resolver problemas prácticos de interpretación e implementación que el Estado no solucionó. ¿La consecuencia? La interpretación y la implementación de las leyes varían enormemente.

Las responsabilidades de los Comisarios de Familia también dependen de una impresionante variedad de facultades estatales: facultades

---

colombianos (en 2016) tienen tanto una Comisaría de Familia como una Defensoría de Familia. En el 88 por ciento restante, los Comisarios de Familia también deben actuar como Defensores de Familia. Contaduría General de la Nación, *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*, Bogotá, Colombia.

**22** Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

**23** Esta responsabilidad también incluye darle seguimiento a los casos de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, ver sección de seguimiento en el capítulo cuatro.

policivas, facultades administrativas ejecutivas, facultades administrativas judiciales y facultades de enjuiciamiento de Policía Judicial. Ante las inquietudes con respecto a la efectividad y los posibles conflictos, estas facultades no suelen conjugarse en una sola institución, mucho menos una que ejerce facultades administrativas de la rama judicial.

### **Los Comisarios de Familia bajo la autoridad del ejecutivo local**

La adscripción de las Comisarías de Familia a la rama ejecutiva de los gobiernos locales es otro defecto crítico de su diseño institucional. En cada uno de los 1.101 municipios colombianos, la Comisaría de Familia

*Por ley, los Comisarios de Familia deben priorizar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas por encima de cualquier otro asunto, incluida la violencia intrafamiliar contra una mujer adulta.*

está directamente (o indirectamente) bajo la autoridad del alcalde local<sup>24</sup>. Esto tiene muchas repercusiones negativas, entre ellas, el clientelismo político, el incumplimiento de los requisitos de servicio civil de carrera administrativa y un acoso laboral inaceptable por parte de muchos alcaldes locales que parecen gozar de

total impunidad por sus fechorías. De esta manera, otorga a los alcaldes de los municipios pequeños una influencia externa sobre el acceso de las mujeres a la justicia, la protección y los servicios.

Para los Comisarios de Familia esta situación implica que la judicatura y la rama judicial del gobierno no supervisan directamente su desempeño. Además, no hay una centralización de procedimientos, plantillas, interpretación, recolección de datos o sistemas. Las Comisarías de

---

<sup>24</sup> Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

Familia de cada municipio funcionan independientemente de todas las demás. Esto garantiza una aplicación irregular de las leyes.

De acuerdo con el sistema estatal para combatir las violencias contra las mujeres, los Comisarios de Familia dictan las medidas de protección por violencia intrafamiliar y otras instituciones como por ejemplo el Ministerio de Salud y Protección Social, Medicina Legal, Policía Nacional e ICBF, tienen la responsabilidad legal de hacer efectivas dichas medidas para proteger a las mujeres de la violencia y brindarles servicios a ellas y a sus hijos<sup>25</sup>.

Todas estas instituciones, excepto las Comisarías de Familia, son instituciones nacionales centralizadas y

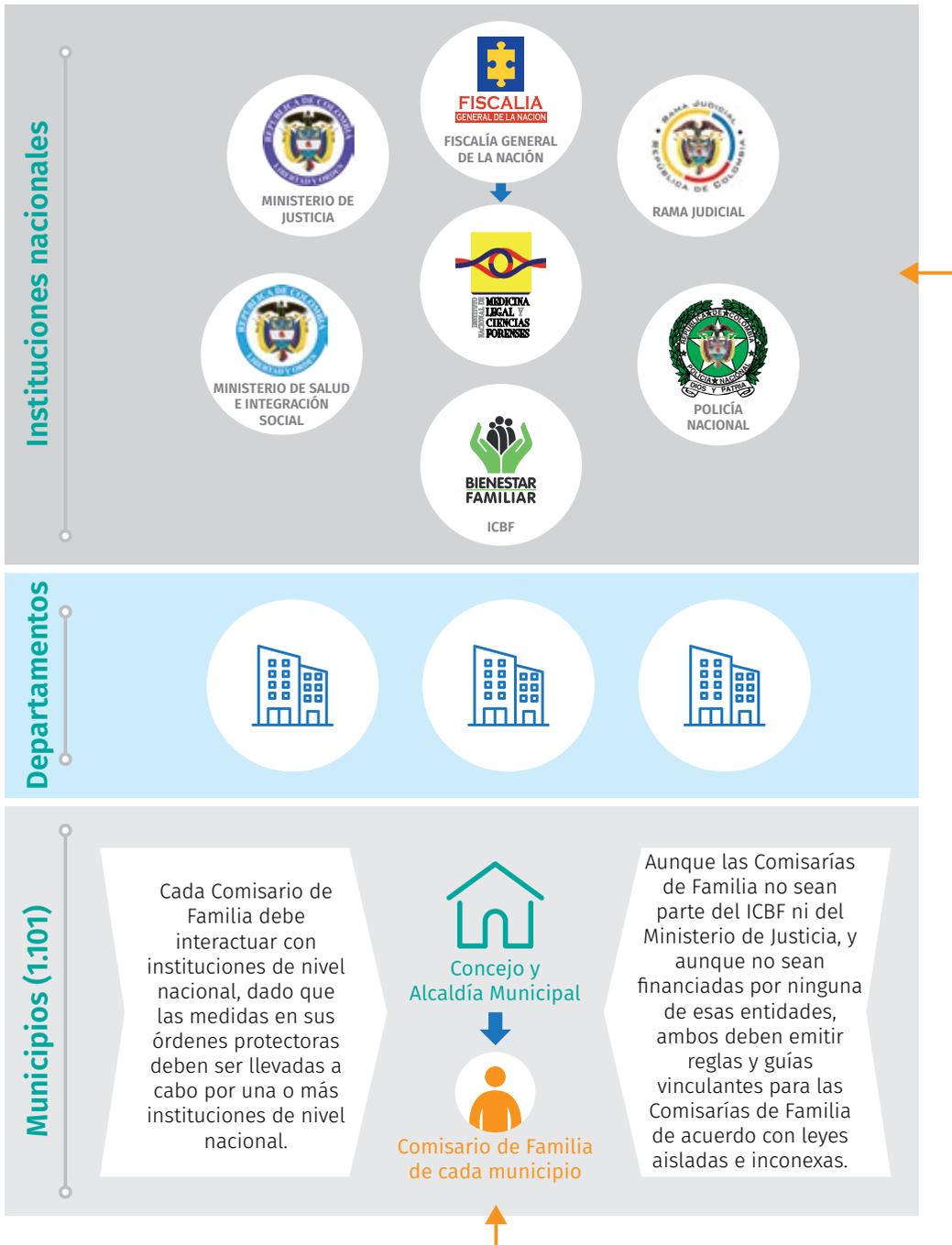
financiadas a nivel nacional. No es realista pensar que un Comisario de Familia particular, que responde a su alcalde local, pueda convencer a estas instituciones nacionales de que se coordinen o cooperen, u obligarlas a hacer efectivas las medidas de protección.

*Los Comisarios de Familia que también son Defensores de Familia afirman de forma unánime: «El ICBF es su peor enemigo».*

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Ley 1257 de 2008, «Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008».

Figura 2. Una estructura institucional imposible



Fuente: las autoras.

La adscripción de las Comisarías de Familia a la rama ejecutiva del gobierno local ha generado una dinámica institucional contraproducente con el ICBF, que es una institución centralizada con sede en Bogotá y forma parte de la rama ejecutiva del gobierno nacional. Se incentiva al ICBF a etiquetar los asuntos como «violencia intrafamiliar» para que queden fuera de la competencia de los Defensores de Familia del Instituto y caigan en la competencia de las Comisarías de Familia<sup>26</sup>. Cada vez que se transfiere un asunto de «violencia intrafamiliar» a una Comisaría de Familia, se retira la carga de trabajo y los gastos correspondientes del personal y el presupuesto del ICBF<sup>27</sup>.

La estructura institucional también incentiva al ICBF –que controla el acceso a los centros estatales en los que se alojan los niños, niñas y

---

**26** Los informes de prensa afirman que la Mesa Técnica se formó mediante un acuerdo entre el Ministerio de Justicia, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, el ICBF y representantes de los Comisarios de Familia en febrero de 2019 para concebir un proyecto de ley y estrategias administrativas encaminadas a abordar los conflictos de competencia entre el ICBF y los Comisarios de Familia, entre otros temas. La cuestión de los «cupos» del ICBF no fue parte de los temas anunciados para su discusión.

**27** Los problemas de competencia entre los Comisarios de Familia y los Defensores de Familia del ICBF son un tema pendiente de solución desde hace mucho tiempo. Se abordó por primera vez en el Decreto 4840 de 2007, luego por el lineamiento técnico del ICBF para los Comisarios de Familia y en numerosos conceptos o interpretaciones del ICBF. De acuerdo con la Mesa Técnica recién creada en 2019, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia, abordar este tema es uno de sus objetivos. Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007»; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2010), «Lineamiento técnico para las Comisarías de Familia»; Ministerio de Justicia y del Derecho, *Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada a la justicia*. Cuando se adoptó la ley que rige la reglamentación unitaria del Sector de Justicia y del Derecho en 2015, se incorporaron porciones del Decreto 4840 a la misma. Para este informe citamos el Decreto 4840, pero se pueden encontrar disposiciones idénticas en el Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 en «Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015».

adolescentes que tienen que ser retirados de la custodia de sus padres por violencia intrafamiliar u otros motivos o que son abandonados— a negar los espacios o «cupos» en esas instituciones cuando los solicitan los Comisarios de Familia, a menos que un municipio celebre un contrato con el ICBF y pague el «cupo». Como reflejo de las enormes diferencias entre Bogotá y Medellín y el resto del país, el acceso a los «cupos» no es un problema tan grave en dichas ciudades —aunque hay algunos otros problemas relacionados con el ICBF—. En el resto del país es un obstáculo considerable. Los funcionarios que tienen la doble responsabilidad de ser Comisarios de Familia y Defensores de Familia informan que han tenido que recurrir a las tutelas en contra del ICBF para conseguir un espacio en un centro estatal controlado por el Instituto para los niños que quedan bajo su custodia y cuidado. Debido a estos desafíos, los Comisarios de Familia que también actúan como Defensores de Familia afirman que: «El Estado ha abandonado a la familia».

Además, la adscripción a la rama ejecutiva local garantiza que los amplios conocimientos de los Comisarios de Familia acerca de la violencia intrafamiliar y los retos para la prestación de servicios no se tomen en cuenta al establecer prioridades gubernamentales, formular políticas y redactar nuevas leyes con respecto a las violencias contra las mujeres o dentro de las familias. Tampoco se toma en cuenta el conocimiento de los Comisarios de Familia cuando las dependencias a nivel nacional expiden lineamientos técnicos o crean herramientas para estos funcionarios, por lo que se generan lineamientos y herramientas que no se pueden utilizar en la práctica<sup>28</sup>. El único resultado de este en-

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Justicia, en un esfuerzo genuino para fortalecer las Comisarías de Familia, creó un procedimiento ejemplar para manejar las medidas de protección por violencia intrafamiliar que buscaba hacer operativos e incluir todos los requisitos de debido proceso. Los Comisarios de Familia nos dijeron que no pueden utilizarlo. Se redactó como si la única tarea de los Comisarios de Familia fuera dictar medidas

foque vertical es la creación de políticas, prioridades y herramientas que fracasan, porque se excluye a los Comisarios de Familia, que son quienes mejor conocen la forma en que se manifiesta la violencia intrafamiliar contra las mujeres en el día a día<sup>29</sup>.

Creemos que ubicarlos bajo la autoridad del ejecutivo local demuestra que el Estado no está comprometido en combatir las violencias contra las mujeres y las niñas y proteger a los niños, niñas y adolescentes. Sólo en los casos de Bogotá y Medellín, las ciudades con los niveles más altos de gestión municipal profesional en nuestro estudio, las ventajas de la adscripción a la rama ejecutiva del gobierno local superan las desventajas.

---

de protección por violencia intrafamiliar. También da por supuesto que los Comisarios de Familia disponen de dos trabajadores sociales, un secretario y otros asistentes administrativos en su personal, cuando alrededor del 97 por ciento de los municipios colombianos no tienen la obligación de asignar a sus Comisarios de Familia un equipo compuesto por un secretario, un psicólogo y un trabajador social. La mayoría de los Comisarios de Familia que trabajan fuera de Bogotá y Medellín no cuentan con el personal mínimo que exige la ley. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer creó una herramienta de evaluación de riesgos que resultó ineficaz y no se utiliza.

- 29** Por ejemplo, cuando el Ministerio de Justicia les pide a los Comisarios de Familia que den sus comentarios sobre el borrador de una guía, no es seguro que puedan hacerlo dadas las restricciones que les impone su carga de trabajo o las limitaciones que les impone su alcalde local. Además, los Comisarios de Familia creen (con o sin razón) que no se tomarán en cuenta sus comentarios, lo que desalienta aún más su participación. Aunque existe una Asociación de Comisarios de Familia, no está claro qué tan representativa es. Ninguno de los Comisarios de Familia que entrevistamos en Bogotá o Medellín dijo ser miembro. Es necesario pagar una membresía para incorporarse, y su gobernanza no es transparente. Algunos de los Comisarios de Familia de zonas rurales en nuestra muestra eran miembros, pero muchos otros no lo eran.

## ***El Código de la Infancia y la Adolescencia regula las Comisarías de Familia***

La creación, estructura, financiación y operación de las Comisarías de Familia están controladas por la Ley 1098 sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes y el bienestar familiar<sup>30</sup>. La Ley 1098 establece muchos supuestos ilógicos y contradictorios y pone al ICBF a cargo de la expedición de lineamientos para los Comisarios de Familia sobre todas sus tareas, excepto las que se rigen por las leyes 294 y 1257<sup>31</sup>.

La Ley 1098 genera vacíos jurídicos que resultan en reglas sobre la creación de Comisarías de Familia que (a) ordenan menos Comisarías de Familia *per cápita* en las ciudades de categoría especial con poblaciones mayores a 500.000, que en las ciudades con poblaciones entre 101.000 y 500.000, lo que refleja el supuesto erróneo de que las ciudades más grandes son menos violentas que las pequeñas<sup>32</sup>, y (b) asignan responsabilidades a las Comisarías de Familia en el supuesto de que cada Comisaría cuenta con un equipo interdisciplinario completo, compuesto por un psicólogo, un trabajador social y un secretario, y luego permiten que todos los municipios de las categorías 6 a 2 (con poblaciones de hasta cien mil, o alrededor del 97 por ciento de los municipios colombianos) eludan esa responsabilidad<sup>33</sup>.

---

**30** Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006»; Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007».

**31** Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006». El Ministerio de Justicia es responsable de expedir los lineamientos técnicos para los Comisarios de Familia en virtud de la Ley 294, como fue enmendada por la Ley 1257.

**32** Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007».

**33** Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

El financiamiento es responsabilidad de los municipios locales, que pueden utilizar una categoría de transferencias (llamadas participaciones) del gobierno nacional para financiar los gastos generales municipales, incluidos los de las Comisarías de Familia<sup>34</sup>. A diferencia de otras categorías de participaciones, como las destinadas a la salud o la educación, las participaciones que pueden usarse para las Comisarías de Familia no están designadas. Los municipios más pobres y pequeños dependen completamente de las participaciones del gobierno nacional para financiar sus Comisarías de Familia<sup>35</sup>.

*Las Comisarías de Familia con equipos completos son la excepción, y no la norma.*

**34** Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007»; Bird, Richard M., (2012), «Fiscal decentralization in Colombia: A work (still) in progress», en *International Center for Public Policy Working Paper Series Working Paper 12-23*; Bonet, Jaime; Gerson Javier Pérez V. & Jhorland Ayala, (2014), «Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia», *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, Banco de la República 205; Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), «Estudio Técnico de Análisis Normativo e Institucional de las Comisarías de Familia. Producto 2. Análisis del Marco normativo e institucional y Propuestas alternativas de ajustes», *Contrato Administrativo DNP-ESAP 474 de 2013*. En 2017 el Procurador General de la Nación envió una circular a los alcaldes, miembros de los concejos municipales y otras entidades que rigen a los Comisarios de Familia sobre sus obligaciones jurídicas de financiar adecuadamente a las Comisarías de Familia a partir de sus presupuestos. Procuraduría General de la Nación, (14 de diciembre de 2017), «Cumplimiento de las Obligaciones Previstas en la Ley 1098 de 2006 y Decreto 4840 de 2007, sobre el presupuesto para las Comisarías de Familia», *Circular No. 020*.

**35** Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes*.

*Una Comisaria de Familia en un municipio de categoría 3 en Boyacá explica que su «oración» durante el periodo de dos meses en el que pierde a la mayor parte de su personal interdisciplinario por la contratación de corto plazo cada año es: «Por favor, no se peleen, no se disgusten, no pidan nada hasta la renovación de los contratos».*

### **Los incentivos financieros limitan la creación de Comisarías de Familia**

Los municipios buscan que los gastos generales se mantengan bajos de acuerdo con las reglas de contabilidad del gobierno. Esto los incentiva a reducir al mínimo la creación de Comisarías de Familia para limitar los gastos generales. También fomenta que los municipios usen contratos de corto plazo para el personal de las Comisarías de Familia. Los contratos de corto plazo deben durar menos de un año, pero pueden ser tan breves como de una semana. En muchos municipios el periodo entre el vencimiento de un contrato y la aprobación de uno nuevo es de dos a tres meses. Durante este tiempo la Comisaría de Familia debe funcionar sin personal crítico. Esto crea una falta de estabilidad tremenda con respecto a la dotación de personal de las Comisarías de Familia, que repercute sobre los servicios para las mujeres, las niñas y los niños víctimas de violencia. Los contratos de corto plazo también se convierten en una herramienta de clientelismo político a disposición de los alcaldes de pueblos pequeños. Cuando se vence un contrato, el alcalde puede elegir a otra persona para que ocupe el cargo con un nuevo contrato de corto plazo.

### **«Demasiadas Colombias», muy poca comprensión**

Debido a los defectos en su diseño institucional mencionados antes, las Comisarías de Familia están lejos de ser uniformes. Cada

Comisarías depende en gran medida de las circunstancias de su municipio y alcalde. Cada Comisario de Familia interpreta y aplica las leyes de forma distinta. Otros factores sociales, demográficos y culturales, como el estado del conflicto, el estatus según el Acuerdo de Paz, la ubicación en una zona rural, la presencia de organizaciones criminales y la intensidad del clientelismo político, crean diferencias significativas en las actividades de los Comisarios de Familia. Por consiguiente, el acceso de las mujeres a la justicia y su capacidad para ejercer sus derechos constitucionales y humanos a una vida libre de violencias guardan una relación estrecha con la situación geográfica, social y política del país. Las garantías constitucionales para las mujeres colombianas maltratadas dependen de en cuál de las «muchas Colombias» viven.

Los funcionarios de diversas ramas del gobierno entrevistados reconocían que habría diferencias entre las Comisarías de Familia urbanas y rurales, pero no eran conscientes de su amplitud, profundidad y diversidad. Lo que resulta más sorprendente es que los funcionarios gubernamentales entrevistados desconocían el enorme alcance de las responsabilidades de los Comisarios de Familia y las barreras institucionales que ha erigido el Estado para el desempeño efectivo de sus funciones. Se descubrió que existe una sorprendente falta de conocimiento sobre el alcance jurídico de las responsabilidades de las Comisarías de Familia en todos los niveles del gobierno, incluidas las instituciones dentro del sistema de justicia que interactúan con las Comisarías y redactan lineamientos o preparan capacitaciones para ellas.

Los dos estudios gubernamentales previos encargados de evaluar las responsabilidades de los Comisarios de Familia para recomendar cambios no lograron identificar toda la gama de tareas que tienen

asignadas<sup>36</sup>. Esta falta de conocimiento va conjuntamente con una falta de comprensión sobre (a) los tipos de violencias contra las mujeres, las niñas y otros miembros de la familia que deben afrontar los Comisarios de Familia, sobre todo en relación con los excombatientes, los miembros de organizaciones criminales y las personas desplazadas y (b) los desafíos operativos diarios, que varían considerablemente según la ubicación geográfica.

Gran parte de los problemas de desconocimiento y de incompreensión se debe a que las Comisarías de Familia están adscritas a la rama ejecutiva del gobierno local, lo que deja a los Comisarios de Familia sin poder y sin voz a nivel nacional y sin influencia sobre los funcionarios electos a nivel local o nacional. Creemos que esta ignorancia generalizada también refleja la falta de importancia relativa otorgada a los temas que se perciben como que afectan principalmente a las mujeres, los niños y las niñas, sobre todo de los estratos bajos. También muestra la fortaleza de los esquemas culturales en Colombia que, a pesar de los avances, normalizan y aceptan la violencia en el hogar contra las parejas, los niños y las niñas.

### ***El reconocimiento y el rediseño son esenciales***

Es necesario transformar la estructura actual de las Comisarías de Familia y lograr que el discurso público estatal reconozca el legado perdurable de violencia intrafamiliar contra las mujeres, las niñas y los niños que dejó el conflicto.

---

<sup>36</sup> Comisión Accidental del Congreso, (2005), *Primer (y único) informe de la Comisión Accidental para la evaluación de Comisarías de Familia de 22 de diciembre de 2015 dirigido al Señor Presidente de la Comisión Primera de Cámara, Sr. Miguel Ángel Pinto*; Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), *Estudio Técnico de Análisis Normativo e Institucional de las Comisarías de Familia. Producto 2. Análisis del Marco normativo e institucional y Propuestas alternativas de ajustes*.

Quizás somos de las primeras personas que abogan porque el discurso público aborde el legado perdurable de la violencia extrema que los excombatientes han llevado al interior de sus familias e infligen a sus parejas e hijos en la época del posconflicto, pero no somos las primeras en pedir un rediseño de las Comisarías de Familia, en especial la reducción de las responsabilidades de los Comisarios de Familia. Un estudio sobre las Comisarías de Familia realizado en 2013 por el Departamento Nacional de Planeación recomendó reducir sustancialmente las responsabilidades de los Comisarios de Familia a fin de mejorar su eficacia para combatir las violencias contra las mujeres<sup>37</sup>. Hace varios años el entonces Ministro de Justicia pidió que se eliminara la obligación de conciliar en asuntos familiares que la Ley 640 impone a los Comisarios de Familia<sup>38</sup>. El personal de la ya disuelta Comisión Accidental del Congreso formada en 2015 para reestructurar las responsabilidades de los Comisarios de Familia recomendó eliminar varias responsabilidades, incluida la de actuar como Defensores de Familia, para que los Comisarios pudieran concentrarse en atender a las mujeres, niñas y otras víctimas de violencia intrafamiliar<sup>39</sup>. Se agradece la reciente creación de una Mesa Técnica de Comisarías de Familia, después de la Primera Audiencia Nacional por las Comisarías de Familia organizada por la Procuraduría en 2019, pero su alcance

---

**37** Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes*.

**38** Ministerio de Justicia y del Derecho, (2016), «Las Comisarías de Familia están asumiendo competencias que no deberían tener».

**39** Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia, Primer (y único) «Informe de la Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia de 22 de diciembre de 2015 dirigido al Señor Presidente de la Comisión Primera de Cámara, Sr. Miguel Ángel Pinto».

no abarca el rediseño de la institución<sup>40</sup>. Por otro lado, el Proyecto de Ley 033 de 2018, que propone la creación de un Ministerio de Familia a nivel nacional, parece contemplar que las Comisarías de Familia rindan cuentas ante este Ministerio, pero lo hace de una manera que magnifica la disfunción y la incertidumbre. Tampoco responde a los defectos de diseño estructurales existentes<sup>41 42</sup>.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó la situación de Colombia en febrero y marzo de 2019. Estudió a las Comisarías de Familia en el marco del compromiso del Estado colombiano de proteger a las mujeres de la violencia por razón de género, incluida la cometida por las parejas y otros integrantes de la familia. El Comité reconoció la importancia de las Comisarías para las mujeres colombianas. Como una de sus cuatro recomendaciones

---

<sup>40</sup> Procuraduría General de la Nación, (2019), *Agenda. Primera Audiencia Nacional por las Comisarías de Familia*, editado por la Procuraduría General de la Nación; Maritiano, Ana Paula, (2019), *Acuerdo para la Reforma de las Comisarías de Familia*, en Diario Jurídico; Ministerio de Justicia y del Derecho, (2019), *Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada a la justicia*; *ibid.*; Correa, Sergio Andrés, (2019), «Comisarías, a medias para cumplir su rol», en *El Colombiano*.

<sup>41</sup> «Proyecto de Ley No. 033 de 2018».

<sup>42</sup> En este informe no expresamos opinión alguna sobre el alcance y la misión propuestos para el Ministerio de Familia ni sobre la idoneidad de su creación más allá de señalar que no aborda el diseño institucional deficiente de las Comisarías de Familia y que, de hecho, crea un nivel adicional de disfunción. El artículo 4 del proyecto de ley dispone que la responsabilidad jurisdiccional de las Comisarías de Familia quedará en manos del Ministerio de Familia. Esto agrega otra institución nacional más que tendrá la facultad de decirles qué hacer a los Comisarios de Familia. No está claro en qué medida se retirará la responsabilidad de las Comisarías de Familia de la rama ejecutiva de los gobiernos locales. La estructura de financiamiento no parece haber cambiado, así como tampoco cambian las varias leyes que otorgan a diversos ministerios y ejecutivos locales distintas clases de autoridad jurisdiccional sobre los Comisarios de Familia.

prioritarias, recomendó que el Gobierno «considere la posibilidad de reestructurar las Comisarías de Familia de manera que dependan jerárquicamente del Ministerio de Justicia, aligerar sus mandatos y asignar recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para fortalecer su labor» y solicitó que Colombia rinda informe sobre las medidas que haya tomado para implementar las recomendaciones, dentro de un plazo de dos años<sup>43</sup>.

Para que Colombia cumpla lo prometido a las mujeres y niñas víctimas de violencia, en virtud de la Constitución y las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, es preciso liberar a los Comisarios de Familia de varias responsabilidades a fin de que puedan concentrarse en el tema crucial que es la violencia intrafamiliar. Eliminar muchas de las tareas de la cartera de los Comisarios de Familia debería ser viable, porque las leyes correspondientes ya facultan a otras instituciones para realizarlas (por ejemplo, la Ley 640 sobre la conciliación en derecho en materia de familia). La resolución del problema «subsidiario» de que los Comisarios de Familia tengan la responsabilidad «subsidiaria» de actuar como Defensores de Familia en alrededor del 88 por ciento de los municipios de Colombia será más difícil, exigirá una cuidadosa planificación y deberá garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes. Lidar con el problema creado por la adscripción de las Comisarías de Familia a la rama ejecutiva del gobierno local, con todas sus implicaciones políticas y financieras, no será nada fácil, sobre todo porque es posible que exista una solución para las Comisarías de las ciudades más grandes, donde es importante preservar sus notables prácticas de administración institucional, innovaciones y financiamiento, y otra solución

---

<sup>43</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (18 de febrero a 8 de marzo de 2019), «Concluding Observations on the ninth periodic report of Colombia», aprobadas por el Comité en su 72<sup>o</sup> periodo de sesiones, CEDAW/COL/CO/9.

*Fracasará cualquier iniciativa de rediseño emprendida desde arriba por funcionarios de las oficinas nacionales que no tengan experiencia de primera mano enfrentando la violencia de pareja y la violencia intrafamiliar desde el interior de una Comisaría de Familia.*

para las Comisarías en municipios de las categorías 6 a 1, donde su adscripción al ejecutivo local en el marco del sistema colombiano ha resultado ser un fracaso.

Siempre habrá muchos caminos para lograr un conjunto de objetivos de política pública. Colombia tiene la fortuna de contar con muchos funcionarios altamente calificados, profesionales y experimentados en los principios sobre la administración pública y sus finanzas. Por ejemplo, se podría crear un marco dentro de la rama judicial del gobierno que permita que las Comisarías de Familia de las ciudades de categoría especial sigan siendo parte del ejecutivo local, pero estén sujetas a supervisión, interpretaciones y estándares unificados con respecto a sus responsabilidades judiciales y no judiciales, al tiempo que permite que todas las demás Comisarías de Familia se conviertan en parte y queden bajo control directo de la rama judicial del gobierno o el Ministerio de Justicia, que tendría la responsabilidad de financiar estas Comisarías, su personal y sus actividades generales.

Sin embargo, cualquier proceso de rediseño fracasará si no incluye a los Comisarios de Familia de lo que podría llamarse las «muchas Colombias». El rediseño exige creatividad. Requiere un proceso cuidadoso para que la solución no cree más disfunción. Debe basarse en un conocimiento profundo de las leyes actuales y sus objetivos de política pública diversos (y a veces discrepantes), así como de sus aplicaciones *prácticas*, no sólo en las ciudades de categoría especial,

sino también en los municipios pequeños de todo el país. Lo que es más importante, debe incluir la plena participación *en todas las etapas* de los Comisarios de Familia de departamentos y municipios de diferentes categorías y de los funcionarios municipales que supervisan sus actividades en las ciudades de categoría especial. Su participación debe ser obligatoria por ley y estar financiada a nivel nacional. De lo contrario, muchos alcaldes locales crearán barreras insuperables para la participación de sus Comisarios de Familia<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, en relación con una conferencia en 2017 para Comisarios de Familia de partes del país que hasta hace poco habían sido zonas de conflicto o seguían en situación de conflicto, USAID tenía que obtener el permiso de los alcaldes de cada municipio para que sus Comisarios de Familia pudieran asistir, hacer todos los arreglos para el viaje y asumir todos los costos derivados de la asistencia de los Comisarios. De lo contrario, habría sido imposible que asistieran. Existe una Asociación de Comisarios de Familia cuya única fuente de financiamiento son las cuotas que pagan los miembros. Los Comisarios de Familia deben pagar la cuota de membresía con su propio dinero. Muchos de los Comisarios de Familia que entrevistamos no pertenecían a esta organización.



*Morisca*

# Recomendaciones

## Instituciones responsables de implementar las recomendaciones

*El Gobierno de Colombia, en virtud de su Constitución, los tratados internacionales y sus propias leyes, tiene la obligación de tomar medidas para eliminar las violencias contra las mujeres y las niñas en sus propios hogares cometidas por los miembros de su familia. Es responsabilidad del Gobierno de Colombia y sus funcionarios actuar conforme a las siguientes recomendaciones, haciendo uso de sus recursos para poner en práctica las medidas necesarias.*

*El Congreso también desempeña un papel crítico, ya que se necesitan leyes adicionales para remediar los defectos de diseño que existen en la estructura de la legislación vigente. Es preciso que la redacción y aprobación de las leyes necesarias se incorpore formalmente a su programa de trabajo.*

*Las instituciones internacionales donantes que apoyan programas y políticas encaminados a la consolidación de la paz, el desarrollo de una sociedad sólida en el posconflicto, en la que la violencia no esté normalizada como mecanismo de solución de disputas, o la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas por parte de sus parejas y familiares deben ayudar al Gobierno a poner*

en práctica las siguientes recomendaciones y asegurarse de que sus programas no refuercen involuntariamente los defectos de diseño de las Comisarías de Familia.

*Las organizaciones de la sociedad civil* y sus actividades de defensa y promoción han sido de vital importancia para impulsar los esfuerzos encaminados a combatir la violencia contra las mujeres y las niñas en los hogares por parte de sus familiares, así como la violencia en el conflicto armado que afecta a las mujeres y las niñas. Identifican las medidas que debe adoptar el Gobierno para lograr una paz duradera y pueden desempeñar un papel esencial en la promoción de las siguientes recomendaciones.

*Los concejos municipales, alcaldes locales, secretarios de gobierno y funcionarios designados por los alcaldes locales para supervisar a los Comisarios de Familia* tienen la responsabilidad de implementar las leyes promulgadas y comprender los mandatos jurídicos aplicables a los funcionarios civiles del gobierno local, incluidos los Comisarios de Familia. Deben hacer cesar inmediatamente toda acción relacionada con las Comisarías de Familia que contravenga la legislación vigente y cumplir todos los requisitos de las leyes que están en vigor y de las nuevas leyes a medida que se promulguen.

*La Procuraduría y la Personería* tienen la responsabilidad de garantizar que los funcionarios del gobierno, incluidos los de los gobiernos municipales locales, cumplan sus obligaciones jurídicas. Es preciso que estos funcionarios se mantengan alertas y actúen, dado que la rama ejecutiva de los gobiernos locales de muchos municipios desobedece las leyes de carrera administrativa relacionadas con los Comisarios de Familia, despide a los Comisarios de Familia sin justificación y realiza otros actos indebidos de acoso laboral para provocar su renuncia.

## Recomendaciones vinculadas con el reconocimiento de los problemas de política pública y el fomento de conversaciones públicas al respecto

1. Reconocer como cuestión de política pública y entablar el diálogo público necesario sobre el tema de la violencia brutal y terrorista que los excombatientes desmovilizados introducen en las familias colombianas y en las relaciones con sus parejas e hijos, y las repercusiones que esto tiene para la familia colombiana y las generaciones futuras del país.
2. Llevar el tema de la violencia intrafamiliar entre las poblaciones desplazadas a la conciencia pública y mantenerlo a la vanguardia del debate sobre los efectos del desplazamiento y cómo hacerles frente. Esto incluye la violencia intrafamiliar que está surgiendo entre los venezolanos desplazados que comienzan a buscar ayuda en las Comisarías de Familia.
3. Llevar al primer plano de los debates sobre la violencia de pareja y otras violencias en la familia la cuestión del diseño institucional defectuoso de las Comisarías de Familia, que obstaculiza en distintas medidas la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia y la de las Comisarías de Familia de lo que podría llamarse las «muchas Colombias» para cumplir con eficacia sus obligaciones de dictar medidas de protección por violencia intrafamiliar.

Si no se adoptan las medidas recién mencionadas se garantizaría la perpetuación del sistema actual, un sistema que les está fallando, y les seguirá fallando, a las personas más vulnerables de Colombia: sus mujeres, niños y niñas que son maltratados en el hogar. Se garantiza también la perpetuación del acceso diferenciado a la justicia y los

servicios en función de en cuál de las «muchas Colombias» vive una mujer.

## **Recomendaciones vinculadas con el diseño institucional de las Comisarías de Familia que se pueden implementar de forma rápida y con mayor facilidad**

*Garantizar la representación de los Comisarios de Familia en la determinación de las políticas públicas y las prioridades nacionales, y su contribución a los esfuerzos de rediseño y las propuestas de legislación*

1. La rama Ejecutiva del Gobierno Nacional debe desarrollar y financiar un mecanismo que permita que los Comisarios de Familia de regiones rurales y urbanas, de zonas de conflicto, de zonas donde se está implementando el Acuerdo de Paz, de zonas dominadas por organizaciones criminales, de zonas con presencia paramilitar y de barrios en ciudades donde las Comisarías tienen cargas de trabajo elevadas, así como los funcionarios municipales en las ciudades de categoría especial que se encargan de la gestión de los Comisarios de Familia, estén presentes en la mesa de toma de decisiones cuando se establezcan las prioridades nacionales para combatir las violencias contra las mujeres y las niñas y la violencia intrafamiliar, cuando se emprendan esfuerzos para hacer frente a los defectos de diseño de las Comisarías y cuando se propongan nuevas leyes.

Es esencial establecer y financiar un mecanismo formal a nivel nacional. De lo contrario, el ejecutivo local del que dependen los Comisarios de Familia no les dará permiso de ausentarse del trabajo ni les pagará los gastos necesarios de viaje, Internet

o teléfono. Los ejecutivos locales también pueden amenazar con la imposición de sanciones disciplinarias (incluido el despido) de los Comisarios de Familia por incumplimiento de sus deberes si estos dedican tiempo de trabajo a analizar o comentar sobre las prioridades nacionales y los esfuerzos legislativos.

*Promulgar de inmediato una moratoria legislativa sobre la adición de nuevas responsabilidades para las Comisarías de Familia y establecer requisitos mínimos para las leyes futuras*

1. Imponer una moratoria legislativa indefinida patrocinada por el Gobierno de Colombia y adoptada por el Congreso sobre la promulgación de leyes adicionales que agreguen responsabilidades a la cartera de las Comisarías de Familia.
2. Exigir que toda nueva ley relativa a las Comisarías de Familia promulgada después de que se levante la moratoria, de manera expresa:
  - a) Aclare cómo se ajusta la nueva responsabilidad legislativa a la misión de política pública que tienen las Comisarías de Familia de hacer frente a la violencia intrafamiliar mediante la imposición de medidas de protección judiciales y cómo la nueva responsabilidad promueve esa misión, o determine si hay un objetivo misional distinto.
  - b) Identifique los recursos adicionales, financieros o de otra clase, necesarios para que las Comisarías de Familia asuman y ejecuten la nueva responsabilidad.

- c) Incluya un mecanismo para solventar los recursos financieros adicionales.
- d) Declare que no se podrá llamar a cuentas a los Comisarios de Familia y sus equipos por el incumplimiento de las responsabilidades que les atribuya una nueva ley mientras no se les proporcionen los recursos necesarios para satisfacer dichas responsabilidades.
- e) Antes de asignar una nueva responsabilidad a todas las Comisarías de Familia, exija que se lleve a cabo un programa piloto en una Comisaría de ciudad grande y en una rural para confirmar que los recursos necesarios para desempeñar la nueva responsabilidad son suficientes y que realmente se logren los resultados de política pública que se busca alcanzar con la adición de esa nueva responsabilidad.

*Promulgar sin demora leyes para reducir las responsabilidades de los Comisarios de Familia*

1. El *Gobierno de Colombia* debe colaborar con el Congreso, el Ministerio de Justicia y los Comisarios de Familia pertinentes, entre otros, para redactar y promulgar leyes que:
  - a) Eliminen la responsabilidad de conciliación en derecho en materia de familia que la Ley 640 atribuye a los Comisarios de Familia, según recomendó un exministro de Justicia y del Derecho, *a menos que* sea apropiado en el contexto de una solicitud de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Muchas otras instituciones pueden encargarse de las conciliaciones

en virtud de la Ley 640, y de hecho lo hacen<sup>45</sup>. Esta responsabilidad no es fundamental para proteger a las mujeres, niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar, excepto en el contexto de una solicitud de medidas de protección por violencia intrafamiliar.

- b)** Eliminen el requisito conforme a la Ley 1098 de que los Comisarios de Familia concilien el pago de obligaciones alimentarias *a menos que* sea apropiado en el contexto de una solicitud de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Esta responsabilidad no es fundamental para proteger a las mujeres, niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar, excepto en el contexto de una solicitud de medidas de protección por violencia intrafamiliar.
- c)** Eliminen la responsabilidad de los Comisarios de Familia de determinar los pagos de obligaciones alimentarias para adultos mayores en virtud de la Ley 1850, a menos que sea apropiado en el contexto de una solicitud de medidas de protección por violencia intrafamiliar relacionada con un adulto mayor en la familia.
- d)** Eliminen la facultad que otorga la Ley 1098 a los alcaldes locales y los municipios para exigir que los Comisarios de Familia atiendan las contravenciones

---

<sup>45</sup> Aunque sólo los Comisarios de Familia y los Defensores de Familia están facultados para dictar fallos sobre asuntos de derecho familiar por un periodo de treinta días en ausencia de un acuerdo entre las partes, y si lo consideran necesario para proteger los derechos de los niños, Colombia podría considerar extender esta facultad a otras instituciones, si se considera necesario o apropiado.

de la ley cometidas por personas menores de edad relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas, la conducción de vehículos o el acceso a materiales pornográficos. Estas tareas agotan los recursos de los Comisarios de Familia, quienes a menudo tienen que acompañar a la Policía cuando realiza redadas en las madrugadas de los fines de semana. Son tareas de las que se pueden hacer cargo otras organizaciones y no son fundamentales para proteger a las mujeres, las niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar.

- e) Eliminen la disposición en la «Ley de fútbol» y otros reglamentos relacionados que obligan a los Comisarios de Familia a asistir a los partidos de fútbol para lidiar con los jóvenes revoltosos. Esta es una tarea dispendiosa que pueden desempeñar otras entidades. No es fundamental para proteger a las mujeres, las niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar.
  
- f) Eliminen la responsabilidad que tienen los Comisarios de Familia de manejar los conflictos familiares. Es un remanente anticuado del Código de Menores de 1989 y del periodo previo a la adopción, en el año 1991, de la Constitución vigente de Colombia y a la transferencia, en 2000, de la responsabilidad administrativa judicial de los Comisarios de Familia de dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Si bien la gestión de conflictos familiares es una tarea psicosocial, se necesitan Comisarios de Familia, psicólogos y trabajadores sociales (cuando los hay) para desempeñar tres funciones críticas en relación con las audiencias de medidas de protección y el restablecimiento de derechos:

triaje cuando llega una mujer, niña, niño o adolescente en crisis; educación/sensibilización jurídica que implica asesorar a las mujeres sobre todos sus derechos legales y ayudarles a transformar la comprensión arraigada de su rol cultural que normaliza la violencia de pareja, para que puedan verse a sí mismas como titulares de esos derechos y con capacidad de ejercerlos; y realización de las evaluaciones forenses básicas que se requieren como pruebas para las audiencias según la Ley 294 y para ayudar a formular soluciones. Manejar los conflictos familiares en virtud de la Ley 1098 no es fundamental para proteger a las mujeres, las niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar.

2. El *Gobierno de Colombia* debe emprender una revisión encaminada a determinar si la Comisaría de Familia es la institución idónea para verificar si una familia desplazada sigue estando encabezada por una pareja o si la pareja se separó, para fines de los pagos de ayuda. Esta tarea no es fundamental para proteger a las mujeres, niñas y otros miembros de la familia de la violencia intrafamiliar y es posible que la Unidad para las Víctimas pueda realizarla con mayor eficiencia.
3. El *Fiscal General de la Nación* debe
  - a) emprender una revisión, con la ayuda de juristas, según corresponda, y la contribución de una variedad de Comisarías de Familia, sobre la decisión de hacer que los Comisarios de Familia también se desempeñen como policías judiciales y sobre los resultados que se obtienen cuando los Comisarios de Familia desempeñan esa función procesal, y

- b) determinar si es deseable continuar con esta función de los Comisarios de Familia o rescindirla, dados los conflictos potenciales que surgen en un sistema de justicia acusatorio en el que las facultades de los fiscales y las facultades judiciales recaen en la misma institución; las diferencias entre los criterios de prueba necesarios para dictar medidas de protección provisionales o definitivas por violencia intrafamiliar (el criterio civil aplicable a los Comisarios de Familia) y para obtener una condena por el delito de violencia intrafamiliar (el criterio aplicable a la Fiscalía). Si la Fiscalía decide continuar designando a los Comisarios de Familia como policías judiciales, instamos a que se considere la posibilidad de limitar esta función en los casos de abuso sexual de niños, niñas o adolescentes por parte de un familiar o de un tercero, cuando los conflictos potenciales se justifiquen, en aras de no volver a traumatizar al niño, la niña o el adolescente en cuestión. También instamos a la Fiscalía a que aclare que no se puede exigir a los Comisarios de Familia que cumplan la responsabilidad de desempeñarse como policías judiciales a menos que la Fiscalía les proporcione el personal, la infraestructura, la capacitación y las herramientas para hacerlo (acceso a los sistemas, conectividad a Internet, bolsas para las pruebas, cámaras de video y capacitación sobre los procedimientos específicos que deben seguir para que las pruebas sean admisibles en un proceso penal).

*Exigir a los alcaldes locales que respeten las leyes de carrera administrativa, se abstengan de incurrir en acoso y prácticas laborales indebidas y eviten asignar a los Comisarios de Familia tareas que no estén contempladas en la ley*

1. El *Gobierno de Colombia* debe asumir la responsabilidad de:
  - a) Capacitar a los alcaldes locales y otros miembros del personal municipal sobre las funciones y los deberes de los Comisarios de Familia, la estructura de las Comisarías y las prácticas laborales indebidas por parte de los funcionarios municipales que serán sancionadas.
  - b) Identificar una institución (y exigirle que rinda cuentas al respecto) que deberá crear un mecanismo de revisión y aplicación, con sanciones claras, para garantizar que los alcaldes locales no asignen a los Comisarios de Familia tareas que no estén contempladas en la ley. Se deberán imponer y hacer efectivas las sanciones por incumplimiento.
  - c) Requerir que para la administración de la carrera administrativa la institución adecuada cree un mecanismo de revisión y aplicación para garantizar que los alcaldes locales no puedan eludir el requisito de que el cargo de Comisario de Familia sea un cargo de carrera administrativa. Se deberán imponer y hacer efectivas las sanciones por incumplimiento.
  - d) Identificar una institución (y exigirle que rinda cuentas al respecto) que deberá crear un mecanismo de revisión y aplicación para garantizar que los alcaldes locales no puedan incurrir en prácticas laborales indebidas en relación con el personal de las Comisarías de Familia. Se deberán imponer y hacer efectivas las sanciones por incumplimiento.

- e) Crear una línea de atención nacional para que los Comisarios de Familia denuncien el acoso o las prácticas laborales indebidas o la falta de acción por parte de la Procuraduría o Personería. Las denuncias en la línea de atención deberán ser investigadas por la institución identificada para la revisión y aplicación en materia de acoso y otras prácticas laborales indebidas.
2. *La Procuraduría y la Personería* deberán estar alertas para identificar y tomar las medidas adecuadas cuando la rama ejecutiva del gobierno local no se apegue a las leyes de carrera administrativa relacionadas con los Comisarios de Familia, intente despedir a los Comisarios de Familia sin justificación o incurra en otros actos indebidos de acoso laboral para provocar la renuncia de un Comisario de Familia.

*Eliminar los supuestos y criterios jurídicos ilógicos sobre la creación de Comisarías de Familia*

1. El *Gobierno de Colombia* debe colaborar con el Congreso, el Ministerio de Justicia, el ICBF y los Comisarios de Familia pertinentes, entre otros, para modificar la Ley 1098 y los decretos relacionados según sea necesario a fin de:
- a) Reconocer que las ciudades de categoría especial no son menos violentas que las ciudades más pequeñas y exigir los mismos criterios de población para la creación de Comisarías de Familia en los municipios de categoría especial y de primera categoría.
  - b) Ordenar que se utilicen otros criterios además de la población para exigir la creación de Comisarías de Familia. Los criterios adicionales deben incluir los datos

sobre demanda de servicios, la prevalencia e incidencia de Medicina Legal y la información que muestra las concentraciones geográficas de violencia y demanda de servicios, sobre todo en las ciudades de categoría especial y de primera categoría.

- c) Exigir que los municipios doten a las Comisarías de Familia con un equipo interdisciplinario completo. Dado que las leyes asignan tareas a los Comisarios de Familia (y Defensores de Familia) en el supuesto de que las Comisarías tendrán equipos interdisciplinarios completos, es preciso eliminar la disposición de la Ley 1098 que permite que los alcaldes de los municipios de las categorías seis a dos eludan la obligación de proporcionar un equipo interdisciplinario completo.
- d) Identificar una institución encargada de garantizar que las Comisarías de Familia tengan equipos interdisciplinarios completos, que tenga la capacidad de imponer sanciones claras por el incumplimiento de esta ley y la responsabilidad de hacerlas efectivas.

*Dar el financiamiento adecuado a las Comisarías de Familia; designar las transferencias de participación para los Comisarios de Familia; excluir los gastos generales de las Comisarías de Familia de las proporciones fiscales para la categorización municipal de la Contaduría General de la Nación; exigir la gestión de los contratos de corto plazo*

1. Adoptar, a través del *Gobierno de Colombia*, medidas para designar los fondos destinados a las operaciones de las Comisarías de Familia que transfiere el gobierno nacional como una participación a los municipios para las Comisarías de Familia,

de manera que esas transferencias sólo se puedan utilizar para las operaciones de dichas instituciones.

2. Establecer junto con la *Contaduría General de la Nación* una disposición para que los gastos generales asociados con la operación de las Comisarías de Familia, incluidos los gastos generales que surjan del cargo de Comisario de Familia y de sus equipos interdisciplinarios, no se reflejen de forma negativa en las proporciones financieras que se usan para determinar la categoría de clasificación municipal (es decir, especial o categorías 1 a 6).
3. Definir plazos mínimos que estandaricen los plazos permisibles de los contratos de corto plazo del personal de las Comisarías de Familia y fijar un periodo estandarizado reducido entre el fin de un contrato y el comienzo de uno nuevo (por ejemplo, una semana, pero no más de un mes en ningún caso).

*Eliminar los incentivos destructivos en que el ICBF favorezca a su propio personal en detrimento de los Comisarios de Familia (sobre todo cuando los Comisarios de Familia actúan como Defensores de Familia) y en detrimento de los niños, niñas, adolescentes y mujeres a quienes prestan servicios*

1. El *Gobierno de Colombia* debe revisar y controlar los incentivos destructivos que causan que el ICBF –que controla el acceso a las instituciones para niños, niñas y adolescentes patrocinadas por el Estado– les niegue cupos a los Comisarios de Familia para las personas menores de edad abandonadas o retiradas de sus hogares, sobre todo cuando los Comisarios de Familia también deben desempeñarse como Defensores de Familia. Si bien los municipios son corresponsables de proporcionar cupos, si no tienen la voluntad o la capacidad para hacerlo la respuesta de política pública no puede consistir en que los

Comisarios de Familia carguen con las fallas de todo el sistema, particularmente cuando esa carga implica que el Comisario de Familia se convierta en la única persona responsable del cuidado de una persona menor de edad que fue abandonada o retirada de su hogar para protegerla. Conforme al sistema actual, tanto el niño, la niña o el adolescente como el Comisario de Familia están en riesgo.

2. El *Gobierno de Colombia* debe intervenir para poner fin al duelo de competencias entre el ICBF y los Comisarios de Familia que se viene desarrollando desde 2006, año en que la Ley 1098 estableció que los Comisarios de Familia tienen competencia exclusiva en los asuntos de violencia intrafamiliar que afectan a personas menores de edad, en virtud de la Ley 294. Aclarar la definición de familia en el marco de la Ley 294 reducirá, pero no resolverá por completo, este problema. Para hacerlo, también se necesita la voluntad política a nivel nacional del ICBF, con el respaldo de un proceso que desaliente las disputas a nivel local y conlleve sanciones por las peleas frías. Dado que los Comisarios de Familia están aislados y no tienen liderazgo, representación ni presencia a nivel nacional, es más difícil identificar a quién le correspondería desempeñar una función similar del lado de los Comisarios de Familia. En las ciudades más grandes podría ser la administración municipal respectiva de las Comisarías de Familia. En el caso de las Comisarías más pequeñas y rurales, será necesario reflexionar sobre cómo crear una representación adecuada.

*Crear un sistema nacional de recolección de datos sobre las medidas de protección por violencia intrafamiliar*

1. El *Gobierno de Colombia* debe exigir el diseño (o rediseñar el sistema de recolección de datos propuesto) y la implementación

de un sistema nacional estandarizado de recolección de datos dirigido por el Departamento Nacional de Estadística (Dane) que incluya información sobre todos los procesos y asuntos que manejan las Comisarías de Familia, *con la colaboración de los Comisarios de Familia tanto de las ciudades grandes que ya recolectan datos como de las ciudades rurales más pequeñas que enfrentan desafíos únicos para la recolección de datos y la rendición de informes.*

## **Recomendaciones vinculadas con la ubicación institucional adecuada de las Comisarías de Familia**

1. El *Gobierno de Colombia* debe transferir las Comisarías de Familia de la mayoría de los municipios del país a una institución nacional, que tenga una estructura centralizada, oficinas centrales en Bogotá, financiamiento del gobierno nacional y un papel en el sistema judicial. Esto es necesario para poner fin a la disfunción creada por la actual adscripción de las Comisarías de Familia a la rama ejecutiva de los gobiernos locales. El Gobierno debe empezar a considerar cómo se puede lograr y dar apoyo económico a este objetivo<sup>46</sup>.

Bogotá y Medellín, las ciudades de categoría especial incluidas en nuestra muestra, han dedicado recursos de gestión y fondos a sus Comisarías de Familia, por lo que estas Comisarías tienen una solidez institucional que supera por mucho a la del resto de nuestra muestra, y reflejan muchas prácticas superiores e innovadoras, sobre todo en Bogotá. También

---

<sup>46</sup> El proyecto de ley de 2018 que contempla la creación de un Ministerio de Familia no responde de forma efectiva a estas inquietudes, y el Ministerio propuesto no desempeña un papel en el sistema judicial.

tienen defectos y margen para mejorar, pero en comparación con otros municipios de nuestra muestra, están a años luz en su gestión administrativa; es preciso preservar sus puntos fuertes en cualquier rediseño. En el nuevo diseño, es necesario crear espacios para que las «muchas Colombias» hagan realidad los derechos prometidos a las mujeres y niñas en virtud de la Constitución. Reconocemos que esta es una labor complicada, cuya ejecución requiere una planificación cuidadosa y un nivel elevado de recursos financieros y humanos, y que tal vez sea necesario llevarla a cabo progresivamente.

Alrededor del 33 por ciento de la población de Colombia vive en ciudades de categoría especial<sup>47</sup>. Por lo tanto, una investigación rápida podría determinar si las cuatro ciudades de categoría especial que no se incluyeron en nuestro estudio e informe (Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga) han realizado una inversión de recursos de gestión y fondos similar a las de Bogotá y Medellín, con lo que sería viable mantenerlas bajo el ejecutivo local para fines de gestión.

2. El *Gobierno de Colombia* debe plantearse un objetivo razonable y fijar una fecha límite para la presentación de una propuesta de plan que incluya un cronograma de ejecución.

---

<sup>47</sup> El 22 por ciento de la población colombiana vivía en Bogotá y Medellín en 2018. Las ciudades de categoría especial que no se incluyeron en nuestra muestra conforman el 11 por ciento de la población actual de Colombia. Estos porcentajes se calcularon a partir de los datos del censo de 2018 del Dane y las cifras utilizadas por la Contaduría General de la Nación para la categorización municipal de 2019.

## **Recomendaciones vinculadas con la responsabilidad «subsidiaria» de desempeñarse como Defensores de Familia que tienen los Comisarios de Familia**

1. El *Gobierno de Colombia* debe trabajar para desarrollar y resolver el problema de que su sistema de bienestar infantil en gran parte del país no cuenta con financiamiento suficiente y depende de Comisarías de Familia. Pero las Comisarías de Familia tienen trabajo excesivo, fondos escasos y personal insuficiente, y su responsabilidad principal es hacer frente a la violencia intrafamiliar y dictar medidas de protección en virtud de la Ley 294.

La función «subsidiaria» del Defensor de Familia que deben desempeñar los Comisarios de Familia en aproximadamente el 88 por ciento de los municipios colombianos no es para nada subsidiaria, ni sencilla. Conforme a la ley, esta responsabilidad «subsidiaria» se vuelve la responsabilidad primaria de las Comisarías, ya que la protección de los niños, niñas y adolescentes tiene prioridad. Los Comisarios de Familia/Defensores de Familia se convierten en los representantes y tutores de las personas menores de edad que fueron retiradas de sus hogares por violencia intrafamiliar o por otros actos que constituyen maltrato según la Ley 1098, así como las que fueron abandonadas. Sin embargo, no tienen acceso a las instituciones estatales administradas por el ICBF que existen para atender a estos niños, niñas y adolescentes. Los Comisarios de Familia/Defensores de Familia no cuentan ni con el personal que estipula la ley para las Comisarías de Familia ni con el personal que estipula la ley para las Defensorías de Familia.

Al abordar este problema, el Gobierno debe asegurarse de no empeorar las circunstancias de las personas más vulnerables de Colombia, sus niños, niñas y adolescentes que sufren violencia intrafamiliar, otros actos que constituyen maltrato según la Ley 1098 o abandono. Reconocemos que esta es una labor complicada, cuya ejecución requiere una planificación cuidadosa y un nivel elevado de recursos financieros y humanos, y que tal vez sea necesario llevarla a cabo progresivamente.

2. El *Gobierno de Colombia* debe plantearse un objetivo razonable y fijar una fecha límite para la presentación de una propuesta de plan que incluya un cronograma de ejecución.

## **Recomendaciones vinculadas con el seguimiento de las medidas de protección por violencia intrafamiliar**

1. El *Ministerio de Justicia* debe (a) identificar con claridad los objetivos de política pública que busca alcanzar mediante el seguimiento de las medidas de protección conforme a la Ley 294, la viabilidad del seguimiento, los recursos que se requieren y los costos y beneficios de exigir que las Comisarías de Familia desempeñen esta función de seguimiento, y (b) modificar los reglamentos y lineamientos relacionados en consecuencia. En el proceso, el Ministerio de Justicia debe aclarar que no se puede responsabilizar a los Comisarios de Familia por la falta de seguimiento si la rama ejecutiva del gobierno local no les permite llevarlo a cabo o si no se les proporciona el personal y otros recursos necesarios para realizar el seguimiento.
2. El *Ministerio de Justicia* y el *ICBF* deben armonizar el alcance de sus requisitos de seguimiento, aclarando cuáles son las

similitudes y diferencias entre los requisitos de seguimiento que exigen las leyes 294 y 1098.

3. El *Ministerio de Justicia* y el *ICBF* deben expresar con claridad:
  - a) Si, en los casos de violencia intrafamiliar contra un niño, niña o adolescente, el Comisario de Familia debe entablar un proceso de medidas de protección, según la Ley 294, o un proceso de restablecimiento de derechos, según la Ley 1098.
  - b) En los casos en los que el Comisario de Familia debe entablar un proceso de restablecimiento de derechos en virtud de la Ley 1098, cómo debe aplicar el tratamiento diferencial que dispone la Ley 1257 para las niñas en el contexto de dicho proceso.
  - c) El alcance de la competencia de los Comisarios de Familia, aclarando qué tipos de casos que entran en la definición amplia de maltrato establecida en la Ley 1098 no son responsabilidad de los Comisarios de Familia y son responsabilidad exclusiva de los Defensores de Familia.
4. El *Gobierno de Colombia* y el *Congreso* deben ejecutar todos los cambios jurídicos necesarios para aplicar las aclaraciones acordadas por el Ministerio de Justicia y el *ICBF*.

# 1. Preparando el terreno: el marco regulatorio progresista sobre las violencias contra las mujeres en Colombia

## Leyes civiles y penales

Colombia ha adoptado leyes progresistas sobre las violencias contra las mujeres que se comparan favorablemente con las mejores prácticas para la legislación que aborda la violencia de los hombres contra las mujeres<sup>48</sup>.

La Constitución de Colombia protege el derecho de las mujeres a la seguridad, la salud, el acceso a la justicia y otros derechos humanos, y el Estado es parte en varias convenciones internacionales sobre los derechos de las mujeres y las niñas<sup>49</sup>, que incluyen la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la Convención Interamericana para

---

<sup>48</sup> Véase por ejemplo UN Women, (2012), *Handbook for Legislation on Violence Against Women*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. New York: United Nations Publications.

<sup>49</sup> Constitución Política de Colombia, (1991).

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), de la Organización de los Estados Americanos<sup>50</sup>.

La Ley 1257 de 2008 de Colombia es excepcional por la cantidad de derechos humanos que garantiza a las mujeres que viven violencias, incluida la violencia de pareja. Esta ley contempla un enfoque holístico y coordinado para la protección, atención y prevención, que exige protección y servicios para las víctimas<sup>51</sup>. También modificó las disposiciones de la Ley 294 de 1996 sobre lo que pueden contener las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar<sup>52</sup>.

Las piedras angulares de la respuesta del Estado a la violencia de pareja y otros tipos de violencia intrafamiliar son:

- La capacidad de una víctima para obtener de un Comisario de Familia medidas de protección integrales que respondan a las necesidades de seguridad, protección y salud de la mujer, así como las de sus hijos. A diferencia de lo que se suele pensar, esta respuesta es una *función administrativa judicial*.
- Las amplias medidas de protección que se pueden dictar en casos de violencia intrafamiliar incluyen: provisión temporal de alojamiento y alimentos, apoyo económico, empleo, educación y servicios de salud que pueden permitir que las mujeres

---

**50** Convención Belém do Pará, (1994), «Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer»; CEDAW, (1979), «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer».

**51** Ley 1257 de 2008, «Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008».

**52** Artículo 16, *Ibid.*; Ley 294 de 1996, «Diario Oficial No. 42.836 de 22 de julio de 1996».

y sus hijos vivan de manera independiente. Los Comisarios de Familia pueden ordenar estas medidas, pero la protección y los servicios que se brindan con base en ellas son responsabilidad de otras instituciones estatales, como la Policía Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, y Medicina Legal<sup>53</sup>.

- Procesamiento obligatorio, que no se puede abandonar, del delito de violencia intrafamiliar para hacer que los agresores rindan cuentas por sus acciones.

Recurrir a los Comisarios de Familia es la forma más rápida como una mujer obtiene medidas de protección provisionales o definitivas. Ni siquiera los jueces penales pueden dictar medidas de protección definitivas; deben remitir a las mujeres a las Comisarías de Familia<sup>54</sup>. De acuerdo con los fiscales entrevistados, remiten con regularidad a las mujeres a las Comisarías de Familia para que obtengan medidas de protección provisionales inmediatas. Esto se debe a que existe una demora de varios meses para programar una audiencia ante un juez penal a fin de obtener medidas de protección provisionales en casos

---

<sup>53</sup> Para leer una discusión sobre las responsabilidades del Ministerio de Salud (y el incumplimiento de las mismas), véase, por ejemplo, Friedemann Sánchez, Greta y Margaret Grieve, (27 de enero de 2017), *General Background on Colombian Laws on Violence against Women, Orders of Protection, and Shelters*; Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, (2017), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*.

<sup>54</sup> La Ley 294 dispone que los Jueces de Control de Garantías pueden dictar medidas de protección provisionales en relación con los procesos penales de violencia intrafamiliar, pero después deben remitir el asunto a los Comisarios de Familia para una revisión adicional, la recolección de pruebas y una audiencia obligatoria antes de que se puedan dictar medidas de protección definitivas. Ministerio de Justicia y del Derecho, *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia*; Ley 1257 de 2008, «Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008».

de violencia de pareja. Del mismo modo, cuando la Policía atrapa a un agresor en el acto de cometer el delito de violencia intrafamiliar, debe aprehenderlo y llevarlo ante un Juez de Control de Garantías para que confirme si la aprehensión fue adecuada y determine si se justifica la detención previa al juicio. Un juez de Control de Garantías entrevistado explicó que él y otros jueces también remiten a las mujeres a las Comisarías de Familia para que obtengan medidas de protección, debido a la demora de varios meses que implica encontrar un espacio disponible en la agenda para programar una audiencia ante un juez penal.

El enfoque de Colombia difiere de las mejores prácticas al no separar el proceso civil para obtener medidas de protección del sistema de justicia penal. Los Comisarios de Familia deben enviar a los fiscales la información proporcionada por las mujeres que solicitan medidas de protección, para que la revisen y, si corresponde, inicien un proceso penal contra el supuesto agresor por el delito de violencia intrafamiliar. Los Comisarios de Familia entrevistados confirman que este vínculo tiene un efecto disuasorio. Muchas mujeres se niegan a solicitar medidas de protección provisionales cuando se enteran de que la información que proporcionen será enviada a los fiscales y podría dar lugar a un proceso penal contra sus parejas. Además, enviar la información de todas las medidas provisionales a los fiscales sobrecarga las fiscalías y supone un obstáculo para la rápida identificación de casos en los que las mujeres están en riesgo de sufrir un feminicidio o lesiones graves<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Recomendamos que se tome en consideración poner fin a esta política pública y adherirse a las mejores prácticas.

## Las medidas de protección: un proceso administrativo judicial

Las medidas de protección se dictan mediante un proceso administrativo judicial presidido por un Comisario de Familia, que tiene que ser abogado<sup>56</sup>. El Comisario de Familia debe seguir el debido proceso y otros requisitos de la ley procesal, como notificar al presunto agresor, permitirle comparecer, defenderse y presentar pruebas, respetar los criterios de establecimiento de pruebas para la expedición de las medidas de protección, documentar por escrito el fallo y la orden judicial y notificar a las partes de tal fallo y orden<sup>57</sup>.

Los Comisarios de Familia deben dictar las medidas de protección en un plazo de cuatro horas contadas a partir de que una mujer las haya solicitado, y pueden hacerlo con base en el testimonio de la mujer<sup>58</sup>. Se debe programar una audiencia de medidas de protección definitivas en un plazo de cinco a diez días después de lo anterior, y estas medidas de protección deben estar fundamentadas en pruebas razonables<sup>59</sup>. Las partes pueden apelar ante un Juez de Familia las medidas de protección que dicte un Comisario de Familia<sup>60</sup>. Es posible imponer sanciones contra un agresor por el incumplimiento de las medidas<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

<sup>57</sup> Ley 294 de 1996, «Diario Oficial No. 42.836 de 22 de julio de 1996».

<sup>58</sup> Artículo 11, *ibid.*

<sup>59</sup> Artículo 12, *ibid.*

<sup>60</sup> Artículo 18, *ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

## Contenido de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar

Los Comisarios de Familia están facultados por ley para dictar, según lo requieran las circunstancias, una variedad de medidas de protección. Estas incluyen ordenar protección especial de la Policía Nacional, apoyo psicológico y médico para la mujer que ha sufrido violencia por parte de su pareja, asesoramiento psicológico para el agresor, participación en cualquier programa local de crianza u otros programas de apoyo, órdenes para impedir el retiro o la disposición de bienes, y determinaciones provisionales de obligaciones alimentarias, custodia y visitas. Todas estas medidas son críticas. De acuerdo con las investigaciones y las mejores prácticas, la posibilidad de definir provisionalmente cuestiones sobre obligaciones alimentarias, custodia y visitas mejora la capacidad y disposición de las mujeres para solicitar medidas de protección<sup>62</sup>. Si una mujer y sus hijos carecen de medios de subsistencia o si el agresor puede controlar a la mujer, por ejemplo, amenazándola con quitarle a sus hijos y esconderlos o lastimarlos, no tratará de obtener medidas de protección.

---

<sup>62</sup> UN Women, (2012), *Handbook for Legislation on Violence Against Women*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York: United Nations Publications; Conner, Dana Harrington, (2014), «Civil Protection Order Duration: Proof, Procedural Issues, and Policy Considerations», en *Temple Political & Civil Rights. Law Review* No. 24: 343.

## 2. Preparando el terreno: las poblaciones atendidas por los Comisarios de Familia y la demanda de sus servicios

Existe una percepción errónea y generalizada de que la expedición de medidas de protección es un proceso directo una vez que las víctimas las solicitan. Otra percepción errónea es que toda la violencia de pareja, o, de hecho, la violencia intrafamiliar, es igual. La verdad es mucho más compleja<sup>63</sup>. La violencia de pareja y otras clases de violencia intrafamiliar en Colombia se manifiestan de diferentes maneras en diferentes grupos socioeconómico y culturales. Si bien la violencia intrafamiliar es un fenómeno universal, el contexto colombiano de la violencia intrafamiliar tiene características destacadas y se presentan con variaciones enormes a través de las «muchas Colombias». Los Comisarios de Familia, y los funcionarios municipales que los gestionan en las grandes ciudades, están sumamente conscientes de estas distinciones. Esto es parte de sus conocimientos individuales e institucionales derivados de una vasta experiencia práctica.

Un estudio de investigación reciente de Medicina Legal que utiliza datos de incidencia para 2017 instó a realizar más investigaciones para comprender las causas de la variación en la concentración de

---

<sup>63</sup> Kelly, Joan & Michael Johnson, (2008), «Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions», en *Family Court Review* 46, No. 3: 479-499.

casos de violencia intrafamiliar dentro de una ciudad<sup>64</sup>. El presente estudio y este informe dan la respuesta. La población a la que prestan servicios las Comisarías de Familia influye en el tipo, la intensidad, la frecuencia, la complejidad y la cantidad de casos violentos que se procesan. También influye en cada etapa del desarrollo del caso, incluida la investigación, la estrategia para comunicarse con los usuarios y testigos, las audiencias, las estrategias para seguir los requisitos del debido proceso como las notificaciones, el seguimiento obligatorio y otras cosas más, como se detalla en la siguiente sección. Es importante modificar la Ley 1098 que regula las Comisarías de Familia para que exija que se tomen en cuenta las características poblacionales socio-demográficas, además del tamaño de la población.

En este capítulo proveemos un resumen del contexto social, delineamos las clasificaciones poblacionales y las consecuencias en términos de demanda de servicios y casos procesados en las Comisarías de Familia. En el capítulo siguiente explicamos a profundidad el ejercicio característico de la violencia de pareja por clasificación poblacional y sus efectos en los servicios que prestan las Comisarías de Familia.

## Poblaciones atendidas

Los Comisarios de Familia reconocen en general la magnitud de los esquemas culturales en Colombia que no sólo normalizan la violencia de pareja contra las mujeres, sino que también suelen normalizar la violencia física extrema y la obligación de las mujeres de someterse a

---

<sup>64</sup> Ayala, Silvia y Francy Zárate Lozano, (2018), «Análisis de la violencia de pareja, 2017 Casos: Bogotá, Cali, Medellín», en *2017 Forensis Datos para la Vida*, editado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 545-57, Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

ella y aceptarla; algo que a veces se ve reforzado por la malinterpretación de las enseñanzas de la Iglesia católica sobre el matrimonio y la separación. De acuerdo con una psicóloga y una trabajadora social de una Comisaría de Familia, «Así fue en el caso de mi abuela, y así es en mi caso», «No me voy a separar, sólo hasta que me llegue la muerte. Si tiene que matarme, que así sea» o «Hasta que la muerte nos separe» son frases que las usuarias repiten con frecuencia. Esto también significa que los psicólogos y trabajadores sociales de las Comisarías de Familia, cuando están presentes, desempeñan un papel invaluable al «sensibilizar/educar» a las mujeres sobre su derecho a vivir vidas libres de violencias. Educan a las mujeres sobre sus derechos jurídicos y facilitan el proceso de transformación que les permite concebirse a sí mismas como titulares de estos derechos, empoderadas para ejercerlos.

*Las características económicas, sociales, culturales y físicas de una comunidad y su perfil sociodemográfico, incluida la forma en que construye la vida y las relaciones familiares, afecta la forma en que la violencia se manifiesta en la familia, en la comunidad y en la Comisaría de Familia.*

Los Comisarios de Familia, particularmente en las grandes ciudades, clasifican a los ciudadanos a los que prestan servicios en tres grupos de población. Las clasificaciones sirven como posibles indicadores de la gravedad, naturaleza y cantidad de violencia de pareja que enfrentará una Comisaría de Familia, de si el personal de la Comisaría podría estar en riesgo de sufrir violencia en represalia por las decisiones tomadas, y de la magnitud del tiempo, el personal y los recursos emocionales necesarios para resolver un caso. El principal clasificador es el estrato social. Los estratos sociales se correlacionan aproximadamente con diferentes grupos socioeconómicos y culturales. Colombia divide a su población en seis estratos, del 1 al 6, más un estrato 0 no oficial que representa la pobreza extrema. La segunda clasificación se refiere a individuos que son excombatientes, combatientes, o que

pertenecen a una organización criminal<sup>65</sup>. El tercer grupo es la población desplazada.

El tipo, frecuencia e intensidad de violencia ejercida sobre las mujeres por sus parejas, ya sean combatientes, excombatientes o miembros de organizaciones criminales son evidencia de los efectos duraderos del conflicto. En el siguiente capítulo proveemos una descripción a profundidad sobre los lazos entre conflicto y violencia de pareja.

El abuso de las drogas y el alcohol y las enfermedades mentales sin tratar (debido a la falta de servicios de salud mental) son factores de riesgo de violencia intrafamiliar en todo el país<sup>66</sup>. Los Comisarios de Familia también señalan que el hecho generalizado de que las mujeres dependan económicamente de sus parejas es la razón principal por la que las mujeres colombianas se niegan a solicitar medidas de protección o regresan con parejas que las maltratan.

## Demanda

La demanda de medidas de protección contra la violencia intrafamiliar infligida por la pareja es asombrosamente alta en las ciudades más grandes. En Medellín, los Comisarios de Familia no pueden mantenerse al día. Muchos se ven obligados a programar las audiencias de medidas de protección definitivas para después de dos, tres o incluso cuatro meses. Aunque Medellín cuenta con la cantidad de Comisarías

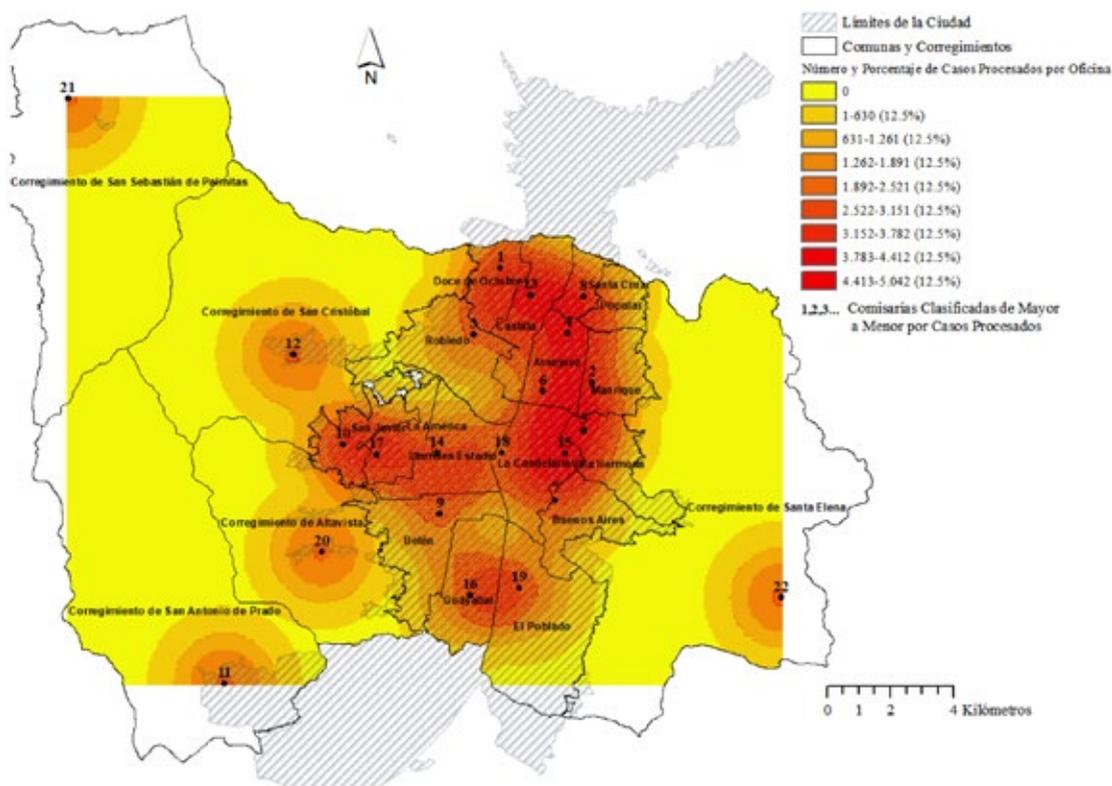
---

<sup>65</sup> Véase el glosario de definiciones en el apéndice 2.

<sup>66</sup> Irónicamente, el Día de las Madres es, según todos los Comisarios de Familia a los que entrevistamos, el peor día del año. La familia extendida se reúne para celebrar. La «celebración», avivada por el alto consumo de alcohol y las animosidades preexistentes no resueltas entre los miembros de la familia, desencadena inevitablemente un aumento de la violencia en el hogar contra las mujeres por parte de sus parejas.

que exige la ley para su población, no bastan para satisfacer la demanda de servicios. La demanda se distribuye de manera desigual en toda la ciudad, como se muestra en el mapa de concentración geoespacial de los asuntos (aquí llamados casos) procesados por los Comisarios de Familia entre 2013 y 2015.

**Mapa 2.** Concentración geográfica de los casos procesados en Medellín, 2013-2015



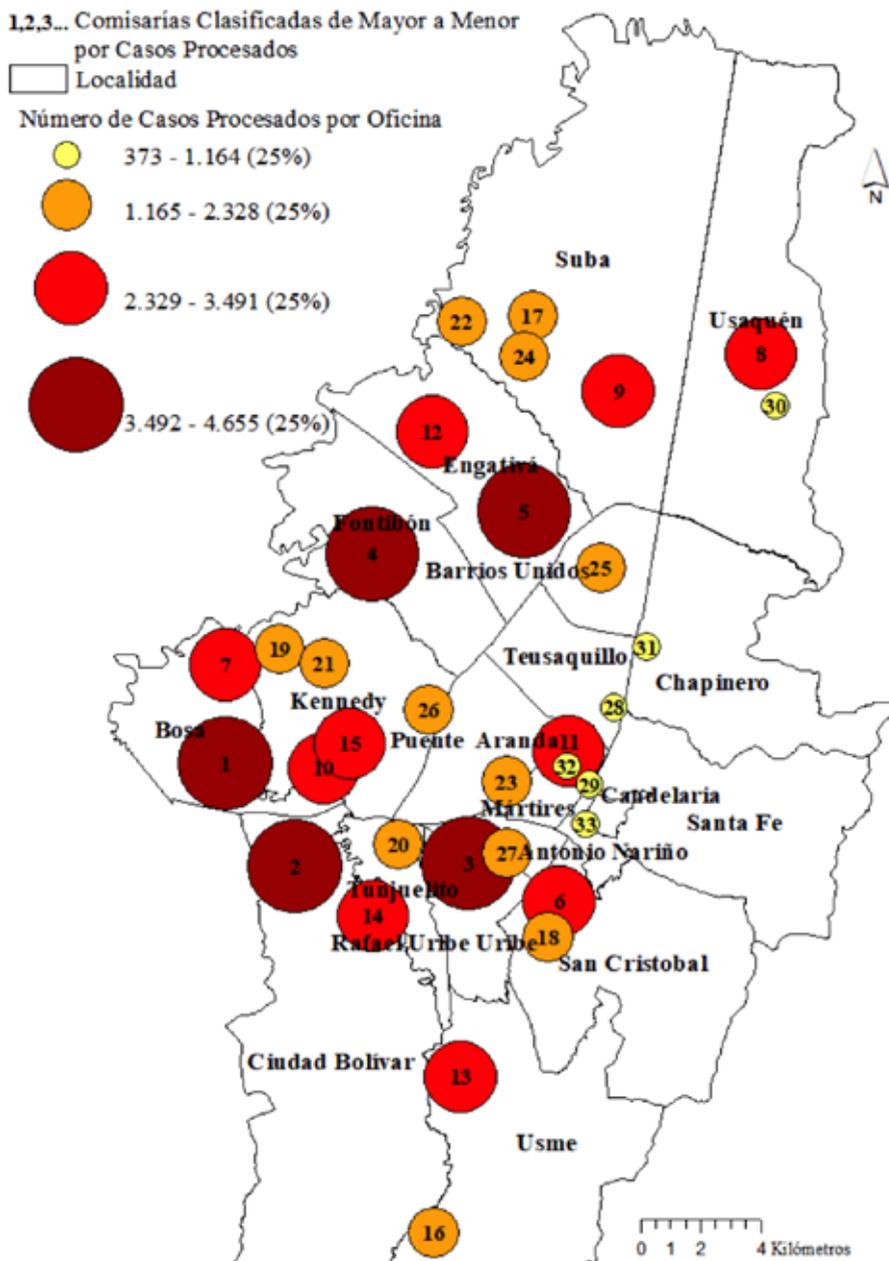
**Fuente:** mapa de elaboración por las autoras a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Siete de las veintidós Comisarías de Familia procesaron el 50 por ciento de los casos entre 2013 y 2015; doce Comisarías manejaron el 75 por ciento de los casos.

Si bien Bogotá ha adaptado su modelo de servicio (véase el capítulo 4) para satisfacer mejor la demanda, el número de Comisarías de Familia sigue siendo insuficiente para que los Comisarios puedan tener una carga de trabajo razonable. La Comisaría de Familia Bosa 1, una Comisaría diurna (de 7:00 a. m. a 4:00 p. m.), procesa más casos que cualquier otra Comisaría en Bogotá. El siguiente mapa ofrece una idea de la cantidad de casos que procesa cada Comisaría en Bogotá.

Los resultados de la investigación dejan en claro que en las ciudades de las categorías 1, 2 y 3 también hay una gran demanda de medidas de protección solicitadas por las mujeres para protegerse de sus parejas. En las zonas más rurales, es decir, los municipios de categorías 6 a 4, los Comisarios de Familia nos informan que hay un alto grado de violencia por parte de los hombres contra sus parejas, pero las mujeres que viven fuera del centro de la ciudad, en las veredas que han estado bajo control de las Farc, de los paramilitares o de las organizaciones criminales dominadas por exintegrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), muchas veces se resisten a solicitar medidas de protección. No creen en la capacidad del Estado para hacerlas cumplir, sobre todo cuando ven que sus parejas cometen delitos mucho más letales por los que no reciben castigo. Todos los entrevistados nos informaron que ha aumentado la violencia sexual y de otros tipos contra los niños, niñas y adolescentes, lo que muchas veces da lugar a embarazos, incluso en niñas menores de catorce años. No hay datos disponibles para hacer comparaciones de la carga de trabajo con las ciudades de categoría especial.

**Mapa 3.** Clasificación de las Comisarías de Familia de Bogotá según los casos procesados y la ubicación geográfica



**Fuente:** mapa de elaboración por las autoras a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Integración Social.



China

### **3. La violencia de los hombres colombianos contra las mujeres en la familia: cómo caracterizan los Comisarios de Familia a las poblaciones a las que prestan servicios**

#### **El persistente legado del conflicto: el lugar más peligroso para las mujeres y las niñas colombianas es el hogar**

Los Comisarios de Familia saben algo que el Estado aún no ha reconocido: los excombatientes llevan al hogar la violencia brutal y terrorista del conflicto armado. Por lo tanto, sitúan la violencia de los excombatientes/miembros de organizaciones criminales contra sus parejas e hijos en una categoría aparte.

En 2003 los paramilitares de las AUC comenzaron a desmovilizarse. Desde entonces ha habido varias olas de desmovilización formal e informal, incluso mientras el conflicto interno continuaba y se expandía con la lucha contra las organizaciones criminales, cuyas filas y liderazgo se componen de excombatientes de las AUC, de las Farc y del ELN. Y con la desmovilización, los Comisarios de Familia han observado un aumento de la violencia de pareja, así como de su severidad e intensidad. Los excombatientes paramilitares y los delincuentes

que forman parte de bandas de narcotraficantes realizan actos brutales de violencia física, como aprisionar a las mujeres en cobertizos o encadenarlas a los retretes en apartamentos urbanos por varias semanas; descuartizarlas con machetes; quemarlas con ácido; dispararles con armas de fuego; acuchillarlas varias veces; azotarlas o marcarlas con herramientas para animales de granja. Las amenazas de muerte (por ejemplo, «Voy a cortarla en pedazos y le voy a tirar los pedazos al perro») son cosa de rutina, como lo es también amenazar a punta de pistola a las mujeres y sus hijos. Cuando se realizaron las entrevistas, los Comisarios de Familia estaban en suspenso, esperando un aumento en la violencia y la demanda de servicios previsto para después del Acuerdo de Paz.

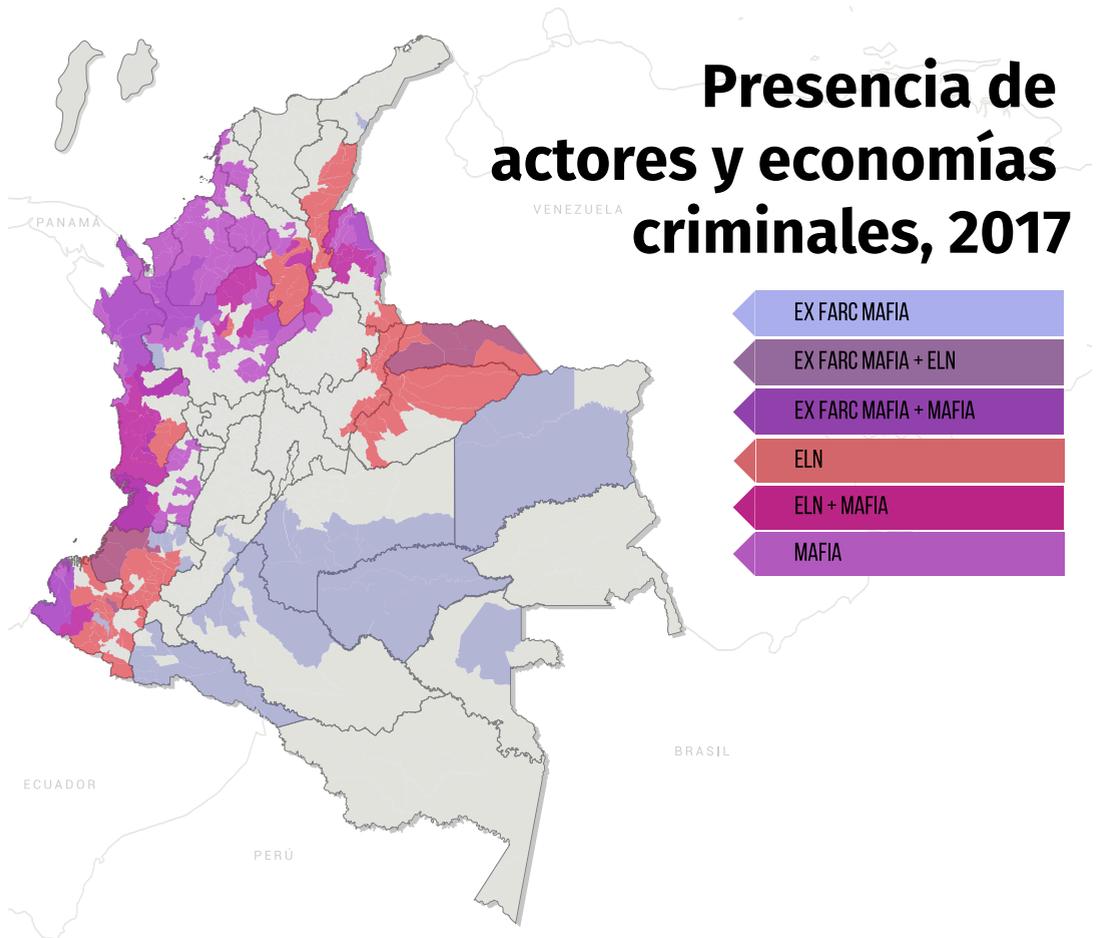
El conflicto también ha creado la segunda población más grande de desplazados internos en el mundo y, con ello, ha aumentado la violencia de pareja y la violencia intrafamiliar, incluida la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, los Comisarios de Familia han creado una segunda clasificación para la violencia intrafamiliar entre las personas desplazadas.

## Los excombatientes y los desplazados

Los excombatientes (hombres y mujeres) en Colombia usan la violencia como método normalizado de resolución de conflictos en sus relaciones de pareja. Para muchos excombatientes, la reinserción en la sociedad implica transferir su lealtad a una organización criminal que incorpora las tácticas brutalmente violentas del conflicto armado. A medida que encuentran nuevas parejas o regresan con sus parejas anteriores e hijos, la cultura violenta de su «trabajo» se convierte en el principio que organiza sus relaciones familiares. Según los Comisarios de Familia, los procesos relacionados con los excombatientes, sean o no miembros de alguna organización criminal, difieren en

cuanto a su complejidad y la intensidad y gravedad de la violencia, e incluso pueden implicar peligro para los Comisarios de Familia y sus equipos.

**Mapa 4.** Ubicación de las organizaciones criminales, excombatientes de las Farc, mafias y ELN, 2017, algunos de los cuales ocupan el mismo territorio



**Fuente:** Insight Crime y Universidad del Rosario, *Colombian Organized Crime Observatory, Presence of Criminal Actors, 2017*, Insight Crime.

Un Comisario de Familia de Bogotá hizo una síntesis de lo que ya habíamos escuchado de muchos otros:

El tema de los reinsertados es complejo porque por sus prácticas de vida son personas que no asumen la ley, ni el Estado, ni sus entidades, ni sus autoridades, como [sí lo hace] el común [de la gente] quienes son respetuosos y acatan [la ley, sus entidades y autoridades] (...) Lamentablemente, un reinsertado maneja unos niveles [altos] de violencia en su expresión verbal, en su actitud, en su comportamiento; son aquellos que utilizan cualquier estrategia de guerra en su casa, para su compañera o para su esposa y para sus hijos.

Esas estrategias que utilizan para hacer confesiones y demás, como son las torturas, desmembramientos, tener mucho tiempo sufriendo a la víctima, a ellos se les queda todo este lenguaje y todas estas prácticas de guerra en su mentalidad, en su comportamiento y lamentablemente les es muy difícil desprenderse y ponerlo en otros contextos. Lo hacen permanentemente en su familia.

La violencia intrafamiliar es una violencia mucho más especial en el sentido de cómo se genera y la realidad que tienen que pasar las víctimas frente a esa violencia porque utilizan armas blancas, armas de fuego, martillos, machetes, peñillas, hasta destornilladores. Generalmente aquí más del 80 por ciento de las medidas de protección vienen con amenazas de muerte. Les dicen «es que yo la voy a matar», «yo la voy a picar», «la voy a desmembrar y tirarle los pedazos al perro» y «voy a quitarle la cabeza».

Los procesos que involucran a excombatientes y miembros de organizaciones criminales comparten las siguientes características.

- Es probable que la violencia sea extrema, brutal y física.
- Las amenazas de muerte son frecuentes y se deben tomar en serio.
- Los casos suelen tener varias capas de complejidad. Debido al peligro de las rondas de patrullaje de los grupos armados, se debe observar un cuidado y procedimientos especiales para las

visitas domiciliarias y la entrega de notificaciones conforme al debido proceso. En algunos casos, es necesario obtener permiso del jefe del grupo armado local para acceder a una casa. En casos extremos, puede ser necesario contar con protección policial o militar. Con frecuencia, sólo es posible garantizar la seguridad de una mujer si se traslada a una casa de refugio; sin embargo, en muchas partes del país no hay casas de refugio o puede que una mujer subestime el peligro y se niegue a refugiarse<sup>67</sup>. Si hay niños involucrados, surgen otros problemas además de los ya mencionados y los casos son largos e intrincados.

- La seguridad del personal de las Comisarías de Familia puede estar en riesgo. Es preciso ser particularmente cautelosos al decidir con quién hablar y cómo transmitir los mensajes legales.
- Es posible que una mujer decida no solicitar medidas de protección, incluso después de que el Comisario de Familia y su equipo interdisciplinario la insten a hacerlo, con el razonamiento de que, si su pareja ha actuado como ejecutor, mutilando y asesinando a otras personas, ha traficado drogas, armas o personas, o ha controlado a quienes realizan esas tareas, sin consecuencia legal alguna, una medida de protección dictada por un Comisario de Familia no es más que una simple hoja de papel<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Friedemann-Sánchez, Greta & Margaret Grieve, (2017), «General Background on Colombian Laws on Violence against Women, Orders of Protection, and Shelters».

<sup>68</sup> Las medidas de protección por violencia intrafamiliar se dictan conforme al derecho civil. En consecuencia, una persona debe solicitar la medida de protección para que el Comisario de Familia pueda dictarla.

- Muchos excombatientes, incluso si son originarios de regiones rurales, se trasladan a una ciudad después de la desmovilización, por lo que las ciudades más grandes, como Bogotá y Medellín, tienen poblaciones considerables de excombatientes/miembros de organizaciones criminales que ejercen una violencia frecuente e intensa contra sus parejas.

Los casos que se presentan más adelante, relatados por Comisarios de Familia de todo el país, ejemplifican la realidad de la desmovilización y el desplazamiento con respecto a la violencia dentro de las familias.

## La complejidad rural

Las repercusiones del conflicto para las zonas rurales siguen estando presentes, incluso en lugares donde el enfrentamiento terminó hace más de una década. Sin embargo, los matices son importantes: aun en el campo, existen «muchas Colombias».

Un Comisario de Familia del Bajo Cauca, cerca de una zona designada de desmovilización, explicó que, según su experiencia, los excombatientes desmovilizados que regresan ya no saben cómo comunicarse o comportarse fuera de un entorno de mando de combate. Son bruscos, impacientes y agresivos. Gritan órdenes, se enojan con facilidad y ejercen violencia física, que puede ser extrema, contra sus parejas e hijos. Otros factores, como beber en exceso o estar desempleados, funcionan como detonadores de las violencias contra las mujeres y otros miembros de la familia. Al Comisario de Familia le preocupaba que a medida que continuara la reintegración, su municipio vería una gran afluencia de excombatientes que reproducirían la violencia física brutal y extrema del conflicto en las relaciones con sus parejas e hijos.

Una Comisaria de Familia nos contó que es común que todas las familias de su pequeño municipio de categoría 6 en Cundinamarca tengan algún familiar que desapareció, esposos asesinados, niños a los que se los llevaron para convertirlos en combatientes, niñas desde los ocho años que se llevaron para ponerlas a trabajar en los campamentos de la guerrilla y familiares perdidos debido al desplazamiento. Las familias han normalizado el maltrato y el abuso sexual.

Una población en Boyacá proveniente de zonas cercanas asoladas por el conflicto, que se ha vuelto itinerante, llega de forma periódica cuando hay trabajo en una mina de recursos naturales cerca del municipio. Es normal que niñas de tan solo doce, trece o catorce años intercambien sexo por dinero, un regalo o comida. Las madres y los padres organizan que sus hijas desde apenas trece años reciban dinero a cambio de sexo. El Comisario de Familia dijo que una niña de trece años fue víctima de abuso sexual, pero como los padres habían dado permiso para que tuviera relaciones sexuales, se negaron a registrar una demanda ante el fiscal<sup>69</sup>.

Otro Comisario de Familia de un municipio en el altiplano Cundiboyacence dominado por un búnker militar debido a la presencia constante de las Farc, previo a su desmovilización, en las montañas y al que sólo se puede llegar por una única calle, informó cómo se están destruyendo los lazos familiares tradicionales. Explicó:

Hay muchas mujeres jóvenes con hombres mayores, muchas madres adolescentes que no conocen la identidad del padre de su hijo. Dado que el pueblo tiene una fuerte presencia de policías

---

<sup>69</sup> El Comisario de Familia seguía teniendo la obligación independiente de denunciar el abuso sexual de la adolescente ante el fiscal, pero sería preferible que la familia presentara la denuncia y respaldara el procesamiento.

y militares, muchas niñas y mujeres tienen relaciones con hombres en las fuerzas armadas con la esperanza de poder abandonar el pueblo.

Una Comisaria de Familia de Meta explicó en febrero de 2017 que el conflicto sigue determinando la realidad de la vida cotidiana y de su trabajo como Comisaria de Familia. Su municipio de categoría 6, como muchos otros en las zonas rurales remotas, consiste en un centro urbano rodeado de kilómetro tras kilómetro de veredas. Y si bien el centro puede estar bajo el control del Estado, las veredas les pertenecían a las Farc. Ahí, «las Farc ordenan la vida diaria». En el pasado, ella recibía asuntos en los que la justicia de las Farc ya había determinado el resultado y le enviaban a las partes involucradas para que el Estado pudiera respaldar la decisión de las Farc.

Tras años de presencia de combatientes de las Farc en las afueras del municipio, las carreteras que alguna vez existieron se han degradado o destruido. En febrero de 2017 la única manera de viajar fuera del centro de la ciudad seguía siendo con protección militar. Cuando ella y su psicólogo se enteran de que se está abusando física o sexualmente de un niño o una niña, o de que hay una niña de catorce años o menos embarazada (algo que la legislación colombiana considera abuso sexual *per se*), ella llama al alcalde, quien a su vez llama al Ejército. Se coordinan la hora y el transporte para realizar una visita al lugar y trasladar al niño o niña, si es necesario. El recorrido se hace acompañados de ocho soldados armados y tres vehículos: una motocicleta al frente, otra en la retaguardia y un vehículo militar grande en medio. En la parte delantera del vehículo se sientan el conductor y el comandante. La Comisaria de Familia y el psicólogo se sientan en la parte central del asiento trasero, flanqueados por un soldado en cada lado, con cuatro soldados más en bancas en la parte posterior. Todos los soldados van fuertemente armados.

Otros Comisarios de Familia explicaron que debido a los años que las Farc han controlado las veredas, las mujeres rara vez piden ayuda a los Comisarios de Familia por la violencia intrafamiliar que sufren, sin importar cuán grave sea. Desconfían de la capacidad del Estado para protegerlas. Una orden de un Comisario de Familia no es más que una hoja de papel. Viven en regiones en las que el Estado no ha logrado establecer una presencia institucional que pueda protegerlas a ellas o a sus hijos.

## **Lo que significó la reintegración para una familia en un pueblo pequeño**

Un Comisario de Familia que presta servicios en un municipio de la región andina presenta un caso que ejemplifica las intersecciones entre la violencia política, familiar y de género, específicamente para las personas que fueron víctimas de la guerrilla en la infancia.

El caso se refiere a tres hermanos que en el momento en el que realizamos la entrevista tenían quince, diecinueve y veintiún años, y a quienes reclutaron las Farc cuando cada uno de ellos tenía ocho años. Los muchachos permanecieron con las Farc durante cinco años. La madre acudió al Comisario de Familia en busca de ayuda cuando el hermano del medio le dijo que su hermano mayor estaba abusando de él sexualmente. Mientras estaba con las Farc, el hijo mayor le dijo a un oficial que él y otros estaban sufriendo abuso sexual. El oficial alineó a los niños, agarró al abusador, le cortó el pene y se lo metió en la boca. Los niños, ya traumatizados por el abuso sexual, sufrieron un nuevo trauma al ser testigos de la cruel sanción.

El Comisario de Familia dictó medidas de protección en nombre del hermano del medio, quien en ese momento todavía era menor de edad. ¿Qué ha pasado? El hermano mayor, que tenía veintiún años al momento de la entrevista, fue acusado y condenado poco después

por feminicidio, tras asesinar a su novia de dieciséis años. El hermano menor, que ahora tiene quince años, sigue tan traumatizado que no puede controlar sus esfínteres y el Comisario de Familia lo puso recientemente bajo custodia del Estado para que reciba tratamiento.

El Comisario de Familia señaló que la amplia cobertura de prensa sobre el feminicidio nunca mencionó el hecho de que el asesino y sus hermanos fueron víctimas de violencia en el contexto de la guerra<sup>70</sup>. Ni el discurso político sobre la violencia política, el abuso sexual infantil y otros maltratos por parte de familiares o no familiares, o las violencias contra las mujeres, ni la cobertura mediática del feminicidio reconocen los ciclos de violencia engendrados por el conflicto.

## **Los Pájaros de Boyacá: violencia extrema; dependencia económica; amenazas a los Comisarios de Familia**

Los esquemas culturales rígidos que sustentan la violencia y los estereotipos de género extremos se combinan de forma particularmente tóxica con los ejércitos privados que contratan los dueños de las minas de esmeralda para que se encarguen de la seguridad de las minas. Los ejércitos privados que son paramilitares de las minas de esmeralda son conocidos a nivel local como «pájaros» y el cargo de «vigilante de seguridad» se llama «escolta», un término que literalmente significa guardaespaldas pero que en las regiones rurales de Colombia significa «sicario». Debido a su ocupación, el «escolta» porta un arma, y puede pasar periodos prolongados en las minas, lejos de casa. Al igual que con los miembros de las organizaciones criminales y los paramilitares

---

<sup>70</sup> Verificamos este relato y encontramos los informes periodísticos y televisivos. No proporcionamos la cita para no identificar el municipio y así mantener el anonimato de la persona entrevistada.

desmovilizados, la violencia de pareja y el abuso sexual infantil y otros tipos de maltrato infantil son de una brutalidad extrema.

Una Comisaria de Familia nos relató uno de sus casos de violencia intrafamiliar relacionado con un «escolta».

En sus veintidós años de matrimonio con un «escolta» de uno de los propietarios de una importante operación minera de esmeraldas, la mujer había sido víctima de una violencia física, emocional y financiera brutal interminable. En el pasado, su esposo «escolta» le había disparado. Como la mujer dependía de él para su supervivencia, se quedó con él y retiró su denuncia ante el fiscal, quien desestimó el caso.

Con hambre y con un apoyo económico insuficiente por parte de su esposo ausente que no le permitía siquiera comprar víveres, la mujer encontró un trabajo de baja categoría en la oficina de una empresa de transporte. Cuando se enteró de eso, el «escolta» se puso furioso, fue con el jefe de su esposa y le exigió que la echara. ¿El motivo del despido? Una justificación que, según la Comisaria de Familia, refleja lo profundos y destructivos que son los estereotipos patriarcales en Boyacá: porque, según él, «andaba de puta», se acostaba con muchos hombres. Su jefe la despidió de inmediato.

Después de perder el trabajo, la mujer se sintió abrumada, estresada, perdió peso y no podía dormir. Sólo cuando estaba al borde de un ataque de nervios pidió ayuda a la Comisaria de Familia, pero no le explicó que su esposo era «escolta». En la audiencia para obtener medidas de protección definitivas, el agresor se presentó y declaró: «Soy un escolta (...) y soy escolta de XXX», un propietario de minas bien conocido, importante e influyente. Le dijo a su esposa: «La voy a picar en pedacitos»; lo cual era una referencia a la práctica brutal de grupos paramilitares de las casas de pique, establecimientos donde las personas son asesinadas y cortadas en pedazos pequeños o

desmembradas vivas y después cortadas en pedazos. Después, el «escolta» incluyó en su amenaza a la Comisaria de Familia. Como ya no le interesaba más la audiencia, se fue.

La Comisaria de Familia denunció esto ante la Policía y los fiscales, pidiendo la aprehensión inmediata del «escolta» y su detención previa al juicio. La Policía aceptó sin dudarlo. Saben que el «escolta» puede cumplir sus amenazas de muerte. El «escolta» eludió la captura policial durante cinco meses. Al momento de la entrevista, estaba detenido en espera de juicio.

## **Desplazamiento: una forma de vida**

Una Comisaria de Familia de un municipio pequeño en la costa del Atlántico explicó que se creó un barrio para personas desplazadas hace más de una década, donde las personas desplazadas quedaron atrapadas en ciclos de pobreza y un consumo de drogas cada vez mayores. Impera la violencia intrafamiliar. La Comisaria de Familia destacó que el abuso sexual infantil, de niños y niñas, se produce a un ritmo cada vez más alarmante. Esto está en consonancia con lo que escuchamos de muchos otros, y lo que muestran las estadísticas de Medicina Legal. La Comisaria resumió una situación reciente al momento de la entrevista que se hizo más compleja porque un adolescente era tanto víctima como agresor.

Una niña de ocho años fue llevada al hospital local porque tenía coamezón en la vagina. El examen que le realizaron demostró que tenía el virus del papiloma humano, el cual sólo se puede transmitir por vía sexual. El hospital llamó a la Comisaria de Familia. Como parte de la investigación, la Comisaria de Familia necesitaba un informe oficial de Medicina Legal, que se especializa en los casos de abuso sexual. La madre no podía pagar el pasaje de autobús a la ciudad más cercana en

la que había oficinas de Medicina Legal, así que la Comisaria de Familia hizo el viaje con la niña y lo pagó con su propio dinero. Medicina Legal informó que la niña ya no era virgen y concluyó que llevaba algún tiempo sufriendo abuso sexual, porque sus lesiones de papiloma eran grandes y extensas, cubrían toda el área genital. La Comisaria de Familia llevó a la hermana de la niña a examinarse. Se le detectó el virus. Un primo de quince años también estaba infectado. La investigación demostró que entabló relaciones sexuales con sus primas más jóvenes. Al momento de la entrevista, la Comisaria de Familia no había determinado la identidad del transmisor original del virus, quien contagió al niño a través de una relación sexual, pero parecía que el agresor había sido el padre o la madre. Las dos niñas fueron retiradas del hogar de forma provisional mientras continuaba la investigación.

## **Medellín: complejidad y peligro**

Medellín es un punto de reunión para una gran cantidad de excombatientes. Muchos se incorporan a organizaciones criminales. El panorama de la delincuencia relacionada con las drogas es complejo. Es posible que las parejas de los miembros prominentes de las organizaciones criminales y sus ejecutores no pidan ayuda a los Comisarios de Familia por miedo y por la convicción de que las medidas de protección que dictan los Comisarios de Familia no las van a proteger en realidad. Sin embargo, las parejas de muchos miembros de bandas de menor nivel y de otros hombres que se dedican a la distribución de drogas localizada (que por lo general no abarca más de unas cuantas cuadras) sí recurren a los Comisarios de Familia.

Un Comisario de Familia que se ocupaba con regularidad de casos relacionados con las Bacrim (el término que aún se usa coloquialmente en Medellín para referirse a las organizaciones criminales) presentó

un ejemplo que demuestra la complejidad y el peligro al que pueden estar expuestos los Comisarios de Familia y sus equipos.

Una llamada anónima denunció que una madre estaba maltratando a su hijo de seis años, quemándole las manos en una estufa caliente. El equipo de la Comisaría de Familia verificó de inmediato que las manos del niño de seis años habían sufrido quemaduras graves. Sacaron al niño del hogar, en espera de la investigación necesaria para restablecer sus derechos. Buscaron un pariente seguro con quien ubicar temporalmente al niño. Encontraron a una abuela que aceptó quedarse con él. Cuando resultó que el niño no era su nieto consanguíneo, la abuela «adoptiva» regresó de inmediato al niño de seis años, dejándolo en la sala de espera de la Comisaría de Familia. El Comisario de Familia, después de un gran esfuerzo, encontró a la abuela materna consanguínea del niño, quien aceptó llevárselo a casa.

*Las Bacrim no me amenazaron, ordenaron que me mataran por un caso de protección infantil.*

El Comisario de Familia, después de un gran esfuerzo, encontró a la abuela materna consanguínea del niño, quien aceptó llevárselo a casa.

Mientras tanto, el trabajador social y el psicólogo de la Comisaría de Familia realizaron una visita domiciliaria y otras entrevistas. El resultado de su investigación fue que había una madre con dos hijos, un niño de seis años concebido con una expareja y un niño de tres años concebido con su pareja actual. La pareja actual, el padre del niño más pequeño, era un narcotraficante de poca monta, responsable de las ventas en una cuadra, y que solía pasar mucho tiempo fuera del hogar. Su hermano era el líder de distribución de drogas y de la banda del barrio, el «jefe máximo del barrio».

Confirmaron que la madre quemaba al niño de seis años y que los mismos factores de riesgo estaban presentes para el niño de tres años. Sólo era cuestión de tiempo que él también sufriera graves maltratos. Fue necesario retirar al niño más pequeño del cuidado de la madre y se le consiguió otro lugar para vivir. Aunque la abuela consanguínea

del niño más pequeño estaba dispuesta a quedarse con él, no se consideró que fuera una persona adecuada. Había sido condenada por un delito y puesta en libertad bajo ciertas condiciones, incluido el uso de una tobillera de vigilancia de seguridad. Como no se pudo encontrar un pariente adecuado para el niño, el Comisario de Familia le consiguió un lugar en un hogar para niños del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), patrocinado por el Estado.

Cuando el Comisario de Familia y el psicólogo llegaron en un vehículo municipal para recoger al niño más pequeño, todo el barrio se reunió para ver cómo iban a manejar la situación los miembros del grupo armado. Uno de ellos dirigió el tráfico y les indicó dónde estacionarse. Cuando ya se iban con el niño en el auto, apareció el jefe máximo, el hermano del narcotraficante que era padre del niño. «¿Saben quién soy yo? No me importa lo que hagan con el otro niño, pero quiero que devuelvan al más chico, mi sobrino, hoy, y no tomaré más medidas».

Poco después de que se colocó al segundo niño bajo custodia del Estado, un líder de la comunidad alertó al Comisario de Familia de que algunos miembros del grupo armado se dirigían a la Comisaría para acabar con las vidas del Comisario y su equipo interdisciplinario: «Ya van para allá, los van a matar, no tienen tiempo de nada, saquen a la gente». Se fueron inmediatamente, cerraron la Comisaría y llamaron a la Policía, que les dijo que se quedaran escondidos lejos de las oficinas.

Después se supo que la abuela del niño más pequeño le había dicho al líder comunitario que su hijo, el líder de la banda y tío del niño, les había ordenado a los miembros de la banda que asaltaran la Comisaría de Familia. Iban en camino para matar al Comisario de Familia y a todo el personal de la Comisaría. Si el líder comunitario no les hubiera advertido, el Comisario de Familia y todo su equipo interdisciplinario habrían estado trabajando en la Comisaría, con clientes, cuando llegaron los sicarios.

La Comisaría de Familia cerró durante tres días mientras el Comisario trabajaba con la Personería para encontrar una solución. No cabía ninguna duda: no era posible regresar al niño con la madre maltratadora ni con el padre narcotraficante que se ausentaba con frecuencia. Cada vez que el padre visitaba a su hijo en el hogar para niños del ICBF, estaba drogado y lanzaba amenazas de muerte al personal de la institución. La propuesta fue: devolverían al niño a la custodia del tío, el jefe máximo, siempre y cuando el tío consiguiera un número de identificación para el niño (es decir, le consiguiera un acta de nacimiento válida, obligando a sus padres a tomar las medidas necesarias para hacerlo)<sup>71</sup>, garantizara su educación y salud, aceptara que una tía abuela viviera también en el hogar del tío para cuidar del niño, y garantizara que el padre no tuviera acceso a él.

Después, diseñaron una estrategia de negociación que no pusiera en riesgo ni al Comisario de Familia ni a la Personería. El Comisario de Familia y un representante de la Personería fueron a la casa de la abuela que usaba la tobillera. Ella llamó a su hijo para que fuera a la casa. Se presentó la propuesta de solución y fue aceptada. El tío, jefe máximo del grupo armado local, recibió la custodia del niño, quien

---

**71** Una de las complicaciones del caso, que es representativa de los obstáculos que muchas veces tienen que superar los equipos de los Comisarios de Familia y de las enormes cantidades de tiempo que deben invertir, es que el equipo del Comisario de Familia tiene que verificar que los niños queden debidamente registrados ante el gobierno (esto es crucial para la inscripción en la escuela, el acceso a la atención médica, etcétera) y reciban un número de identificación. La Comisaría de Familia recibió dos números de identificación distintos para el niño: uno de la familia y otro de la guardería. Después, rastrearon tanto el registro de la madre como el del padre para ver si alguno de ellos había registrado al niño. La madre estaba registrada con dos números, el padre no estaba registrado y nunca registraron al niño. Para registrar al niño, los padres primero tenían que rectificar sus propios registros. Cada vez que el trabajador social programaba una cita con el funcionario correspondiente para que lo hicieran, los padres no se presentaban.

ahora vive con él y con una tía abuela en su casa. No se tomaron más medidas.

El caso sigue siendo doloroso para el Comisario de Familia, el equipo y los funcionarios municipales. Un psicólogo de la Comisaría de Familia resumió lo que dijeron muchas de las personas entrevistadas sobre el trabajo con estas poblaciones difíciles y la complejidad de lidiar con el sistema de justicia paralelo de las Bacrim:

Cuando nosotros tomamos una decisión, la hemos investigado mucho. Pero hay leyes por fuera de los códigos que terminan afectando la dinámica y que complejizan los procesos. Toda la vida las hemos tenido<sup>72</sup>.

## El Sayayín del Bronx

En Bogotá, cuatro secciones de la ciudad tienen una alerta permanente por feminicidio. La mayor parte de su población es pobre. Esta incluye excombatientes, sobre todo los que se dedican a actividades delictivas.

En Bogotá, los llamados sayayines son los «hombres fuertes», los jefes de las bandas criminales. Sayayín se refiere a los guerreros inmortales

---

<sup>72</sup> El Comisario de Familia y su equipo fueron trasladados a una nueva comuna. El Comisario de Familia, por cuenta propia, compró e instaló un sistema de seguridad de videgrabación que cubre toda la Comisaría de Familia. Ahora hay cámaras que dan a la calle, en la entrada de la Comisaría, en la sala de espera, en los pasillos y en las oficinas del psicólogo y el trabajador social que se pueden monitorear desde la oficina del Comisario de Familia. El Comisario de Familia ha devuelto el favor que le hizo la comunidad anterior. Demuestra su gratitud con la comunidad anterior, por haber salvado su vida y las de los miembros de su equipo, avisando a los nuevos vecinos cuando el sistema detecta que alguien está abriendo un automóvil estacionado.

de *Dragon Ball Z*, una serie animada japonesa popular en Bogotá a principios de los años dos mil. Los sayayines venden drogas y armas, y se protegen a sí mismos y sus negocios con una violencia implacable. Se les conoce por sus actos de tortura, asesinato y desmembramiento. Son extraordinariamente brutales con sus parejas.

«Está claro que él quería destruir su esencia como mujer», explicó la Comisaria de Familia. «Ella era su propiedad y él creía que podía hacer con ella lo que quisiera».

Una joven de 24 años acudió a una Comisaría de Familia de Bogotá para conseguir una medida de protección. Explicó que su compañero, el padre de su hijo de tres años, la maltrataba verbalmente. Debido a su trabajo en una banda criminal, ella lo había dejado, se mudó a la casa de su padre y solicitaba una medida de protección.

De niña, vivió en el Bronx, el barrio más sórdido de Bogotá, donde las personas son retenidas, torturadas antes de ser desmembradas y luego desmembradas. Se le conoce como un centro de drogas, venta de armas y tráfico de personas. Cuando era una niña pequeña uno de sus familiares la agredió sexualmente. A los nueve años era adicta a las drogas y vivía en las calles. A los quince estaba desaliñada, calva y enferma.

El hombre al que ella llamaba su «salvador», veinte años mayor que ella, la llevó a vivir a un apartamento, logró que dejara las drogas y cuidó de ella. Tuvieron un hijo. La joven explicó que su compañero era un Sayayín del Bronx.

Cuando la Comisaria de Familia escuchó esto, exhortó a la joven, en los términos más enérgicos posibles, a que abandonara la casa de su padre y fuera a una casa de refugio operada por la Secretaría Distrital

de la Mujer de Bogotá, por su propia seguridad y la de su hijo, pero no logró convencerla<sup>73</sup>.

Armada con una medida de protección provisional, la mujer regresó a la casa de su padre. Poco después, abrió la puerta y su expareja la atacó. Comenzó pateándola repetidamente en la vagina. Después, cogió una navaja. Empezando por el hueso púbico, le atravesó todo el abdomen. Mientras la atacaba, repetía: «Yo no te puse hermosa para que otro te coma». Después, siguió con su cara.

El padre se volvió hacia el niño, que estaba tratando de llamar su atención. De algún modo, la mujer escapó por la puerta frontal. La conmoción atrajo a otras personas, quienes pidieron asistencia médica y llamaron a la Policía. Sus heridas fueron tan graves que Medicina Legal determinó que necesitaría más de cincuenta días de incapacidad<sup>74</sup>. Tiempo después, la mujer le dijo a la Comisaría de Familia que ya no soportaba verse en el espejo. Antes, era hermosa; ahora, ya no se reconoce a sí misma.

## **Estratos sociales: la categoría de criterios ajenos al conflicto empleada para indicar las características de violencia intrafamiliar**

Como se explicó, Colombia divide oficialmente a la sociedad en seis estratos sociales, donde el estrato 6 es el más rico. También hay una

---

<sup>73</sup> En Bogotá escuchamos una y otra vez que los Comisarios de Familia y sus equipos harán todo lo que esté a su alcance para convencer a una mujer de que vaya a una casa de refugio, pero la decisión final depende de la mujer, no del personal de la Comisaría de Familia.

<sup>74</sup> Medicina Legal clasifica las lesiones según el número de días de incapacidad, es decir, el número de días que la persona no puede trabajar por razones médicas.

categoría no oficial 0 para la pobreza extrema. En Bogotá y Medellín, en particular, identificar a la población a la que presta servicios una Comisaría de Familia mediante la referencia al estrato social es una forma breve y significativa de expresar los posibles desafíos que enfrentará la Comisaría y los factores de dotación de personal que se deben considerar, de una manera que no puede hacerlo una mera mención de la cantidad de habitantes atendidos.

La mayoría de los casos que llegan a las Comisarías de Familia provienen de los estratos 0 a 4. La normalización de la violencia es tan completa que los agresores suelen admitir con facilidad sus actos violentos, sin percibirlos como problemáticos. Hay una gran cantidad de casos y la carga de trabajo puede ser aplastante. La violencia casi siempre se manifiesta como violencia física, que suele ir acompañada de violencia psicológica, económica y posiblemente sexual<sup>75</sup>. Un estudio de la Secretaría de Integración Social de Bogotá basado en datos administrativos de las Comisarías de Familia entre 2013 y 2015 concluyó que el estrato con el mayor porcentaje de casos de violencia intrafamiliar es el estrato 2 (46,16 por ciento), seguido del estrato 3 (31,52 por ciento) y el 4 (5,54 por ciento)<sup>76</sup>.

La violencia intrafamiliar en los estratos 5 y 6, al menos la que llega a las Comisarías de Familia, se trata en su mayoría de violencia económica y psicológica, y no siempre incluye violencia física. Estos casos son muy controvertidos porque la emisión de un fallo razonado por

---

**75** De acuerdo con los Comisarios de Familia, la mayoría de las mujeres a las que atienden no mencionan oficialmente la violencia sexual de sus parejas. Dado que siempre hay violencia física, esta constituye el fundamento de la medida de protección.

**76** Secretaría de Integración Social, (s. f.), *Las Comisarías de Familia de Bogotá y la atención de la violencia intrafamiliar. Caracterización de la violencia intrafamiliar a partir de la información contenida en el sistema de registro SIRBE*, Alcaldía Mayor de Bogotá: Bogotá.

parte del Comisario de Familia, que incluye hallazgos de hechos sobre la violencia como justificación necesaria para dictar una medida de protección por violencia intrafamiliar, puede convertirse en evidencia importante para un proceso de divorcio posterior. Las partes están representadas por abogados y el Comisario de Familia tiene que ser un jurista consumado. Estos casos pueden tardar meses y generar montañas de archivos.

Ya sea que la violencia intrafamiliar se manifieste de formas culturalmente esperadas en los distintos estratos socioeconómicos de la sociedad colombiana o que se trate de la violencia más nueva, agresiva, destructiva y terrorista que ha surgido con la desmovilización de los combatientes, el diseño institucional del Estado para las Comisarías de Familia tiene defectos tan profundos que resulta sorprendente que estas entidades puedan cumplir su mandato de dictar medidas de protección para las mujeres, niñas y otros miembros de la familia que sufren violencia en el hogar.



*Loba*

## 4. El diseño institucional deficiente del Estado para las Comisarías de Familia

Los Comisarios de Familia enfrentan obstáculos enormes creados por el diseño institucional de las Comisarías.

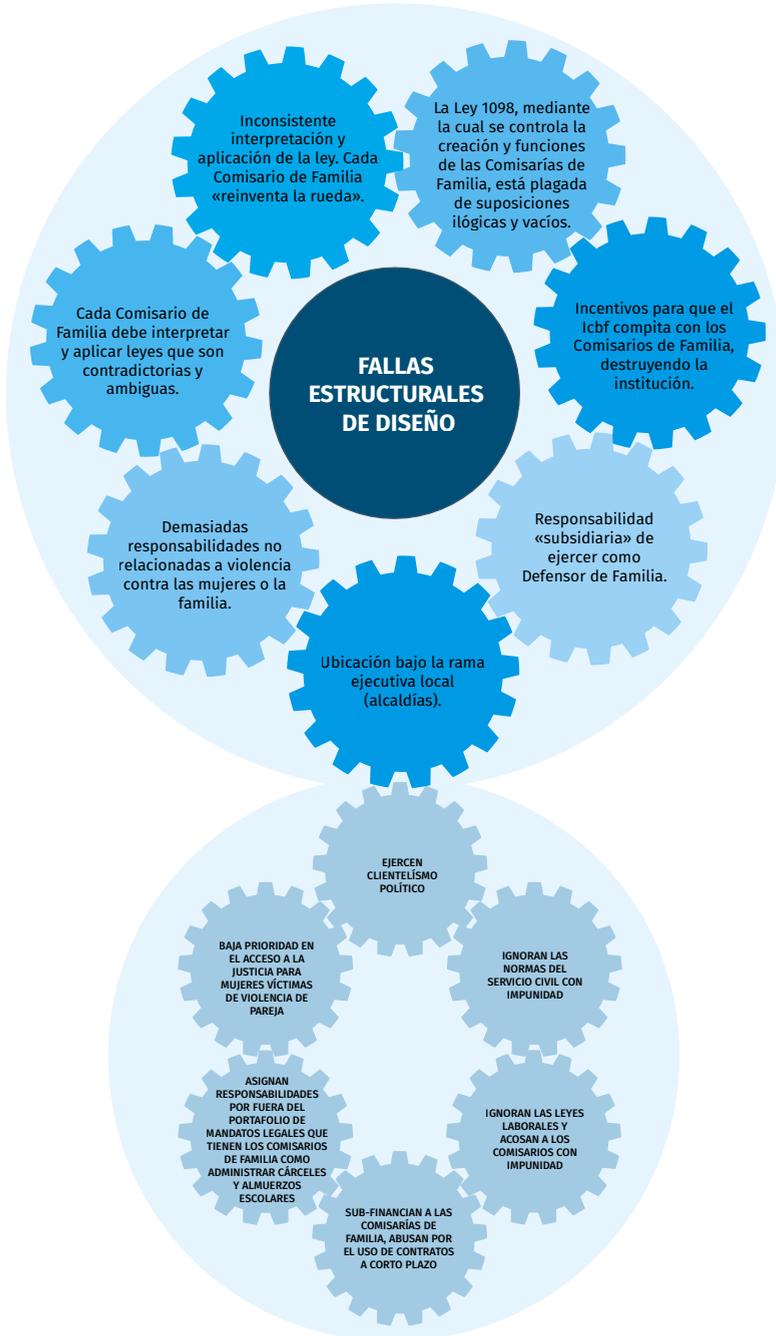
Nunca se pretendió que las Comisarías de Familia formaran parte del sistema judicial para combatir las violencias contra las mujeres. Fueron creadas en virtud del Código del Menor de 1989 como parte de la rama ejecutiva de los gobiernos locales (por ejemplo, bajo la autoridad de los alcaldes locales) y como un elemento del sistema nacional de bienestar infantil y familiar. Se les asignaron las tareas de resolver informalmente los conflictos familiares y manejar las contravenciones de la ley cometidas por las personas menores de edad (por ejemplo, el consumo de alcohol)<sup>77</sup>.

*A lo largo de los años se han agregado capas de responsabilidad a las Comisarías de forma ilógica e incoherente. Las Comisarías nunca se han configurado de una manera lógica y centrada en su misión.*

---

<sup>77</sup> Ley 2737 de 1989, «Código del Menor».

**Figura 3.** Fallas estructurales entrelazadas que enfrentan los Comisarios de Familia



Fuente: las autoras.

En el año 2000, en respuesta a las quejas de los jueces de que la demanda de medidas de protección por parte de las mujeres estaba congestionando sus agendas judiciales, la facultad judicial de dictar medidas de protección se transfirió de los jueces y la rama judicial del gobierno a los Comisarios de Familia y la rama ejecutiva del gobierno local<sup>78</sup>. Al hacerlo, Colombia redujo el nivel de importancia de la violencia intrafamiliar y las violencias contra las mujeres como prioridades de justicia y seguridad pública nacional.

Colombia tuvo la oportunidad de corregir este grave error institucional seis años después. Sin embargo, en lugar de eso, intensificó la disfunción institucional con la adopción de la Ley 1098 de 2006, el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual reemplazó el Código del Menor casi en su totalidad y amplió drásticamente las responsabilidades no judiciales de las Comisarías de Familia. Una vez más, la violencia de los hombres contra sus parejas bajó de categoría.

La Ley 1098 incorpora firmemente la creación, el financiamiento y las responsabilidades de las Comisarías de Familia dentro de una ley cuyo objetivo es promover el bienestar de los niños y niñas y que defiende la unidad y la armonía familiar; una filosofía que, en la práctica, difiere de la de la legislación colombiana sobre las violencias contra las mujeres. Las leyes de bienestar infantil y su filosofía regulan a las Comisarías de Familia, cuya función principal es combatir las violencias contra las mujeres. La Ley 1098 impuso toda una serie de responsabilidades adicionales a los Comisarios de Familia, incluido el restablecimiento de los derechos de las personas menores de edad en casos de violencia intrafamiliar. Es importante resaltar que esta ley agregó el deber «subsidiario» de asumir el papel de Defensor de Familia del ICBF, un segundo trabajo de tiempo completo con una

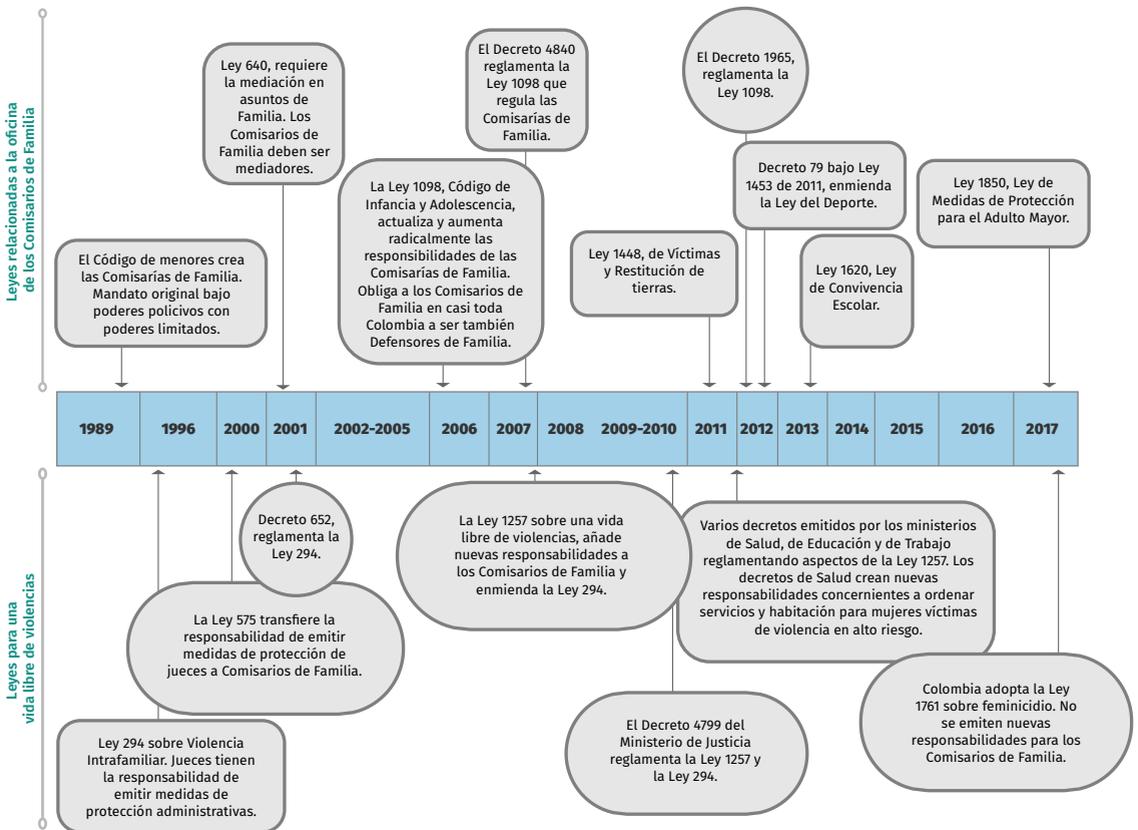
---

<sup>78</sup> Ley 575 de 2000, «Diario Oficial No. 43.889 de 11 de febrero de 2000».

larga lista de tareas, para los Comisarios de Familia en alrededor del 88 por ciento de los municipios colombianos.

Desde 2006 distintas leyes nacionales («la Ley de fútbol», la Ley de Convivencia Escolar, la ley relacionada con el apoyo a los adultos mayores, etcétera) han ido acumulando más responsabilidades para los Comisarios de Familia, sin evaluar su compatibilidad con las otras responsabilidades o sus efectos sobre la capacidad de los Comisarios para dictar las medidas de protección provisionales y definitivas solicitadas por las mujeres que viven violencia en el hogar a manos de sus parejas, hijos adolescentes o adultos u otros familiares. Como reflejo de que realmente no se da prioridad al tema de las violencias contra las mujeres, no se ha realizado un análisis significativo de cómo la gran variedad de responsabilidades de los Comisarios de Familia perjudica su capacidad de ser la «primera instancia» de los sistemas de justicia para las mujeres y las niñas en casos de violencia de pareja u otros tipos de violencia intrafamiliar.

**Figura 4.** Cronología de las leyes fundamentales



Fuente: las autoras.

## La adscripción a la rama ejecutiva del gobierno local

De todas las deficiencias en el diseño institucional de las Comisarías de Familia, la más grave es la adscripción de los Comisarios de Familia a la rama ejecutiva de los gobiernos locales. Mientras que en algunos sistemas delegar la autoridad al nivel local fomenta la innovación y la cooperación y da lugar a una prestación de servicios más eficaz, este no ha sido el caso de los Comisarios de Familia colombianos, con raras excepciones.

### ***La tiranía y la realidad del control de los alcaldes locales***

Colombia es un país de municipios pequeños. Ubicar a los Comisarios de Familia bajo la autoridad de los alcaldes locales, excepto en las grandes ciudades, les otorga un control extraordinario a los alcaldes. Sus acciones pueden erosionar las leyes colombianas que protegen a las mujeres contra la violencia de pareja; y, según lo que observamos en la muestra, lo hacen.

Cada año, la Contaduría General de la Nación clasifica los municipios en siete categorías, como se detalla en la sección de metodología. Los criterios de clasificación se basan en la población, pero luego se ajustan para tener en cuenta ciertos factores fiscales y de otro tipo que reflejan solidez institucional y de gestión fiscal. En consecuencia, algunos municipios, sobre todo los más pequeños, reciben una clasificación más baja de la que obtendrían si sólo se tomara en cuenta la población. La Tabla 3 muestra la clasificación municipal de la Contaduría General de la Nación de 2016 para los 1.101 municipios de Colombia, así como el porcentaje de municipios en cada categoría.

Las poblaciones de aproximadamente el 97 por ciento de los municipios colombianos no superan los 100 mil habitantes<sup>79</sup>. La mayoría de estos (971 municipios o alrededor del 88 por ciento de los 1.101 municipios de Colombia) están clasificados como de categoría 6, lo que significa que son los más pequeños y pobres y adolecen de una falta de gestión profesional. Con arreglo a criterios de población exclusivamente, la población de cada uno de estos 971 municipios no debería superar los 7 mil habitantes. Sin embargo, muchos municipios de nuestra muestra, sobre todo en zonas que hace poco estaban bajo control de las Farc, tienen poblaciones mucho mayores, de entre 12 mil y 20 mil

---

<sup>79</sup> Según la clasificación de municipios de Contaduría de 2016, hay 1.071 municipios de categorías 6 a 2, lo que equivale a aproximadamente el 97 por ciento de los municipios colombianos.

habitantes, pero están clasificados como de categoría 6 en lugar de 4 por factores asociados con un nivel bajo de institucionalidad<sup>80</sup>.

**Tabla 3.** Distribución de municipios por categoría<sup>81</sup>

Criterios de población municipal	Clasificaciones de categoría municipal	Número de municipios y Bogotá D. C. en cada categoría, 2016	Porcentaje de municipios en cada categoría, 2016
Más de 500.000	Especial	6	0,5 %
100.001-500.000	1	23	2,1 %
50.001-100.000	2	19	1,7 %
30.001-50.000	3	16	1,5 %
15.001-30.000	4	27	2,5 %
7.001-15.000	5	39	3,5 %
Hasta 7.000	6	971*	88,2 %
<b>Total</b>		1.101	100 %

\*Incluimos en la sexta categoría un municipio del que no hay información suficiente.

**Fuente:** tabla de elaboración por las autoras a partir de Contaduría General de la Nación, *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*.

Una búsqueda aleatoria en Internet de sitios web municipales colombianos produce un resultado sorprendente y confirma lo que escuchamos de los Comisarios de Familia fuera de Bogotá y Medellín: la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas no es una prioridad del gobierno local. La responsabilidad de los Comisarios de

<sup>80</sup> Contaduría General de la Nación, *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*.

<sup>81</sup> Creamos el cuadro a partir de las cifras de Contaduría de 2016 y calculamos los porcentajes.

Familia de dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres y otros miembros de la familia ni siquiera se menciona en la lista de responsabilidades de los Comisarios de Familia en los sitios web de los municipios pequeños<sup>82</sup>.

Algunos alcaldes locales asignan tareas para las cuales no pudimos encontrar autoridad legal: administrar las cárceles municipales; super-

*Soy un abogado que cumple una función judicial, no un carcelero.*

Comisario de Familia de Putumayo.

visar la contratación y operación de los programas de comidas escolares; fungir como policías de tránsito; y actuar como secretarios técnicos para varios comités

de nivel municipal, a menudo con la obligación de crear y recomendar políticas municipales.

---

<sup>82</sup> La Alcaldía de Guateque, Boyacá, que no está en nuestra muestra, y donde el Comisario de Familia debe asumir también la función de Defensor de Familia, describe la misión de la Comisaría de Familia en su página web como: «prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y de cualquier miembro de la familia que se encuentre en situaciones de inobservancia, vulneración y amenaza» y señala ocho objetivos. Ninguno de ellos menciona la violencia de pareja. Alcaldía de Guateque, (2018), «Comisaría de Familia».

El municipio de San Pedro de los Milagros, Antioquia, que tampoco está en nuestra muestra, y donde el Comisario de Familia también es el Defensor de Familia, describe la misión de los Comisarios de Familia como lograr la convivencia pacífica dentro de la familia y en relación con los niños, niñas y adolescentes (pero no las mujeres):

«La Comisaría del Municipio de San Pedro de los Milagros es una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno de la Administración Municipal, la cual se constituye en un espacio para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, además asegurar a las familias las condiciones necesarias para el sostenimiento de la convivencia pacífica y el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales». Alcaldía de San Pedro de los Milagros, Comisarías de Familia de San Pedro de los Milagros.

Incluso en Medellín, los alcaldes locales se aprovechan de la autorización que les da la Ley 1098 para asignar a los Comisarios de Familia asuntos relacionados con las contravenciones de la ley cometidas por niños, niñas y adolescentes: consumo de bebidas alcohólicas o presencia en bares, consumo de materiales pornográficos, comportamientos revoltosos en eventos deportivos o infracciones de tránsito. Debido a la gran cantidad de casos de violencia intrafamiliar cometida por la pareja, algunos Comisarios de Familia de Medellín estaban programando las audiencias para obtener medidas de protección definitivas hasta tres o cuatro meses después de la expedición de una medida de protección provisional, en lugar de los cinco a diez días que exige la ley. Un Comisario de Familia preguntaba con frustración:

¿Qué tiene que ver ir a eventos deportivos y multar a los padres de adolescentes que se emborrachan o consumen drogas en un partido [de fútbol] con nuestras responsabilidades [de violencia intrafamiliar]?

Estas responsabilidades pueden, y deben, asignarse a otras instituciones.

### **Acoso laboral**

Fuera de los municipios más grandes, es frecuente que los alcaldes locales también traten el cargo de Comisario de Familia como si se tratara de un nombramiento político, sujeto a sustitución a voluntad del alcalde, en lugar de un cargo de carrera administrativa. Las historias de acoso y renuncias forzadas son comunes.

La Comisaría de Familia de un pueblo pequeño de categoría 6 en Boyacá explicó: «El acoso es parte de la inestabilidad del nombramiento de la Comisaría de Familia». Cuando hubo un cambio de administración, de pronto se quedó sin papel, computadora, impresora y otros materiales necesarios para las operaciones de la Comisaría. Cuando

pidió materiales, dijo, «se me vino el mundo entero». La administración le pidió su renuncia varias veces (pero nunca por escrito). Ella escribió una carta a mano (porque no tenía computadora) al Concejo Municipal, al Procurador y al Personero en la que describía el acoso. Aunque dejaron de exigirle la renuncia, el acoso continuó.

Ahora, la alcaldía la inunda con cartas que le piden: «sírvese decir qué estaba haciendo a las 8:30 a. m. (o 10:30 a. m., 3:00 p. m., etc.)». Por ley, debe responderlas dentro de un plazo de veinticuatro horas. Se le negó el permiso a asistir a una conferencia de capacitación de dos días para Comisarios de Familia, a pesar de que los gastos correrían por su cuenta. Hace poco, se rechazó su solicitud de ausentarse unas horas para asistir a un funeral familiar, argumentando que «no es procedente». Entre lágrimas, la Comisaria de Familia relató su desesperación al estar de pie frente a la ventana de su estrecha y mal equipada oficina, viendo cómo pasaba la procesión funeraria.

Uno de los primeros actos de un nuevo alcalde en un municipio de categoría 3 de Bolívar fue despedir a su experimentado Comisario de Familia. «¿Qué podía hacer?», pregunta el Comisario de Familia. El hermano del nuevo alcalde era un miembro bien conocido de las fuerzas paramilitares de las AUC, quien seguía activo en un grupo al margen de la ley.

Me dijeron en una llamada anónima que «si iba a iniciar un proceso o iniciaba cualquier cosa [para impugnar la acción del alcalde], me atuviera a las consecuencias». No había nada que hacer (...)  
Amo a mis hijos.

Cuatro años más tarde, cuando fue elegido un nuevo alcalde, este lo volvió a nombrar para el cargo.

Otro caso, esta vez en un municipio de categoría 6 en el sureste de Colombia, es el de una Comisaria de Familia que era madre soltera, responsable de la manutención de su único hijo. Cuando el alcalde la despidió (por escrito) sin dar una razón, ella inició una tutela para impugnar la decisión. No podía prescindir de un salario durante los dos años que duraría una reclamación administrativa estándar, mientras que una tutela requiere una resolución rápida. Una instancia de apelación acordó que su despido fue indebido, porque el alcalde no estaba facultado para despedirla sin causa, y fue reincorporada a su cargo. Sin embargo, se le excluyó sistemáticamente de las reuniones y se obstaculizó su trabajo hasta que ganó un nuevo alcalde en el siguiente ciclo electoral. La Comisaria de Familia cree que el alcalde la despidió porque le molestaba el alto nivel de educación formal con el que ella contaba y malinterpretó algo que dijo en una reunión del comité.

Un Comisario de Familia en un municipio de segunda categoría de Cundinamarca de más de cincuenta mil residentes debe solicitar y recibir el permiso del alcalde para ausentarse de la oficina a fin de acompañar a la Policía cuando se ejecuta una medida de protección para el desalojo de un agresor. Si no obtiene el «pase para salir de la oficina» del alcalde, este acusará al Comisario de Familia de incumplimiento de su deber por la ausencia. El Comisario de Familia en un municipio de categoría 6 de Boyacá explicó que recibió un trato diferente (y peor) en la administración de un alcalde porque no había trabajado en su campaña política. Un Comisario de Familia de Magdalena explicó que los Comisarios de Familia tienen facultades judiciales, de la misma naturaleza que los jueces, pero no tienen las mismas protecciones:

Queremos la independencia laboral y la autonomía judicial como la que tienen los jueces.

Hay un sinnúmero de historias.

### **Los Comisarios de Familia siempre trabajan con nombramientos provisionales**

La Ley 575 de 2000 agregó una disposición legal que establece que el cargo de Comisario de Familia es un cargo de carrera administrativa.

*Un Comisario de Familia de Medellín que lleva varios años en el cargo observó acertadamente que los nombramientos provisionales de Comisarios de Familia debilitan la institución: no se ocupa el cargo a partir de una candidatura competitiva y del mérito de individuos comprometidos con sus carreras en el servicio público, y es posible que las personas que ocupan el cargo no tengan la intención de seguir una carrera de largo plazo como Comisarios de Familia.*

Los Comisarios de Familia han estado designados como funcionarios de carrera administrativa desde el año 1997<sup>83</sup> debido a las importantes funciones administrativas gubernamentales no partidistas que tienen asignadas; esta designación debería protegerlos del clientelismo político y el acoso indebido. Claramente, no lo hace. Ni los gobiernos nacionales ni los territoriales<sup>84</sup> sancionan a los alcaldes locales por sus actos indebidos. Muchos Comisarios de Familia no denuncian el acoso porque temen sufrir represalias. Otros que han denunciado el acoso a la Procuraduría, la Personería o el Fiscal local dicen que es una pérdida de tiempo. Nunca cambia nada.

Llama la atención que fuera de las ciudades más grandes, la mayoría de los Comisarios de Familia no han aprobado el examen del servicio civil de carrera administrativa porque quieren trabajar en su ciudad natal,

<sup>83</sup> Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia C-406/97». Véase también la Ley 575 de 2000, la cual agregó una disposición legal que establece que el cargo de Comisario de Familia es un cargo de carrera administrativa. Ley 575 de 2000, «Diario Oficial No. 43.889 de 11 de febrero de 2000».

<sup>84</sup> La estructura del Estado colombiano divide la responsabilidad de gobernar en tres niveles, el nacional, el departamental y el municipal.

pero el alcalde local no está dispuesto a tomar las medidas que estipulan las leyes de carrera administrativa para inscribir al municipio como un municipio que requiere un Comisario de Familia. La mayoría de los Comisarios de Familia que entrevistamos ocupaban su cargo de forma provisional, lo que significa que reunían todos los requisitos legales para ser Comisarios de Familia, excepto aprobar el examen de servicio civil. En este caso, las leyes colombianas establecen que después de seis meses, los Comisarios de Familia provisionales tienen derecho a ciertas protecciones de derecho laboral; por ejemplo, su despido debe ser por causa justificada. Esto explica que la Comisaría de Familia haya tenido éxito con su tutela.

### ***Obligación de estar disponibles las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana***

La impunidad de la que gozan los alcaldes locales se extiende incluso a la interpretación y aplicación inadecuadas de la Ley 1098, una interpretación que recibe el apoyo implícito del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La ley establece que las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia (es decir, las oficinas y no los individuos) deben prestar servicios las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, para «asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes la protección y restablecimiento de sus derechos» (por lo visto, los derechos de las mujeres maltratadas no son lo suficientemente importantes para mencionarlos). La ley establece que el Estado deberá implementar las medidas necesarias para satisfacer este requisito legal<sup>85</sup>.

El ICBF, cuya Oficina Asesora Jurídica interpreta la Ley 1098, exige que los Defensores de Familia y su personal estén disponibles fuera del horario laboral normal en caso de emergencia, pero los compensa

---

<sup>85</sup> Artículo 87, Ley 1098, (2006), «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

por las horas extras en efectivo o con días de bonificación extra. Los alcaldes locales insisten en que sus Comisarios de Familia (incluidos los que también son Defensores de Familia) deben estar disponibles

*Por favor, hagan una política pública para los alcaldes. Pónganos debajo del Ministerio de Justicia o del ICBF, no nos importa.*  
Comisario de Familia, Medellín.

las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, sin compensación adicional, porque la ley indica que la disponibilidad permanente es parte de la descripción del puesto. Cuando un funcionario que desempeña el papel doble de Comi-

sario de Familia/Defensor de Familia le pidió a la Oficina Asesora Jurídica del ICBF que interpretara esta disposición, la oficina opinó que corresponde al Estado, que en este caso es el alcalde o el territorio local, decidir la interpretación de la ley. En otras palabras, la ley es lo que el alcalde diga que es<sup>86</sup>.

No es de extrañar que los Comisarios de Familia entrevistados nos hayan implorado que le recordemos al gobierno nacional su responsabilidad de vigilar que los funcionarios gubernamentales cumplan las exigencias de la ley y que pidan que las Comisarías de Familia (su financiamiento, operación y gestión) se transfieran a cualquier institución nacional, siempre y cuando dejen de estar bajo la autoridad del alcalde local.

### **Falta de supervisión judicial**

Los Comisarios de Familia *no* son parte de la rama judicial del gobierno, a pesar de que se les delegó la facultad administrativa judicial de dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y de que desempeñan un papel crucial como la «primera instancia» del sistema de justicia para llevar a la práctica el compromiso estatal de

---

<sup>86</sup> *Ibid.*; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2014), *Concepto 131 de 2014*.

combatir la violencia intrafamiliar, incluida la violencia contra la mujer<sup>87</sup>. Dado que, propiamente, la rama ejecutiva no puede interferir en las decisiones de la rama judicial del gobierno<sup>88</sup>, no existe una supervisión judicial sustancial de la manera en que los Comisarios de Familia desempeñan sus responsabilidades administrativas judiciales de dictar medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

### ***Reinventar la rueda; la aplicación irregular de las leyes***

Ubicar a los Comisarios de Familia bajo la autoridad del alcalde de cada municipio significa que no hay centralización con respecto a la admisión, los procedimientos, las plantillas, la recolección de datos, la capacitación, las cuestiones de interpretación ni los sistemas. La Comisaría de Familia de cada municipio funciona independientemente de todas las demás. No se comparten las mejores prácticas. La estructura fomenta una interpretación y aplicación irregular de las leyes sobre la violencia de los hombres contra sus parejas y otros miembros de la familia.

*Cada municipio se esfuerza por interpretar la ley, definir las rutas de admisión para los casos de violencia intrafamiliar y comunicarlas a los funcionarios y usuarios con materiales que pretenden ser didácticos.*

---

**87** Es posible apelar el fallo y las medidas de protección que dicten los Comisarios de Familia en casos de violencia intrafamiliar, como sucede con todo fallo judicial, ante una autoridad judicial superior, que en este caso sería un Juez de Familia. Según nos informan, esto casi no sucede. El derecho de apelación, si bien es esencial, no debe sustituir la facultad del poder judicial de revisar una función judicial.

**88** En nuestras entrevistas nos enteramos de dos casos en los que los alcaldes locales o los miembros del concejo municipal intentaron interferir en el resultado de casos individuales; dichos esfuerzos de intervención fracasaron gracias a la resistencia de los Comisarios de Familia.

La proliferación de leyes sobre las numerosas y diversas responsabilidades en materia familiar de los Comisarios de Familia aumenta la confusión e incongruencia. Muchas leyes que tienen que aplicar los Comisarios de Familia, como las relacionadas con la conciliación en ciertos asuntos de derecho de familia, se refieren al mismo tema, pero

*Hay demasiada normatividad. La normativa está completamente atomizada y hay leyes para todo. Que está en la ley tal. Que está en el decreto tal. Y se contraponen. Dicen cosas completamente diferentes para el mismo supuesto jurídico y las normas se contradicen (...)*

*como está tan atomizado no termina uno nunca de conocer la legislación.*

Comisario de Familia de una ciudad de categoría especial.

con objetivos, requisitos y procedimientos distintos, los cuales son ambiguos, en el mejor de los casos, y contradictorios, en el peor. En lugar de solucionar las contradicciones e incongruencias, el Estado sigue adoptando nuevas leyes y reglamentos; por lo que cada Comisario de Familia debe resolver por su cuenta cuestiones espinosas de interpretación e implementación.

Por ejemplo, la Ley 294 sobre las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar se aplica a la violencia cometida por un familiar contra un niño, una niña o un adolescente, mientras que el restablecimiento de derechos para los

niños, niñas y adolescentes conforme a la Ley 1098 cubre el mismo tema. Estas dos leyes no se han armonizado, y tampoco se ha establecido con claridad que la Ley 1098 deba usarse para casos de violencia sexual y de otro tipo contra niños, niñas y adolescentes. Cada Comisario de Familia tiene que decidir por su cuenta cómo aplicar el tratamiento diferenciado que dispone la Ley 1257 para las niñas, víctimas de violencia, en el contexto del restablecimiento de derechos conforme a la Ley 1098. Los resultados son muy variados.

### ***Sin voz, invisibles y en esferas individuales***

Todas las demás instituciones con las que deben interactuar los Comisarios de Familia son instituciones centralizadas, con sede en Bogotá y financiamiento directo del gobierno nacional. La política nacional se diseña exclusivamente a ese nivel, con aportes de las instituciones de nivel nacional como el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer<sup>89</sup>. A los Comisarios de Familia ni se les ve ni se les escucha en cuestiones de política pública relacionadas con la violencia intrafamiliar contra las mujeres, niñas y otros miembros de la familia, debido a su adscripción a la rama ejecutiva del gobierno local. No tienen ningún defensor a nivel nacional que represente sus intereses o puntos de vista. ¿Y esto a quién perjudica? A la sociedad colombiana. Los Comisarios de Familia quedan excluidos, a pesar de que son la institución con mayor alcance nacional, experiencia y conocimientos prácticos reales en el terreno en asuntos de violencia intrafamiliar en el contexto del conflicto armado y la desmovilización, incluidas las desmovilizaciones formales de las AUC y de las Farc después del Acuerdo de Paz, en las regiones urbanas y rurales.

*Estamos en el sótano de la administración.*  
Comisario de Familia de Antioquia.

---

<sup>89</sup> La dificultad de incluir a los Comisarios de Familia se evidencia en la conformación de la Primera Audiencia Nacional por las Comisarías de Familia organizada por la Procuraduría el 27 de febrero de 2019. El tema central fue la necesidad de reformar las Comisarías de Familia. Había veinticuatro personas distribuidas en varios paneles que debatieron durante un día y medio. De ellas, dos eran miembros del Congreso (8,3 por ciento), tres eran Comisarios de Familia (12,5 por ciento), cinco eran de la sociedad civil (20,8 por ciento) y el resto, de varias instituciones colombianas centralizadas a nivel nacional y una organización donante internacional. El evento se celebró en Bogotá. De los tres Comisarios de Familia, uno era de Bogotá. No se identificaron los municipios de los otros dos Comisarios de Familia.

La exclusión de los Comisarios de Familia de la priorización y la formulación de políticas no sólo perjudica a la sociedad y las familias colombianas, sino también significa que es fácil que las propuestas legislativas que suman más responsabilidades a las Comisarías de Familia se conviertan en leyes. Nunca se toman en cuenta las repercusiones negativas de estas responsabilidades adicionales para la efectividad de las Comisarías de Familia como la puerta de entrada a la justicia para las mujeres maltratadas por sus parejas.

## **Cuestiones de financiamiento y control presupuestario**

Independientemente de lo (in)adecuados que sean los niveles de financiamiento general de las Comisarías de Familia, los modelos presupuestarios institucionales suelen desincentivar la creación de Comisarías de Familia y la dotación de personal permanente. Además, en todos los municipios de categoría 6, permiten que las transferencias de fondos del gobierno nacional a los municipios se utilicen para cubrir otros gastos municipales ajenos a las Comisarías de Familia.

Según las entrevistas, los salarios de los Comisarios de Familia se cuentan como parte de los gastos generales municipales y constituyen un factor relevante para el sistema de categorización de municipios de la Contaduría, que evalúa las proporciones financieras, incluidas las que miden los gastos generales en relación con otros factores. Los municipios tienen incentivos para reducir sus gastos generales, sobre todo si se están acercando a los límites de las proporciones. En estas circunstancias, no querrán crear más cargos de Comisarios de Familia (u otros cargos de carrera administrativa), porque el aumento en los gastos generales perjudicaría sus proporciones. Este efecto disuasorio se podría revertir con facilidad si los gastos generales de los Comisarios de Familia se excluyen de las proporciones financieras.

Por otra parte, a fin de controlar los gastos generales y protegerse de las contingencias, los municipios exigen que el personal de las Comisarías de Familia trabaje con contratos de corto plazo (menos de un año) que se pueden renovar. Los Comisarios de Familia y su personal informan que muchas veces no saben si se renovará un contrato, o cuándo lo hará, y que los periodos en los que las Comisarías deben funcionar sin el personal necesario llegan a durar varios meses. Si bien dudamos que se pueda evitar que los municipios utilicen la contratación de corto plazo como herramienta de gestión fiscal, se podría mejorar la estabilidad y la calidad de la prestación de servicios si los contratos de corto plazo del personal de las Comisarías de Familia tuvieran un plazo mínimo de al menos trescientos cincuenta días o sesenta días, y el periodo entre contratos se limitara a máximo un mes<sup>90</sup>.

Por último, en el marco del complejo sistema colombiano de recaudación de impuestos y redistribución de los fondos que se recaudan de forma centralizada a los municipios, las operaciones de los Comisarios de Familia en los municipios más pobres dependen totalmente de las transferencias de fondos del gobierno nacional<sup>91</sup>. A diferencia de

---

<sup>90</sup> Para bien o para mal, los contratos de corto plazo están tan integrados en la gestión fiscal de todos los municipios colombianos que creemos que una recomendación de abandonar su uso en las Comisarías de Familia caería en oídos sordos. En cambio, recomendamos que se estandaricen, que el periodo entre contratos sea lo más breve posible y que, en cualquier caso, no dure más de un mes. Esto daría estabilidad y previsibilidad a las operaciones de las Comisarías de Familia, aumentaría la probabilidad de conservar al personal capacitado y, lo más importante, facilitaría el acceso a la justicia y las medidas de protección para las mujeres, niñas y otros integrantes de la familia en Colombia.

<sup>91</sup> Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes*.

los fondos que se transfieren para la salud o la educación, los fondos que se transfieren a los municipios para los Comisarios de Familia no se designan. Forman parte de una transferencia para fines generales de las operaciones municipales, incluido el pago de salarios de otros funcionarios municipales. Este problema se podría resolver fácilmente designando los fondos destinados a los Comisarios de Familia.

## Demasiadas responsabilidades

Los Comisarios de Familia tienen una cantidad excesiva de responsabilidades en virtud de distintas leyes nacionales, y muchas de ellas no están relacionadas con la violencia de pareja u otros tipos de violencia intrafamiliar. En la muestra tomada para esta investigación

*Cualquier cosa que esté suelta en la legislación nos la cuelgan, así es muy difícil mirar lo misional con respecto a la violencia, y se vuelve uno un árbol de Navidad donde cuelgan cualquier cosita.*  
Comisario de Familia de Medellín.

identificamos varias tareas, como administrar una cárcel municipal o un programa de comidas escolares, para las que no pudimos encontrar fundamento en las leyes nacionales, pero que de todas maneras había impuesto algún alcalde local. Muchas de estas responsabilidades pueden ser o ya son desempeñadas por otras

instituciones. Debido a la cantidad excesiva de tareas, las mujeres y niñas pueden verse obligadas a esperar para acceder a la protección y a los servicios disponibles mediante las medidas de protección que dictan los Comisarios de Familia.

Las recomendaciones de estudios gubernamentales anteriores y las recomendaciones de reestructurar las responsabilidades de los Comisarios de Familia para que puedan hacer frente con mayor efectividad

a la violencia dentro de las familias, han pasado desapercibidas sin que se tome medida alguna<sup>92</sup>.

La siguiente tabla enumera las responsabilidades de los Comisarios de Familia y la naturaleza del poder gubernamental que permite la asignación de dicha responsabilidad, si la responsabilidad se identificó en el Primer Informe de la Comisión Accidental del Congreso para la Evaluación de Comisarías de Familia y si los Comisarios de Familia que entrevistamos en Bogotá, Medellín, Boyacá y otros municipios más pequeños informaron tener esa responsabilidad específica.

**Tabla 4.** Responsabilidades de los Comisarios de Familia

<b>Responsabilidades de los Comisarios de Familia (CF): naturaleza y descripción</b>	<b>Identificada en el Primer Informe de la Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia</b>	<b>CF de Bogotá</b>	<b>CF de Medellín</b>	<b>CF en municipios rurales y urbanos de Boyacá</b>	<b>CF en municipios más pequeños de toda Colombia</b>
<b>Facultades administrativas judiciales</b>					
Dictar medidas de protección provisionales y definitivas a favor de las víctimas de violencia de pareja y otros tipos de violencia intrafamiliar. En virtud de la Ley 294, modificada por las Leyes 575 y 1257.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Facultades administrativas judiciales: conciliación extrajudicial</b>					
En virtud de la Ley 640, los Comisarios de Familia y muchas otras entidades están autorizados para realizar conciliación extrajudicial en asuntos de derecho familiar, como la custodia, las obligaciones alimentarias, las visitas, las separaciones, etc.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

<sup>92</sup> Curiosamente, después de que inició este estudio, el informe preliminar ya no parece estar disponible en Internet.

<b>Responsabilidades de los Comisarios de Familia (CF): naturaleza y descripción</b>	<b>Identificada en el Primer Informe de la Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia</b>	<b>CF de Bogotá</b>	<b>CF de Medellín</b>	<b>CF en municipios rurales y urbanos de Boyacá</b>	<b>CF en municipios más pequeños de toda Colombia</b>
<b>Facultades administrativas del ejecutivo nacional: restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes/violencia intrafamiliar</b>					
En virtud de la Ley 1098, iniciar, investigar, procesar y tomar decisiones para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes que puedan haber sido vulnerados o amenazados por la violencia intrafamiliar.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Facultades administrativas de Policía Judicial (temporales)</b>					
La Fiscalía Nacional autoriza a los CF para actuar como policías judiciales en relación con seis tipos de asuntos; el más importante de ellos es la recepción de denuncias de violencia intrafamiliar. Se trata de un poder transitorio, pero se ha renovado cada año durante los últimos quince años.	Sí	Sí, con respecto a las denuncias	Sí, con respecto a las denuncias	Sí, con respecto a las denuncias	Sí, con respecto a las denuncias
<b>Facultades administrativas de Policía</b>					
Conciliación no vinculante en conflictos familiares.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Imponer sanciones a las personas menores de edad que tienen comportamientos que constituyen contravenciones de Policía conforme al artículo 190 de la Ley 1098.	Sí	No	Sí, a veces	Sí	Sí
Atender las contravenciones de Policía en las escuelas.	Sí	No	No	Sí	Sí
<b>Facultades administrativas del ejecutivo nacional</b>					
Ejercer la función de Defensor de Familia (DF) conforme al sistema nacional de bienestar infantil cuando ese sistema no tiene un Defensor de Familia.	Sí	No	No	Depende del municipio, pero los CF actúan como DF en el 88 por ciento de los municipios colombianos	Depende del municipio, pero los CF actúan como DF en el 88 por ciento de los municipios colombianos

<b>Responsabilidades de los Comisarios de Familia (CF): naturaleza y descripción</b>	<b>Identificada en el Primer Informe de la Comisión Accidental para la Evaluación de Comisarías de Familia</b>	<b>CF de Bogotá</b>	<b>CF de Medellín</b>	<b>CF en municipios rurales y urbanos de Boyacá</b>	<b>CF en municipios más pequeños de toda Colombia</b>
La Ley 1098 les impone a los Comisarios de Familia el deber de participar en los esfuerzos de prevención de la violencia intrafamiliar.	No	Sí, con las unidades móviles	A veces, están demasiado sobrecargados	Sí	Sí
El Decreto 294 impone a los CF el deber de dar seguimiento a las medidas de protección que dictan.	No	Sí	Sólo en los casos más urgentes	Por lo general, no	Por lo general, no
Mientras que la sección 190 de la ley 1098 habla sobre las contravenciones de Policía, hay muchas otras leyes que lo exigen: ley sobre el deporte, leyes de tránsito.	No	No	Sí	Sí	Sí
La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en relación con el Conflicto Armado.	No	No	Sí	Sí	Sí
<b>Facultades administrativas del ejecutivo local</b>					
Responsabilidades administrativas asignadas por los alcaldes locales/ concejos municipales. Pueden incluir administrar una cárcel municipal o un programa de comidas escolares, actuar como policías de tránsito/accidentes y muchas responsabilidades de comités.	No	No	No	Sí, es una carga enorme	Sí, es una carga enorme

**Fuente:** las autoras.

Es preciso mencionar que las responsabilidades enumeradas en la Tabla 4 se extienden aún más ya que la responsabilidad de ejercer como Defensor de Familia contiene una larga lista de obligaciones, las cuales se pueden apreciar en la Tabla 5.

**Tabla 5.** Lista de las obligaciones «subsidiarias» de los Comisarios de Familia que tienen que actuar como Defensores de Familia

<b>Responsabilidades relacionadas con el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes</b>
Adelantar de oficio las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la Ley 1098 de 2008, para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
<b>Responsabilidades relacionadas con la conciliación</b>
Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.
Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge, y los demás aspectos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.
<b>Responsabilidades relacionadas con el estado civil</b>
Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que está por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.
Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia.

<b>Responsabilidades relacionadas con la familia</b>
Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.
Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en la actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado o sea el agente de la amenaza o vulneración de los derechos.
Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.
<b>Responsabilidades relacionadas con asuntos penales</b>
Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.
Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes, para lo cual deberá: i. Participar en los procesos judiciales en defensa de los derechos, ii. Impugnar las decisiones que se adopten de ser procedente. iii. Acompañar al adolescente en todas las actuaciones del proceso. iv. Verificar la garantía de los derechos del adolescente. v. Tomar las declaraciones y entrevistas rendidas por los adolescentes del cuestionario enviado por Juez o Fiscal. vi. Realizar seguimiento al adolescente durante la ejecución de la sanción, para ello, recibirá mensualmente el reporte del Plan de Intervención Individual por parte del operador. vii. Rendir informe inicial de la situación familiar económica, social, psicológica, cultural y del nivel educativo del adolescente con el apoyo de equipo psicosocial, ante el Juez de Garantías. viii. Presentar en audiencia de imposición de sanción un estudio actualizado, basado en el informe inicial, sobre los resultados de la intervención realizada al adolescente. ix. Recibir notificación de la acusación del adolescente. x. Controlar el cumplimiento de la obligación del Operador de vincular al adolescente al sistema educativo.
Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004. Intervenir como querellante legítimo en los casos previstos en los incisos 2 y 3, formulando la querrela cuando el sujeto pasivo estuviere imposibilitado para formular la querrela o sea incapaz y carezca de representante legal o cuando el representante legal sea autor o partícipe del delito, y cuando se trate del delito de inasistencia alimentaria.
<b>Responsabilidades con respecto a otras materias</b>
Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
Ejercer las funciones de Policía señaladas en el Código de Infancia y Adolescencia.
Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones administrativas.
Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

**Fuente:** tabla de elaboración por las autoras a partir de la Ley 1098 y de ICBF, (2010), Lineamientos técnicos para las Comisarías de Familia..

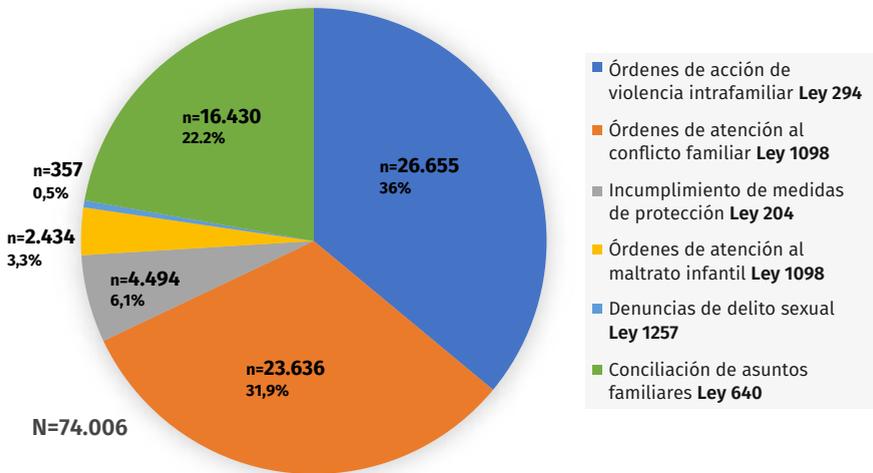
¿Cuáles son las responsabilidades que se deben desechar? En primer lugar, la responsabilidad de conciliación en asuntos de derecho familiar en virtud de la Ley 640 o de obligaciones alimentarias en virtud de la Ley 1098 (la cual tiene sus propias disposiciones sobre la conciliación de obligaciones alimentarias) se debe eliminar de la cartera de los Comisarios de Familia. Esta responsabilidad requiere una gran inversión de tiempo. Representó el 22,2 por ciento de la carga de trabajo en Bogotá en 2015 y el 37,3 por ciento de la carga de trabajo en Medellín de 2013 a 2015<sup>93</sup>. La ley autoriza a muchas otras instituciones para que realicen estas conciliaciones extrajudiciales sobre asuntos de derecho familiar en virtud de la Ley 640 (por ejemplo, universidades, centros de conciliación, conciliadores certificados en equidad, Defensores de Familia y Personería). Sin embargo, como dispone la Ley 294, y en consonancia con las mejores prácticas, los Comisarios de Familia conservarían la facultad de manejar cuestiones de custodia, obligaciones alimentarias y visitas en el contexto de las medidas de protección por violencia intrafamiliar<sup>94</sup>.

---

**93** Nuestro análisis con base en los datos que proporcionaron en 2016 la Secretaría de Integración Social de Bogotá y la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín.

**94** UN Women, (2012), *Handbook for Legislation on Violence Against Women*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York: United Nations Publications.

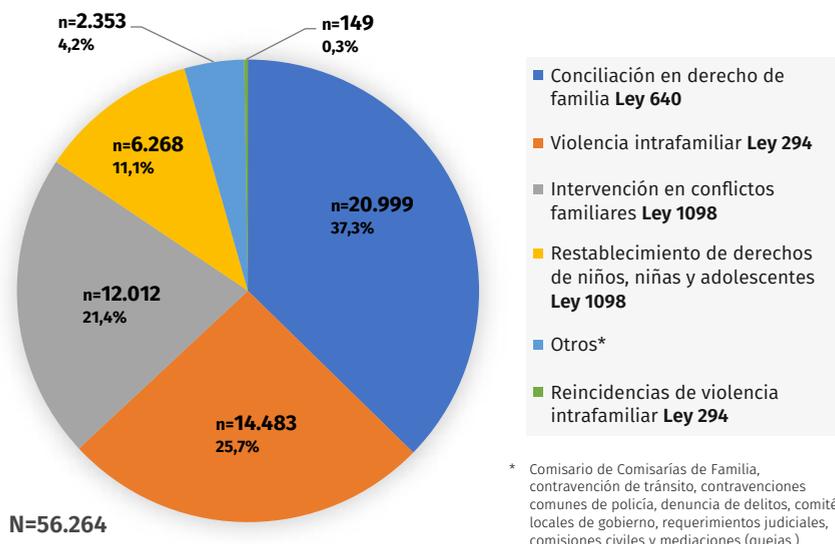
**Figura 5.** Distribución de casos por tipo de acción, Bogotá, 2015



**Fuente:** figura de elaboración por las autoras a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Integración Social.

Después, se debería eliminar la responsabilidad, en virtud de la Ley 1098, de manejar las contravenciones de la ley cometidas por adolescentes (como el consumo de bebidas alcohólicas, la presencia en bares, los comportamientos revoltosos en eventos deportivos, las infracciones de tránsito, entre otros). Bogotá ya lo hizo. La estrategia de Bogotá se debería convertir en la norma legal para todo el país. La responsabilidad, en virtud de la Ley 1098, de manejar los conflictos familiares también debería dejar de recaer sobre los Comisarios de Familia. Se trata de una función psicosocial, y no judicial, dispendiosa en tiempo; en la práctica, se asemeja a una forma de conciliación no vinculante. En Medellín, representó el 21,3 por ciento de la carga de trabajo para el periodo entre 2013 y 2015.

**Figura 6.** Distribución de casos por tipo de acción, Medellín, 2013-2015



**Fuente:** figura de elaboración por las autoras a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

De todas las responsabilidades de los Comisarios de Familia que es necesario asignar en otro lugar, la más importante y difícil de reestructurar es la responsabilidad «subsidiaria» de actuar como Defensores de Familia en alrededor del 88 por ciento de los municipios colombianos. Este es un segundo trabajo de tiempo completo<sup>95</sup> y, por ley, los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben predominar sobre cualquier otro asunto<sup>96</sup>. Los Comisarios de Familia nos informan

**95** Más adelante se muestra la lista completa de las numerosas tareas que debe desempeñar un Comisario de Familia, según el ICBF, en su función «subsidiaria» de Defensor de Familia.

**96** Debido a la ausencia de un sistema nacional de información, es imposible calcular la carga de trabajo de los Comisarios de Familia que desempeñan esta función doble, lo que garantiza su invisibilidad.

que, aunque se les exige que desempeñen todos los deberes de un Defensor de Familia del ICBF, este Instituto no les da ningún apoyo y, lo que es peor, obstaculiza su capacidad para brindar la asistencia que requieren los niños, niñas y adolescentes. Reconocemos que la solución a este problema puede ser difícil y costosa, y que tal vez no se pueda implementar con tanta rapidez como la eliminación de otras responsabilidades.

## Seguimiento de las medidas de protección por violencia intrafamiliar

La responsabilidad de dar seguimiento a las medidas de protección merece mención dado que constituye una responsabilidad adicional, subsumida bajo la responsabilidad de emitir medidas de protección, sobre la cual tienen que dar cuenta los Comisarios de Familia y que abarca gran cantidad de tiempo.

El Ministerio de Justicia estableció el requisito de dar seguimiento a las medidas de protección por violencia intrafamiliar en 2011, mediante el Decreto 4799<sup>97</sup>. Su objetivo expreso es «verificar el cumplimiento y la efectividad de [las medidas de protección] (...) En caso de haberse incumplido lo ordenado, [la Comisaría de Familia] orientará a la víctima sobre el derecho que le asiste en estos casos».

En la práctica, puede resultar imposible dar seguimiento en las áreas más rurales, a menos que la víctima esté dispuesta a regresar a la Comisaría de Familia. Es posible que las distancias sean muy grandes, que no haya posibilidad de moverse al exterior del centro urbano excepto a pie o a caballo, que se requiera un auto (y el Comisario de

---

<sup>97</sup> Decreto 4799 de 2011, «Diario Oficial No. 48.289 de 20 de diciembre de 2011»

Familia no lo tenga), o que el traslado aún sea muy peligroso. Con frecuencia, las Comisarías de Familia en la muestra del estudio, fuera de Bogotá y Medellín, no tenían trabajador social u otros miembros del personal. Puede ser que la cantidad de trabajo o el alcalde local no permitan que el Comisario de Familia se ausente de la Comisaría, incluso para realizar el seguimiento. También es posible que no funcione el seguimiento a través de otros medios de comunicación. Puede ser que no haya Internet, que las víctimas no tengan teléfono propio o que la recepción telefónica sea irregular.

En las ciudades grandes, incluidas las ciudades de categoría especial y de las categorías 1, 2 y 3, las Comisarías de Familia pueden tener personal insuficiente, además de una carga de trabajo aplastante, por lo que no tienen la capacidad para dar seguimiento, excepto en los casos que se consideren de mayor riesgo. Bogotá destacó por sus esfuerzos constantes para dar seguimiento a las medidas. En esa ciudad uno de los dos trabajadores sociales del equipo de cada Comisario de Familia se dedica al seguimiento. Pero, incluso ahí, los trabajadores sociales informaron que enfrentan dificultades logísticas debido a la cantidad de casos y a que las partes involucradas se niegan a participar en el seguimiento.

Se requiere más orientación y claridad sobre los objetivos que ha de alcanzar el seguimiento y las circunstancias en las que debe llevarse a cabo. Es preciso hacer una declaración clara que identifique cuándo puede resultar imposible que una Comisaría de Familia realice el seguimiento y exima de responsabilidad a los Comisarios de Familia en dichos casos.

La redacción actual del Decreto 4799, con su afirmación sobre orientar a las mujeres acerca de sus derechos en caso de incumplimiento, sugiere que el objetivo es vigilar si el agresor está cumpliendo las condiciones de una medida y sancionarlo si no lo hace, pero esto no se afirma de

forma expresa. Cuando una mujer se entera de que las sanciones para un agresor que incumple una medida de protección consisten en una multa, seguida de tiempo en la cárcel para los reincidentes, no querrá que se castigue al agresor si depende económicamente de él para su supervivencia y la de sus hijos. Si tomamos Bogotá como ejemplo, la mayoría de los casos se ubican en el estrato 2, lo que significa que las familias carecen de recursos financieros. Como las medidas de protección son del orden civil, las víctimas tienen que iniciar un nuevo proceso con el Comisario de Familia para solicitar sanciones contra un agresor por el incumplimiento de una medida<sup>98</sup>. Cuando las mujeres se dan cuenta de que las sanciones podrían suponer daños económicos reales para ellas y sus hijos, dejándolos en una situación de completa indigencia, muchas se niegan a entablar un proceso de imposición de sanciones.

Sin embargo, el instrumento de seguimiento diseñado por el Ministerio parece sugerir que el objetivo del seguimiento es determinar si las otras instituciones nacionales encargadas de ejecutar las diversas medidas dictadas por un Comisario de Familia realmente están cumpliendo sus responsabilidades. No está claro cuál es la utilidad de esta información. Otras partes interesadas han documentado ampliamente que no se están prestando muchos de estos servicios<sup>99</sup>. Como

---

<sup>98</sup> Técnicamente, el Comisario de Familia u otro tercero podría entablar un proceso de imposición de sanciones, pero sólo si tiene información de primera mano sobre el incumplimiento y presenta pruebas que lo corroboren.

<sup>99</sup> Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, (2015), *La misma historia otra vez. Vivencias de mujeres y barreras de acceso a la justicia. Tercer informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008*; Mesa por los Derechos de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, (2013), *Ley 1257 de 2008, Ley 1257, Cinco Años Después. II Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008*, Ediciones Antropos: Bogotá; León Amaya, Andrea Catalina y Linda María Cabrera Cifuentes, (2016), *Ley 1257. Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias*.

hemos demostrado, un Comisario de Familia, por su cuenta, está en el «sótano» de la administración y no puede obligar a estas grandes instituciones a que cumplan su deber. Este hecho, aunado a la escasez de personal y el exceso de trabajo, posiblemente explica por qué los Comisarios de Familia no utilizan el instrumento de seguimiento.

Si el propósito del seguimiento es ayudar a la mujer a avanzar a lo largo del difícil proceso de cambio que implica hacer frente a la violencia intrafamiliar, es necesario brindar tratamiento psicosocial y otros servicios. Dichos servicios deben existir para que este objetivo de seguimiento tenga sentido. Muchas veces, ese no es el caso.

Si uno de los objetivos del seguimiento es evaluar la efectividad de las medidas de protección, es preciso establecer criterios estándares de efectividad y formular un proceso para medirlos, responsabilidad que no puede recaer sobre las Comisarías de Familia. Por otra parte, a menos que se implemente la recomendación de crear un sistema nacional de recolección de datos dirigido por el Dane, y hasta que eso suceda, todos los datos que se obtengan sobre la efectividad estarán fragmentados y no podrán agregarse, lo que reducirá su utilidad.

Independientemente del objetivo u objetivos del seguimiento, es preciso que los Comisarios de Familia reciban los recursos que les permitan llevar a cabo el seguimiento necesario, incluido el recurso de tiempo, es decir que se eliminen las responsabilidades que no están relacionadas con violencia intrafamiliar. Si el Estado no les proporciona los recursos necesarios para hacerlo, los Comisarios de Familia no deberían tener que rendir cuentas por la falta de seguimiento a las medidas de protección ni preocuparse de que un alcalde que quiera

nombrar a su propio Comisario de Familia utilice la falta de seguimiento como excusa para despedirlos.

### ***Armonizar y esclarecer el seguimiento necesario para el restablecimiento de derechos en casos de violencia intrafamiliar***

En la medida en que el proceso de restablecimiento de derechos conforme a la Ley 1098 exige que el personal de las Comisarías de Familia se asegure de la implementación de las medidas ordenadas para restablecer los derechos de un niño, niña o adolescente, es necesario que la legislación exprese con claridad el tipo de seguimiento que se requiere y en qué se asemeja o difiere del que exige la Ley 294 para las medidas de protección. Existen motivos de política pública que pueden exigir un seguimiento más robusto en los casos de niños, niñas y adolescentes. Además, en estos casos, los Comisarios de Familia están autorizados por ley a retirar al niño, niña o adolescente del hogar para proteger y restablecer sus derechos. Desde la perspectiva del personal de las Comisarías de Familia que trata de aplicar la ley, un pronunciamiento claro sobre el seguimiento que se requiere para estos dos tipos de procedimientos y las diferencias entre ellos, si las hubiere, ayudará a asegurar que exista un enfoque estandarizado a lo largo de lo que se ha llamado las «muchas Colombias».

Como señalamos antes, las obligaciones que imponen las leyes 294 y 1257 a los Comisarios de Familia no están armonizadas con las de la Ley 1098. Esto crea ambigüedad y confusión. Es necesario que cada Comisario de Familia interprete y determine cómo aplicar estas leyes. En consecuencia, una misma disposición legal se interpreta de muchas maneras diferentes. Esto contribuye al hecho de que el acceso de una mujer a la justicia dependa, en parte, del Comisario de Familia que tiene competencia para atender su denuncia.

En primer lugar, en los casos de violencia intrafamiliar contra un niño, niña o adolescente, es necesario expresar con claridad si el Comisario

de Familia debe entablar un proceso de medidas de protección, según la Ley 294, o un proceso de restablecimiento de derechos, según la Ley 1098. Cuando un Comisario de Familia utiliza un proceso de restablecimiento de derechos, conforme a la Ley 1098, en relación con un caso de violencia intrafamiliar contra un niño, niña o adolescente, tiene que haber una descripción precisa sobre cómo ofrecer el trato diferencial que la Ley 1257 dispone para las niñas. Por último, como parte de las medidas para resolver el duelo de competencias entre los Defensores de Familia del ICBF y los Comisarios de Familia, es preciso esclarecer las disposiciones del artículo 86 de la Ley 1098 mediante una revisión, a fin de que los Comisarios de Familia y los Defensores de Familia sepan cuáles casos que implican maltrato, según la definición del término en la Ley 1098, son competencia de los Comisarios de Familia. Maltrato es el término considerablemente amplio que utiliza la Ley 1098 e incluye no sólo la violencia intrafamiliar, como se define en la Ley 294, sino también todas las formas de negligencia mediante acción u omisión por parte de los miembros de la familia y de cualquier otro tercero dentro de la comunidad.

## **Las reglas de la Ley 1098 sobre la creación y la dotación de personal de las Comisarías de Familia están plagadas de vacíos y supuestos ilógicos**

La creación de Comisarías de Familia debe estar vinculada con la demanda de servicios, y no sólo con la población, y es preciso eliminar los supuestos poblacionales ilógicos incorporados en la Ley 1098. Se debe subsanar el vacío que permite que hasta el 97 por ciento de los municipios colombianos, los ubicados en las categorías 6 a 2, queden exentos de la obligación de proporcionar a las Comisarías de Familia el personal que exige la ley. Incluso las estadísticas oficiales de Colombia proporcionadas por Medicina Legal muestran que cuatro de las cinco ciudades con mayor índice de incidencia de violencia

contra una pareja femenina por cada 100 mil personas pertenecen a las categorías municipales de 6 a 2<sup>100</sup>. Además, la Ley 1098 asigna las responsabilidades de las Comisarías en el supuesto de que cuentan con personal completo.

Todos los municipios de las categorías 6 a 2, que constituyen aproximadamente el 97 por ciento de los 1.101 municipios colombianos, deben tener una Comisaría de Familia; sin embargo, (a) las ciudades de categoría especial deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas, (b) las ciudades de primera categoría deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas y (c) los municipios más pobres y pequeños pueden asociarse para compartir una sola Comisaría intermunicipal entre ellos<sup>101</sup>.

Es difícil entender por qué una ciudad mediana de segunda categoría con una población máxima de 60 mil habitantes amerita una Comisaría de Familia, pero si se agregan otros 80 mil habitantes para sumar un total de 140 mil, el requisito sigue siendo una Comisaría. Si pasamos a las ciudades de categoría especial y multiplicamos por cuatro los 60 mil para alcanzar un total de 240 mil habitantes, el requisito sigue siendo una Comisaría de Familia. Así, entre las ciudades de categoría especial (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas) y las de primera categoría (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas), la Ley 1098 incorpora implícitamente el falso supuesto de que las ciudades de categoría especial son menos violentas que las ciudades más pequeñas de primera categoría.

---

<sup>100</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (2018), *Forensis 2017: Datos para la Vida*.

<sup>101</sup> Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006»; Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007».

Si tomamos a Medellín como ejemplo y comparamos la cantidad de procesos administrativos que manejan los Comisarios de Familia con la cantidad de habitantes a los que prestan servicios, llaman la atención dos cosas.

En primer lugar, no hay un solo Comisario de Familia que preste servicios a 250 mil individuos. Medellín cuenta con veintitrés Comisarios de Familia –diez más de los que exige la Ley 1098–. De los que entrevistamos, todos, menos uno, dijeron tener una carga de trabajo aplastante. El otro, sólo describió su carga de trabajo como «demandante». Al momento de nuestras entrevistas, debido a la enorme carga de trabajo, muchas Comisarías estaban programando las audiencias para medidas de protección definitivas en un plazo de tres a cuatro meses, en lugar de entre cinco y diez días después de la expedición de las medidas de protección provisionales como exige la ley.

En segundo lugar la investigación muestra que los Comisarios de Familia con mayor carga de trabajo no siempre son los que atienden a las poblaciones más grandes. La demanda depende de las características sociodemográficas de la población a la que atienden y de la complejidad de los casos, y no simplemente de la cantidad de habitantes, como refleja la Tabla 6.

**Tabla 6.** Clasificación de Comisarías por población y número de casos, Medellín

Comuna de Medellín por número y nombre oficial	Nombre de la Comuna en el sistema de gestión de casos de las Comisarías de Familia en Medellín	Población en 2016	Comunas ordenadas de mayor a menor en función del número de casos, periodo de 2013 a 2015
Comuna 06 - Doce de Octubre	Igual	194.239	1
Comuna 03 - Manrique	Igual	160.378	2
Comuna 07 - Robledo	Comuna Siete	173.075	3
Comuna 01 - Popular	Comuna Uno	130.914	4
Comuna 08 - Villa Hermosa	Igual	138.045	5
Comuna 04 - Aranjuez	Campo Valdés	162.596	6
Comuna 09 - Buenos Aires	Igual	137.049	7
Comuna 02 - Santa Cruz	Villa de Socorro	111.992	8
Comuna 16 - Belén	Igual	197.123	9
Comuna 13 - San Javier	Igual	138.625	10
Comuna 80 - Corregimiento San Antonio de Prado	Igual	113.202	11
Comuna 60 - Corregimiento San Cristóbal	Igual	86.315	12
Comuna 05 - Castilla	Igual	150.347	13
Comuna 11 - Laureles - Estadio	La Floresta	122.503	14
Comuna 10 - La Candelaria	Comuna Centro	85.587	15
Igual	Igual	94.960	16
Comuna 12 - La América	Comuna Santa Mónica	96.613	17
Apoyo	Igual	n/c	18
Comuna 14 - El Poblado	Igual	130.206	19
Comuna 70 - Corregimiento Altavista	Igual	37.478	20
Comuna 50 - Corregimiento Palmitas	Igual	6.687	21
Comuna 90 - Corregimiento Santa Elena	Igual	18.789	22

**Fuente:** tabla de elaboración por las autoras con base en datos del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín.

Por último, la Ley 1098 asigna responsabilidades a las Comisarías de Familia en el supuesto de que cada Comisaría cuenta con el personal

que exige la ley, que consiste en al menos un psicólogo, un trabajador social y un secretario, pero después otorga a aproximadamente el 97 por ciento de los municipios, los que están en las categorías 6 a 2, la posibilidad de no proporcionar dicho personal<sup>102</sup>. El hecho de no dotar a las Comisarías de Familia del personal adecuado constituye una deficiencia crítica.

De acuerdo con las entrevistas, muchos municipios, incluso municipios clasificados en la primera categoría, no proporcionan equipos completos a sus Comisarías de Familia; algunos Comisarios de Familia no tienen equipo interdisciplinario. La situación es peor en los municipios más pequeños. Cuatro de los cinco municipios con mayor incidencia de violencia de pareja por cada 100 mil habitantes están en las categorías 6 a 2<sup>103</sup>.

Los psicólogos y trabajadores sociales en los equipos de los Comisarios de Familia desempeñan tres funciones críticas en relación con las audiencias de medidas de protección en virtud de la Ley 294. En primer lugar, realizan el triaje cuando llegan las mujeres en dificultades. En segundo lugar, educan a las mujeres sobre sus derechos jurídicos a una vida libre de violencias y otros derechos específicos en virtud de la Ley 1257 y otras leyes de protección de víctimas. Al mismo tiempo, trabajan para sensibilizar a las mujeres para que se vean a sí mismas como titulares de derechos jurídicos y empoderadas para ejercerlos. Por último,

---

**102** El artículo 84 de la Ley 1098 tiene el efecto de eximir a los municipios en las categorías 6 a 2 de tener un equipo interdisciplinario completo, pero tanto el Decreto 4840 como el Lineamiento Técnico emitido por el ICBF para las Comisarías de Familia asignan las responsabilidades como si todas las Comisarías tuvieran equipos completos, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007»; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2012), *Lineamiento técnico para las Comisarías de Familia*.

**103** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (2017), *Forensis 2016: Datos para la vida*.

a través de las evaluaciones forenses, proporcionan pruebas que ayudan a que los Comisarios de Familia apliquen la ley y determinen las medidas de protección que dictarán. En el caso del restablecimiento de derechos conforme al ICBF, el lineamiento del Instituto exige que el personal psicosocial de la Comisaría verifique todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes y enfatiza la importancia de la función forense de los psicólogos y trabajadores sociales<sup>104</sup>.

Contar con un secretario (y uno o más asistentes administrativos) es esencial para la programación, la documentación y el mantenimiento de registros inherentes a los requisitos jurídicos para los procesos de medidas de protección como función administrativa judicial, conforme a la Ley 294. Observamos que, en muchas Comisarías, otras tareas importantes, como determinar el proceso jurídico específico que se debe seguir con base en la descripción de los hechos que realiza una mujer (un dictamen jurídico) y preparar las medidas de protección provisionales, quedan en manos de los secretarios, quienes no reciben capacitación en muchos municipios.

Por ley, los Defensores de Familia deben tener un equipo conformado, como mínimo, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista<sup>105</sup>. Por lógica, los Comisarios de Familia en alrededor del 88 por ciento de los municipios colombianos que deben asumir la función doble de Defensores de Familia/Comisarios de Familia deberían tener el doble de personal. Sin embargo, si están en un municipio de las categorías 6 a 2, los alcaldes locales determinan si tendrán algún personal. Ninguno de los Comisarios de Familia de los municipios de

---

<sup>104</sup> Decreto 4840 de 2007, «Diario Oficial No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007»; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2010), *Lineamiento Técnico para las Comisarías de Familia*.

<sup>105</sup> Artículo 79, Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

categoría 6 a los que entrevistamos tenía un equipo completo. Algunos no tenían equipo, otros tenían un psicólogo de medio tiempo o tiempo completo, otros compartían a un recepcionista y unos pocos afortunados contaban con un secretario y un psicólogo.

De acuerdo con la Ley 1098, en los pueblos y ciudades en los que las Comisarías de Familia no cuentan con el personal completo, los Comisarios pueden apoyarse en otros profesionales, como los de las escuelas locales, los médicos y enfermeros y el personal del ICBF de un municipio, para compensar<sup>106</sup>. Esto no tiene sentido. Dado que el ICBF apenas tiene presencia en alrededor del 12 por ciento de los municipios colombianos, es ilógico pensar que el personal del Instituto puede ayudar a los Comisarios de Familia. También está alejado de la realidad el supuesto de que los profesionales de una población pequeña, que ya tienen sus propios empleos de tiempo completo, podrán apoyar las operaciones de las Comisarías de Familia.

## **Es necesario solucionar la relación disfuncional con el ICBF**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, es una institución creada por el gobierno nacional y financiada a partir de su presupuesto, que tiene su sede en Bogotá y oficinas en otras partes de Colombia. Los Defensores de Familia que no son Comisarios de Familia son empleados directos y forman parte del ICBF. El ICBF también está encargado de determinar los requisitos que deben reunir las instituciones públicas necesarias para los niños y niñas que fueron abandonados o retirados de la custodia de sus padres por violencia intrafamiliar u otros actos que constituyen maltrato conforme

---

106 *Ibid.*

a la Ley 1098 y que, por lo tanto, se convierten en responsabilidad del Estado. Debido a que, incluso cuando desempeñan también las funciones de los Defensores de Familia, los Comisarios de Familia son parte de la rama ejecutiva del gobierno local y no están incluidos en el presupuesto del ICBF. La estructura institucional crea un incentivo para que el ICBF clasifique la mayor cantidad posible de casos como violencia intrafamiliar y así pueda remitir los asuntos a un Comisario de Familia. También crea un incentivo para negarles a los Comisarios de Familia/Defensores de Familia los cupos en las instituciones públicas para los niños abandonados o maltratados, a menos que el Comisario de Familia/Defensor de Familia logre que su alcalde local celebre un contrato con el ICBF y pague el cupo. Así el ICBF transfiere los costos a otras instituciones y los Defensores de Familia del Instituto están en libertad de trabajar con otros casos. Por último, el ICBF reserva un recurso escaso para sus Defensores de Familia: los cupos para los niños y niñas que se han convertido en responsabilidad del Estado.

*De acuerdo con los funcionarios que tienen el papel doble de Comisarios de Familia/Defensores de Familia, lidiar con el ICBF en cuestión de cupos es su «peor pesadilla», una situación «sin salida» y una de las principales fuentes de estrés laboral.*

Una Comisaria de Familia nos informó que constantemente tiene que instituir tutelas contra el ICBF en nombre de las personas menores de edad para conseguir un lugar en las instituciones estatales controladas por el Instituto. Regularmente las gana; pero, señala, presentar una tutela exitosa requiere un esfuerzo considerable. Otros Comisarios recurren a sus redes personales y piden favores «personales» para conseguir el cupo que necesitan.

Los Comisarios de Familia manifestaron su preocupación por los niños, cuyo bienestar se supone que es la prioridad del Estado.

## Actividades cotidianas de los Comisarios de Familia: una ventana hacia las «muchas Colombias» y la disfunción institucional

Una observación de las actividades cotidianas en diferentes Comisarías de Familia revela claramente la realidad de lo que hemos llamado «muchas Colombias» y, a través de esa lente, muestra las numerosas repercusiones operativas que tiene el situar a los Comisarios de Familia bajo la autoridad del ejecutivo local. La sociedad civil y el gobierno hablan de «la Comisaría de Familia», como si todas las Comisarías

*No todas las Comisarías de Familia son iguales.*

fueran uniformes y operaran con personal, políticas y procedimientos similares, así como un nivel estándar (aunque mínimo) de recursos. No hay nada más alejado de la realidad. La experiencia que tiene cada mujer con el gobierno, el acceso a la justicia,

la protección y seguridad, y los servicios básicos cuando fue golpeada, o sus hijos fueron víctimas de abuso, depende de la ubicación de la Comisaría de Familia. Dicho de otra manera, la geografía importa. Las Comisarías de Familia en Bogotá y Medellín y, sospechamos, en otras ciudades de categoría especial, están a un mundo de distancia no sólo de las Comisarías en los municipios colombianos más pobres y pequeños de categoría 6, sino también de las que están en municipios de todas las demás categorías, incluidas las ciudades clasificadas en las categorías 1 y 2.

¿A qué se deben las diferencias? Muchas son producto de la estructura institucional deficiente que describimos antes, pero eso no explica todo. Las diferencias en las operaciones de las Comisarías de Familia en Bogotá y Medellín también se pueden atribuir a la habilidad y los conocimientos especializados en gestión pública de los funcionarios públicos encargados de supervisar la gestión de las Comisarías de Familia.

Al momento de las entrevistas en Bogotá, los Comisarios de Familia estaban adscritos a la Subsecretaría de Familia, la cual dependía de la Secretaría de Integración Social. En Medellín, la estructura jerárquica acababa de cambiar: los Comisarios quedaron bajo la autoridad de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, la cual creó un cargo de administración de la gestión dentro de la dependencia –con algo de apoyo adicional– para supervisar a las Comisarías de Familia. Además de esa pericia administrativa, está el hecho de que los gobiernos de estas ciudades reconocen que contar con Comisarías de Familia que funcionen debidamente es indispensable para atender las necesidades vitales de sus ciudadanos y las respaldan con un nivel de financiamiento que, aunque no parece ser suficiente para satisfacer la demanda, es superior al que proporcionan otros municipios a sus Comisarías.

Así como los Comisarios de Familia de las ciudades y municipios pequeños de todo el país están reinventando la rueda, los funcionarios encargados de la gestión están haciendo lo mismo en las ciudades más grandes. Las grandes ciudades no comparten entre ellas las innovaciones y mejores prácticas establecidas. Durante el trabajo de campo, Medellín manifestó gran interés en conocer las prácticas de gestión de Bogotá para mejorar sus servicios.

A continuación, se presenta un resumen de las operaciones cotidianas de las Comisarías en Bogotá y Medellín; después se les contrasta con las de otras ciudades en nuestra muestra.

### **Bogotá**

Las Comisarías de Familia de Bogotá son las más grandes e innovadoras. Cuentan también con la gestión más profesional por parte de una oficina con alrededor de cincuenta y seis empleados en una ubicación céntrica. Bogotá tiene cincuenta y cinco Comisarios de Familia que trabajan en treinta y seis Comisarías y dos unidades móviles. El

modelo de servicio de Bogotá toma en cuenta el tamaño de la población a la que atiende cada Comisaría de Familia, la naturaleza de la población atendida (excombatientes/organizaciones criminales, personas desplazadas, estratos sociales), la cantidad de casos de distintos tipos que se presentan (medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, incluida la violencia contra parejas, niños, niñas y adultos mayores, restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, conciliaciones en virtud de la Ley 640, manejo de conflictos familiares) y el grado de peligro que supone el barrio en el que está ubicada la Comisaría (lo cual afecta el horario de servicio que puede tener la oficina). Considera cómo aprovechar el espacio físico de cada Comisaría para atender mejor las necesidades de la comunidad a la que se prestan servicios y evitar, en lo posible, la necesidad de crear nuevas oficinas físicas con sus correspondientes gastos generales adicionales.

Bogotá emplea las tres modalidades principales de Comisarías que se describen a continuación, así como dos unidades móviles.

- Comisaría con jornada laboral ordinaria (de 7:00 a. m. a 4:00 p. m., de lunes a viernes), llamada Comisaría diurna, que tiene un Comisario de Familia con un equipo interdisciplinario grande (usualmente de doce personas, incluidos mínimo dos trabajadores sociales y dos psicólogos). Hay veintiún Comisarías de este tipo, que se utilizan cuando la demanda se puede satisfacer en general durante la jornada laboral ordinaria o cuando es necesario para la seguridad del personal de la Comisaría de Familia.
- Comisaría de jornada ampliada, llamada Comisaría semipermanente, con dos turnos: uno de 7:00 a. m. a 4:00 p. m. y otro de 4:00 p. m. a 11:00 p. m., de lunes a viernes. En cada turno trabaja un Comisario de Familia distinto con su propio

equipo interdisciplinario de diez a doce personas. El horario vespertino de atención es una necesidad y una innovación: la demanda es alta y las personas atendidas trabajan durante el día y no pueden ausentarse de su trabajo.

- Dos Comisarías permanentes, una para atender el norte de Bogotá y la otra para el sur de Bogotá, que operan las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana. Estas Comisarías operan como las semipermanentes, pero además agregan cuatro equipos básicos de dos personas, cada uno encabezado por un Comisario de Familia (para sumar un total de tres personas por equipo) que ofrecen atención durante la noche, los fines de semana y en días festivos. Los Comisarios de Familia y otros miembros del personal que trabajan en las Comisarías permanentes explican que estas constituyen

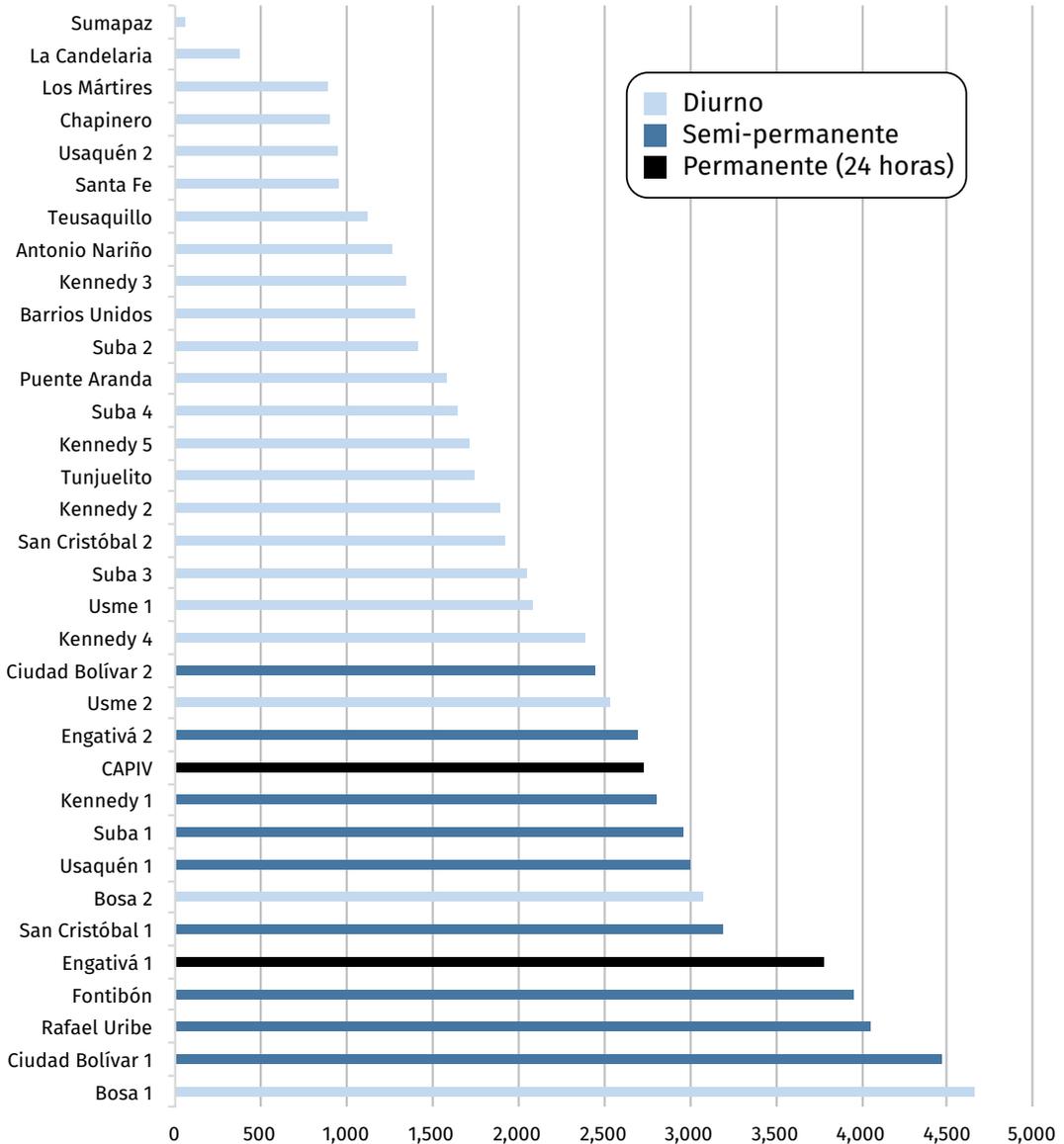
(...) las salas de urgencias para las familias (...) La dinámica es diferente al resto de las Comisarías porque atendemos en festivos y fines de semana, en la madrugada y a media noche. Nos llegan situaciones de emergencia. Hay que tomar medidas inmediatas. Lo que hacemos es salvar vidas. A pesar de que tenemos la misma competencia que el resto de las Comisarías, la realidad que vemos es más compleja y urgente.

Hay dos unidades móviles que se pueden trasladar según se necesite, cuando haya un aumento repentino de la demanda. Estas unidades brindan apoyo general y se encargan de las actividades de prevención.

La siguiente tabla muestra la cantidad de casos procesados en 2015 por modalidad. No todas las zonas de Bogotá con una demanda extraordinariamente alta pueden tener Comisarías semipermanentes,

por cuestiones de seguridad durante la noche, como en el caso de la Comisaría de Familia Bosa 1.

**Tabla 7.** Distribución de casos procesados por las Comisarías de Familia en Bogotá, 2015



Fuente: tabla de elaboración por las autoras a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Integración Social.

Bogotá ha desarrollado un conjunto integral de políticas y procedimientos estandarizados<sup>107</sup> que vinculan las diferentes responsabilidades de los Comisarios de Familia y sus requisitos en un flujo de trabajo que comienza cuando una persona llega a la Comisaría y continúa a través de las diferentes etapas de cada tipo de proceso manejado por las Comisarías (una ruta interna integral; véase Apéndice 1 para más información sobre la ruta interna de Bogotá). Se describen claramente las funciones de cada persona en la Comisaría de Familia y sus responsabilidades durante cada etapa de la ruta interna. En el caso de las medidas de protección por violencia intrafamiliar, en virtud de la Ley 294, la ruta interna incorpora los requisitos procedimentales correspondientes del debido proceso. En casos en los que hay, o podría haber, violencia intrafamiliar, Bogotá desarrolló su propia herramienta de evaluación de riesgos. Un integrante del equipo interdisciplinario (psicólogo o trabajador social) debe llenar las preguntas

---

**107** El documento principal de «política/procedimiento» de 2013 (Ruta Interna de Atención Integral en Comisarías de Familia en Bogotá D. C.) explica los antecedentes legales pertinentes, enumera las responsabilidades de los Comisarios de Familia, identifica los principios que rigen las acciones de los Comisarios de Familia, menciona los criterios estratégicos empleados para evaluar la demanda de servicios de los Comisarios de Familia, crea una estructura de cuatro etapas, y especifica lo que debe pasar en cada etapa (incluida la documentación dentro del sistema) y los recursos humanos (es decir, determinar quién dentro del personal de la Comisaría debe desempeñar cada tarea e identificar personal determinado con funciones de apoyo administrativo [transversal]) necesarios para el funcionamiento general de la Comisaría. Esta es la Ruta Interna de Bogotá; véase el Apéndice 1. Tres documentos respaldan la Ruta Interna de Bogotá: un documento de procedimientos, «Instructivo: Implementación Ruta Interna de Atención en Comisarías de Familia» (Instructivo de Bogotá); un instrumento de evaluación de riesgos, «Formato Instrumento de Identificación Preliminar de Riesgo para la Vida y la Integridad Personal por Violencias al Interior de la Familia» (Instrumento de Evaluación de Riesgos); y una política/procedimiento sobre el seguimiento a las medidas de protección por violencia intrafamiliar, «Modelo de Seguimiento y Acompañamiento a Familias Afectadas por Violencia Intrafamiliar en las Comisarías de Familia de Bogotá» (Modelo de Seguimiento).

correspondientes durante una entrevista semiestructurada, que es un componente crítico del proceso inicial de admisión. Las respuestas se usan para personalizar el contenido de las medidas de protección provisionales. El Comisario de Familia cuenta con el apoyo de un secretario, un trabajador social y un psicólogo dedicados específicamente a recolectar pruebas para una audiencia de medidas de protección definitivas, que pueden comparecer y presentar pruebas en la audiencia (una función forense) y contribuir a determinar el contenido de las medidas de protección definitivas.

Estas políticas y procedimientos cuentan con el apoyo de un sistema de gestión de casos que incluye plantillas modificables para las distintas clases de medidas y notificaciones que deben generar los Comisarios de Familia en cada uno de los cuatro principales tipos de casos que manejan. Este sistema está configurado como un módulo en el sistema informático que utiliza todo el personal de la Secretaría de Integración Social. Aunque se trata principalmente de un sistema de gestión de casos, el programa se modifica con regularidad para generar diferentes tipos de información administrativa que ayuda a gestionar las Comisarías de Familia.

El personal de la Subsecretaría de Familia no deja de buscar maneras de aumentar la eficacia de las Comisarías, desde los esfuerzos por transferir a otras instituciones competentes las conciliaciones dispuestas por la Ley 640 que no estén relacionadas con la violencia intrafamiliar, hasta la celebración de un acuerdo con Medicina Legal para identificar a ciertas oficinas/personas que estarían disponibles para realizar las evaluaciones forenses físicas y psicológicas que suelen ser fundamentales para probar que se cometió violencia contra una mujer o niña. Así como la configuración de un sistema dentro de las oficinas de la Fiscalía de la Nación para transmitir de forma electrónica la denuncia original o la información proporcionada a la

Comisaría de Familia para justificar la expedición de una medida de protección por violencia intrafamiliar en virtud de la Ley 294<sup>108</sup>.

Por desgracia, el notable modelo de gestión desarrollado por Bogotá no se conoce en el resto del país. No existe un mecanismo para que los encargados de la gestión de las Comisarías en las ciudades de categoría especial o primera categoría compartan sus mejores prácticas: una consecuencia más de la disfunción institucional. Las oficinas de gestión también «reinventan la rueda» en todo el país.

### **Medellín**

Medellín, al menos cuando realizamos las entrevistas en 2016, estaba rezagada en comparación con Bogotá en cuanto a la aplicación de los conocimientos de gestión pública a la supervisión de sus Comisarías de Familia. La administración que había asumido el cargo para esas fechas estaba comprometida en profesionalizar la gestión de las Comisarías de Familia. Entendemos que durante años no se había invertido lo suficiente en las Comisarías de Familia, las cuales tenían una escasez de recursos y un exceso de trabajo graves, lo que llevó a un paro laboral en 2015 con el objetivo de exigir los recursos necesarios

---

**108** Este vínculo entre el sistema de justicia penal y el de justicia civil contraviene las mejores prácticas, ya que cuando las mujeres se enteran de que la información que proporcionan para una medida de protección se transmitirá a los fiscales y podría dar lugar a que sus parejas sean enjuiciadas y encarceladas hasta por ocho años, retiran las solicitudes de medidas de protección. Recomendamos romper este vínculo. Véase UN Women, (2012), *Handbook for legislation on violence against women*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women; Conner, Dana Harrington, (2014), «*Civil protection order duration: proof, procedural issues, and policy considerations*», New York: United Nations Publications, en *Temple Political & Civil Rights Law Review*. 24: 343.

para satisfacer la demanda de servicios, en particular las medidas de protección por violencia intrafamiliar<sup>109</sup>.

La administración actual realizó una revisión y encontró una acumulación de asuntos pendientes, la mayoría de ellos procesos de medidas de protección por violencia intrafamiliar en virtud de la Ley 294, que había alcanzado más de 7.500 casos sin resolver. De acuerdo con un oficial entrevistado de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, cada caso representaba «Una tragedia para una familia» y «Una bomba para la confianza ciudadana en el Estado». Se diseñó y ejecutó un plan para eliminar la acumulación de asuntos pendientes, que incluía contratar a abogados y personal adicionales.

También se tomaron otras medidas, como evaluar las fortalezas y debilidades de diferentes Comisarías y su personal, asegurarse de que las Comisarías tuvieran equipos completos, mover personal de una Comisaría a otra y desarrollar una *ruta interna estandarizada para todas las Comisarías* que requiere, como mínimo, tres secretarios, un psicólogo, un trabajador social y el Comisario de Familia. Al momento de nuestras entrevistas, Medellín no había creado un conjunto de políticas y procedimientos escritos estandarizados que reflejen su ruta interna, algo que es esencial para fines de gestión.

El sistema de gestión de casos de Medellín, que es un módulo dentro del sistema informático seleccionado para el municipio de Medellín, incluía un conjunto de notificaciones y plantillas estándares para los procesos, a disposición de todas las Comisarías de Familia. Los Comisarios de Familia de Medellín dictan medidas de protección provisionales y definitivas que se ajustan a las circunstancias de cada caso, en las que incluyen una gran variedad de opciones disponibles

---

<sup>109</sup> «Comisarías de Familia de Medellín, en paro por falta de personal», (2015), en Noticias Caracol.

en virtud de la Ley 294. Como en Bogotá, se han hecho ajustes al sistema para facilitar la generación de información administrativa acerca de las operaciones de las Comisarías de Familia, algo que Medellín considera crítico para una gestión eficaz.

### **Más allá de Bogotá y Medellín**

Nuestra muestra incluyó ocho municipios clasificados en las categorías 1, 2 y 3: tres en Antioquia, tres en Boyacá y dos en Cundinamarca. En un municipio de segunda categoría, el Comisario de Familia tenía que desempeñar la función doble de Defensor de Familia/Comisario de Familia. Calculamos que en la mayoría de los otros treinta y dos municipios incluidos en la muestra y clasificados en las categorías 4, 5 y 6, los Comisarios de Familia también cumplían esa doble función.

En gran parte de las ciudades y pueblos la Comisaría de Familia depende de la Secretaría de Gobierno, cuyo titular es un cargo de nombramiento político del alcalde. Incluso en los municipios de primera categoría, no parecía realizarse esfuerzo alguno para aplicar los principios de gestión de la función pública a la supervisión de las Comisarías de Familia.

A continuación, se describen otras categorías de diferencias.

- *Sistemas de información de gestión.* Unos pocos municipios exigen la presentación de estadísticas sobre los tipos de casos manejados en hojas de cálculo de Excel, pero la información que registran varía de un municipio a otro y los datos recolectados no se prestan para usarlos como un mecanismo de gestión. Además, algunas Comisarías de Familia no contaban con las herramientas informáticas básicas necesarias para la recolección y el análisis de datos. Cuando le pedimos información a un Comisario de Familia de un municipio de segunda categoría sobre la cantidad y el tipo de casos que maneja la

Comisaría, el Comisario sacó un cuaderno, su única herramienta de mantenimiento de registros, y empezó a contar. El municipio, nos explicó, no quería pagar una licencia de Excel para la Comisaría.

- *Procedimientos internos.* Un municipio de primera categoría tenía un documento de dos páginas que servía como guía para sus procedimientos internos, desde la recepción de cada usuario y la toma de decisiones sobre la clase de asunto en cuestión, hasta la manera en que se maneja cada tipo de asunto. El secretario tiene la importante función de recibir a cada usuario y decidir qué tipo de proceso hay que seguir. Si se trata de una medida de protección en virtud de la Ley 294, el secretario redacta la medida de protección provisional (según las instrucciones, todas las medidas de protección provisionales deberán ser iguales; incluyen una medida de *conminación*, es decir, ordenar que la violencia cese de inmediato, pero nada más, y establecen la fecha para una audiencia de medida de protección definitiva). Parece que poco ha cambiado desde que la Procuraduría realizó su histórica encuesta sobre las Comisarías de Familia en 2010, en la cual señaló que la falta de procedimientos operativos escritos para especificar una ruta interna era una deficiencia importante<sup>110</sup>.
- *Ausencia de equipos interdisciplinarios completos.* Algunos de los municipios más grandes tenían equipos interdisciplinarios completos; sin embargo, esto parece ser la excepción más que la regla, ya que la Ley 1098 permite que los municipios de las categorías 6 a 2 eludan la obligación de proporcionar un

---

<sup>110</sup> Procuraduría General de la Nación, (2012), *Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Comisarías de Familia línea de base nacional segunda parte.*

equipo interdisciplinario completo o siquiera algún miembro para dicho equipo. Incluso los municipios de primera categoría ignoran el requisito de dotar a las Comisarías de equipos interdisciplinarios completos. Uno de los municipios de primera categoría dependía fuertemente de las universidades locales para que becarios de psicología y derecho les ayudaran a operar las Comisarías. Las rotaciones de becarios coincidían con el calendario del semestre académico y, por lo tanto, eran por periodos de tres meses. Tan pronto como un becario adquiere la capacitación suficiente, la rotación termina y el ciclo empieza de nuevo.

Las Comisarías de nuestra muestra ilustraban todas las permutaciones posibles de dotación de personal. Algunas sólo contaban con el abogado que ocupaba el cargo de Comisario de Familia. Otras empleaban a un psicólogo de medio tiempo o tiempo completo, pero no tenían secretario. Este era el patrón más frecuente. «La secretaria soy yo», declaró una Comisaria de Familia de Boyacá. Otras Comisarías pueden tener un secretario compartido o de medio tiempo, además del Comisario de Familia y, quizás, un psicólogo.

Cuando los hay, se ubica a los secretarios en puestos de toma de decisiones, ya sea de forma deliberada o no, porque el Comisario de Familia se ve obligado a desempeñar tareas fuera de las oficinas o no supervisa las operaciones por exceso de trabajo, falta de aptitudes de gestión o falta de interés. Es posible que los secretarios tengan poca o nula formación sobre derecho. Y puede que los Comisarios de Familia estén demasiado sobrecargados o desorganizados para proporcionar esa capacitación, o que no estén interesados en dedicar tiempo a capacitar a los secretarios. Los secretarios también quedan a cargo del triaje de las mujeres en crisis. Mientras

que los psicólogos y trabajadores sociales tienen la formación profesional para desempeñar esa función, un secretario definitivamente no la tiene; mucho menos uno que está trabajando con un contrato de corto plazo y a quien la administración municipal puede cambiar de lugar con frecuencia. En nuestra muestra, el miembro que faltaba con más frecuencia en los equipos interdisciplinarios de los Comisarios de Familia era el trabajador social.

En las ciudades grandes es posible que los Comisarios de Familia tengan un abogado de apoyo con un contrato de corto plazo. Según nos informan, los abogados de apoyo son necesarios debido a las elevadas cargas de trabajo de las Comisarías. En una Comisaría, el abogado de apoyo celebra cuatro audiencias al día. En otra, el Comisario de Familia dijo que varias veces a la semana tanto él como el abogado apoyo celebran seis audiencias al día. Un usuario al que se le ordenó pagar obligaciones alimentarias en una conciliación presidida por un abogado de apoyo se quejó con la Personería porque la Comisaria de Familia no estuvo presente. La Personería estaba haciendo una revisión al respecto. La Comisaria de Familia, frustrada, se preguntaba: si el abogado de apoyo no puede ayudarla, «¿entonces para qué tengo apoyo jurídico?».

- *Plantillas/Medidas estándares para las medidas de protección.* Los Comisarios de Familia nos informaron que cuando asumieron el cargo algunas de las Comisarías no tenían plantillas estándares. Dado que no existe un órgano centralizado que supervise las operaciones de las Comisarías de Familia, las plantillas no son fáciles de obtener y difieren de un municipio a otro. Los Comisarios de Familia de muchos municipios de las categorías 5 y 6 dependen de la generosidad de Comisarios más establecidos de lugares cercanos para obtener plantillas.

Dada la estructura y la dotación de personal de las Comisarías, entendemos que en la mayoría de los casos las medidas de protección provisionales se personalizan poco o nada en absoluto. Todas las personas obtienen la misma medida.

- *Completamente solos, reinventan la rueda y aplican sus propias interpretaciones de las leyes.* Los Comisarios de Familia están por su cuenta en la mayoría de los municipios, sin acceso a otros juristas que trabajen en campos de derecho similares con quienes puedan consultar temas o cuestiones jurídicas difíciles, excepto, quizás, mediante comunicaciones informales con otros Comisarios de Familia en situaciones similares a través de *WhatsApp*. Como no existe una institución centralizada de Comisarios de Familia encargada de su gestión y supervisión, a diferencia del ICBF, no hay un asesor jurídico autorizado al que puedan plantear preguntas difíciles de interpretación jurídica.
- *Variación en las aptitudes jurídicas.* Las aptitudes jurídicas de los Comisarios de Familia varían considerablemente. Encontramos muchos juristas excelentes, incluidos en municipios clasificados en las categorías 5 y 6, pero esta no era, por mucho, una característica universal, incluso en los municipios de primera categoría.

## **Revertir las disfunciones, eliminar los defectos de diseño y crear Comisarías de Familia sólidas para el futuro de Colombia**

Afrontar los defectos estructurales de diseño en la institución de la Comisaría de Familia que se destacan en este informe es esencial para remediar la disfunción que obstaculiza los esfuerzos de, incluso, las

Comisarías de Familia más capacitadas y dedicadas para cumplir con eficacia su mandato en el sistema judicial y utilizar las herramientas disponibles a través de las medidas de protección, a fin de hacer valer el derecho de las mujeres a vivir vidas libres de la violencia cometida por sus parejas y otros familiares. Algunas recomendaciones se pueden atender con rapidez. Para otras, puede ser necesario un proceso en etapas después de estudiar detenidamente la vía de implementación más eficaz.

*Tiene que haber un enfoque único e integrado para dar seguimiento a todas las responsabilidades de los Comisarios de Familia.*

Entre los defectos institucionales estructurales, la adscripción de los Comisarios de Familia a la rama ejecutiva del gobierno local en los municipios de categorías 1 a 6 es uno de los más complejos y difíciles de remediar. Dejando de lado las complicaciones políticas con los alcaldes locales, la situación es difícil porque los Comisarios de Familia tienen

responsabilidades judiciales y no judiciales. Incluso si, como recomendamos, se eliminan muchas de las responsabilidades no judiciales de los Comisarios de Familia, es preciso que haya un enfoque único e integrado para supervisar todas las responsabilidades que queden. Esto incluiría un enfoque integrado que abarque el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en casos de violencia intrafamiliar, siempre y cuando esta responsabilidad permanezca en la cartera de los Comisarios de Familia.

Se deben resolver las contradicciones y ambigüedades entre los procedimientos, políticas y prioridades del ICBF y los que establecen las leyes 294 y 1257 sobre la protección de las mujeres, y proporcionar lineamientos precisos a todos los Comisarios de Familia. De lo contrario, continuará la situación actual en la que cada Comisario de Familia tiene que resolver por su cuenta las contradicciones entre las leyes y decidir su propia interpretación y aplicación, lo que da lugar

a una proliferación inaceptable de interpretaciones diferentes para una misma disposición jurídica.

Remediar la disfunción institucional se vuelve aún más complicado porque se debe garantizar un enfoque que preserve las fortalezas, las innovaciones y el nivel superior de financiamiento que observamos en Bogotá y Medellín y que pueden existir en otras ciudades de categoría especial no incluidas en la muestra. Hay maneras de lograrlo y, al mismo tiempo, hacer que las Comisarías de Familia de los municipios de las categorías 1 a 6 formen parte de una institución de nivel nacional con pericia judicial. Es preciso explorarlas.

La estrategia sugerida de crear un Ministerio de Familia sólo magnificaría la disfunción y la incertidumbre sin abordar los problemas estructurales subyacentes que afectan a los Comisarios de Familia. Según entendemos la propuesta, todas las leyes, responsabilidades y obligaciones de financiamiento correspondientes a las Comisarías de Familia quedarían intactas, excepto que (a) la responsabilidad jurisdiccional de los Comisarios de Familia pasaría a manos del Ministerio de Familia y (b) el Ministerio de Familia se convertiría en una institución de nivel nacional más que podría imponer responsabilidades a los Comisarios de Familia<sup>111</sup>.

Se agradece la labor que está realizando la Mesa Técnica bajo la dirección del Ministerio de Justicia. Sin embargo, el alcance de su trabajo no llega a la raíz del diseño institucional disfuncional<sup>112</sup>. El alcance anunciado abarca el duelo de competencias entre el ICBF y los

---

<sup>111</sup> Proyecto de Ley No. 033 de 2018.

<sup>112</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, (2019), *Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada a la justicia*; Maritiano, Ana Paula, (2019), «Acuerdo para la reforma de las Comisarías de Familia», en *Diario Jurídico*; Correa, Sergio Andrés, (2019), *Comisarías, a medias para cumplir su rol*.

Comisarios (pero no el problema de los cupos), la ausencia de criterios para distinguir los conflictos familiares de la violencia intrafamiliar, incluida la violencia de pareja, y la falta de seguimiento<sup>113</sup>.

La Mesa Técnica también se propone hacer frente a la falta de efectividad de las medidas de protección<sup>114</sup>. Esta es una cuestión importante que no se discute en este informe. En el marco de la legislación colombiana, todas las medidas de protección que puede dictar un Comisario de Familia deben ser ejecutadas por otras instituciones de nivel nacional. Por lo tanto, se debe centrar la atención en mecanismos que obliguen a estas otras instituciones de nivel nacional a cumplir las responsabilidades que les impone la ley. Es probable que todas las mejoras que logre la Mesa Técnica resulten útiles, pero no remediarán los defectos fundamentales de sobrecargar a los Comisarios de Familia con responsabilidades diversas en virtud de leyes con diferentes objetivos de política pública, exigir que asuman la función subsidiaria de Defensor de Familia o colocarlos bajo la autoridad de la rama ejecutiva del gobierno local en los municipios de las categorías 1 a 6.

Nos reunimos con muchos servidores públicos dedicados, a nivel nacional y municipal, que están genuinamente comprometidos a combatir la violencia de los hombres contra las mujeres en el hogar,

---

**113** Recomendamos que la responsabilidad de manejar los conflictos familiares se elimine de la cartera de los Comisarios de Familia. No discutimos el seguimiento (y algunas otras responsabilidades pertinentes de los Comisarios de Familia) en este informe porque, si bien son importantes, palidecen en comparación con los defectos estructurales analizados. Dado que la Mesa Técnica pretende hacerse cargo del seguimiento, incluimos nuestro análisis y recomendaciones en la sección sobre Seguimiento a las medidas de protección por violencia intrafamiliar: consideraciones y recomendaciones en este mismo capítulo.

**114** Maritiano, Ana Paula, (2019), «Acuerdo para la reforma de las Comisarías de Familia», en *Diario Jurídico*; Correa, Sergio Andrés, *Comisarías, a medias para cumplir su rol*.

sobre todo dentro del Ministerio de Justicia y la Fiscalía. También la Procuraduría ha hecho aportes importantes. Sin embargo, estos funcionarios gubernamentales a nivel nacional y municipal no pueden resolver los numerosos defectos de diseño sin un compromiso firme y constante del Gobierno de Colombia en ese sentido.

La implementación de las recomendaciones hechas en este informe es responsabilidad del Gobierno de Colombia, en virtud de su Constitución y las obligaciones derivadas de los tratados internacionales. Para lograrlo, es necesario contar con la voluntad política y el liderazgo de los más altos niveles del Gobierno de Colombia. La participación de todas las divisiones del ejecutivo nacional, incluidas las relacionadas con la formulación de presupuestos y la gestión fiscal, la dedicación de los recursos necesarios, la voluntad de trabajar con el Congreso y la inclusión de los Comisarios de Familia, quienes tienen experiencia al respecto y entienden los desafíos prácticos, son esenciales.

Por último, en todas las conversaciones acerca de la violencia intrafamiliar, sea contra mujeres, niñas, niños u hombres, el gobierno y la sociedad de Colombia tienen que reconocer el problema del que nadie quiere hablar: la violencia brutal, extrema y terrorista del conflicto que se ha introducido en todas las relaciones familiares a medida que se desmovilizan los excombatientes, y sus repercusiones para las generaciones futuras.



*Sambaiga*

# Apéndices

## Apéndice 1. Tablas que reflejan la ruta interna de Bogotá y las innovaciones de su modelo de servicio

**Tabla 8.** Requisitos de personal de las Comisarías de Familia para cada nivel de procedimientos de la Ruta Interna de Bogotá

Nivel y/o área de atención	Perfil
<b>Nivel directivo</b> (Transversal)	Comisario/a de Familia.
<b>Primer nivel:</b> Recepción inicial del/a usuario/a	Asistente administrativo preferiblemente con formación legal o con experiencia específica mínima de tres años en Comisarías de Familia.
<b>Segundo nivel:</b> Evaluación inicial del caso	Funcionario con formación legal; psicólogo/a y trabajador/a social con experiencia relacionada.
<b>Tercer nivel:</b> Intervención (Subdividido en cuatro áreas)	Área de verificación de garantía de derechos: psicólogo/a preferiblemente especializado/a en temas jurídicos y forenses, y trabajador/a social preferiblemente especializado/a en temas jurídicos.
	Área de orientación y atención en conflictos familiares: psicólogo/a y trabajador/a social preferiblemente con formación en resolución de conflictos.
	Área de Conciliación: abogado/a preferiblemente con formación en derecho de familia y/o infancia y/o métodos alternativos en resolución de conflictos. *
	Área de Protección: Comisario/a, abogado/a, preferiblemente con formación en derecho de familia, administrativo, infancia, métodos alternativos en resolución de conflictos y abogado/a de apoyo con las mismas condiciones de formación.
<b>Cuarto nivel:</b> Seguimiento	Psicóloga/o y trabajador/a social preferiblemente con experiencia y formación en trabajo de redes sociales y/o abordaje terapéutico. Trabajador/a social en formación por convenio realizado con universidades.
<b>Nivel administrativo</b> (Transversal, apoyo general a la oficina)	Secretario/a de Despacho: preferiblemente Técnico con formación legal o con experiencia específica mínima de tres años en Comisarías de Familia.
	Técnico/a en sistemas. Técnico en sistemas.
	Técnico/a administrativo. Técnico en administración.
	Notificador/a. Bachiller.
*Los abogados de apoyo pueden realizar las conciliaciones en virtud de la Ley 640; sin embargo, en términos generales, varios Comisarios de Familia de Bogotá nos dijeron que sus psicólogos y trabajadores sociales son quienes suelen realizar estas conciliaciones.	

**Fuente:** Ruta Interna de Bogotá, pp. 22-23.

**Tabla 9.** Personal de las Comisarías diurnas de Bogotá, por función y nivel de la ruta interna

Profesión	Cargo	Ruta interna
<b>Comisario/a de Familia</b>	<b>Comisario/a de Familia</b>	
Abogado/a de apoyo	Apoyo jurídico	Nivel 3
Secretario/a	Secretario/a	Transversal
Psicólogo/a	Equipo	Nivel 3
T. Social	Equipo	Nivel 3
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
Aux. Activo./A.	Aux. Activo./A.	Nivel 1
Aux. Activo./A.	Aux. Activo./A.	Nivel 1
Digitador/a	Digitador/a	Transversal
Notificador/a	Notificador	Transversal
Aux. Activo./A. - Archivo	Archivo	Transversal
<b>Personal total:</b> 13. Un/a comisario/a de familia y doce miembros del equipo interdisciplinario		

**Tabla 10.** Personal de las Comisarías semipermanentes de Bogotá (7:00 a. m. a 11:00 p. m.), por función y nivel de la ruta interna

Profesión	Cargo	Ruta interna
<b>Comisario/a de Familia</b>	<b>Comisario/a de Familia</b>	
Abogado/a de apoyo	Apoyo jurídico	Nivel 3
Secretario/a	Secretario/a	Transversal
Psicólogo/a	Equipo	Nivel 3
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
T. Social	Equipo	Nivel 3
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Digitador/a	Digitador/a	Transversal
Aux. Activo/a - archivo	Archivo	Transversal
Abogado/a de apoyo	Apoyo jurídico	Nivel 3
Secretario/a	Secretario/a	Transversal
Psicólogo/a	Equipo	Nivel 3
T. Social	Equipo	Nivel 3
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
Aux. Activo/a	Aux. Activo./A.	Nivel 1
Digitador/a	Digitador/a	Transversal
Notificador/a	Notificador	Transversal
Aux. Activo/a - archivo	Archivo	Transversal
<b>Personal total:</b> 24. Primer turno: un/a comisario/a de familia y doce miembros del equipo interdisciplinario segundo turno: un/a comisario/a de familia y diez miembros del equipo interdisciplinario		

**Tabla 11.** Personal de las Comisarías permanentes de Bogotá (veinticuatro horas/ siete días), por función y nivel de la ruta interna

Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel
<b>Comisario/a de Familia</b>	<b>Comisario/a de Familia</b>	
Secretario/a	Secretario/a	Transversal
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
<b>Comisario/a de familia</b>	<b>Comisario/a de familia</b>	
Secretario/a	Secretario/a	Transversal
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Digitador/a	Digitador/a	Transversal
Abogado/a de apoyo	Apoyo jurídico	Nivel 3
Abogado/a de apoyo	Apoyo jurídico	Nivel 3
Psicólogo/a	Equipo	Nivel 3
Psicólogo/a	Equipo	Nivel 3
T. Social	Equipo	Nivel 3
T. Social	Equipo	Nivel 3
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
T. Social	Seguimiento	Nivel 4
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
Psicólogo/a	Recepción	Nivel 2
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Aux. Activo/a	Aux. Activo/a	Nivel 1
Notificador/a	Notificador	Transversal
Aux. Activo/a - archivo	Archivo	Transversal
<p><b>Personal total:</b> 28. Hay cuatro comisarios de familia y veinticuatro miembros del equipo. Cada noche, de 11:00 p. m. a 7:00 a. m. y en los fines de semana un equipo de tres personas (comisario/a de familia, secretario/a y asistente administrativo/a) atiende las emergencias. Además, hay dos turnos de lunes a viernes; en cada uno, el personal consiste en un/a comisario/a de familia y un equipo amplio.</p>		

## Apéndice 2. Glosario y abreviaciones

Las fuentes en este informe se citan en su idioma original, inglés o español, según sea el caso.

Las abreviaciones y términos utilizados en este informe se enumeran a continuación, junto con sus significados, y se utilizan en este informe con los significados que aquí se les atribuyen. Las abreviaciones y términos definidos están en orden alfabético.

En la versión de este informe en inglés, utilizamos las siguientes convenciones cuando nos referimos a las instituciones colombianas identificadas. Esperamos que el glosario sea de utilidad para quienes están estudiando y haciendo política pública sobre violencia contra las mujeres en otros países de Latinoamérica.

**Contaduría General de la Nación** se traduce como General Accountant of the Nation; utilizamos la palabra en español Contaduría para referirnos a ella (<http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/>).

La **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** es un órgano asesor del ejecutivo nacional con una amplia cartera para impulsar políticas públicas y programas encaminados a erradicar la discriminación contra las mujeres y crear condiciones de igualdad y empoderamiento de las mujeres. Tiene la obligación específica de rendir informes anuales al Congreso sobre la implementación de la Ley 1257 (<http://www.equidadmujer.gov.co/Paginas/equidad-mujer.aspx>).

El **Departamento Administrativo Nacional de Estadística** se tradujo al inglés como National Department of Statistics, pero es posible

que se mencione usando sus iniciales en español, Dane (<http://www.dane.gov.co/>).

La **Fiscalía General de la Nación** es la dependencia nacional que emplea y supervisa a todos los fiscales del Estado (<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>).

El **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, National Institute of Legal Medicine and Forensic Sciences, en inglés, forma parte de la Fiscalía General de la Nación. En el informe, nos referimos a él como Medicina Legal (<http://www.medicinalegal.gov.co/>).

Cuando hablamos de la **Fiscalía General de la Nación**, la Procuraduría General de la Nación, **Personería** y el **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**, utilizamos sus nombres en español, los cuales se acortan en ocasiones de la siguiente manera: Fiscalía, Procuraduría y Medicina Legal, según corresponde.

El nombre del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** se tradujo como National Institute of Family Wellbeing, y utilizamos la abreviatura en español, ICBF cuando lo mencionamos (<https://www.icbf.gov.co/>).

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** se tradujo como Ministry of Justice and Law; nos referimos a él con el nombre acortado Ministerio de Justicia. El Ministerio de Justicia es responsable de expedir lineamientos técnicos en virtud de las Leyes 294 y 1257 para los Comisarios de Familia y otros miembros del sistema judicial. Los Comisarios de Familia no le reportan al Ministerio, y este no tiene experiencia de primera mano con las operaciones diarias ni los retos que enfrentan las Comisarías. El Ministerio de Justicia se ha comprometido a fortalecer las Comisarías de Familia, mediante

esfuerzos como la creación de un conjunto de recursos en línea para los Comisarios de Familia en su Conexión Justicia (<https://www.minjusticia.gov.co/Conexi%C3%B3n-Justicia/-Qu%C3%A9-es-Conexi%C3%B3n-Justicia>), y busca hacer mejoras dentro del alcance limitado de su mandato para aumentar la efectividad de los Comisarios de Familia, como intenta hacerlo con la Mesa Técnica de Comisarías de Familia.

El **Ministerio de Salud y Protección Social** es el ministerio de la rama ejecutiva nacional del Gobierno de Colombia encargado de coordinar e implementar las políticas nacionales y los servicios sociales relativos a la salud y la seguridad social. La Ley 1257 le asigna la responsabilidad de proporcionar alojamiento, apoyo económico y asistencia de salud especializada e integral (tanto física como psicológica) a las mujeres en riesgo que son víctimas de violencia de pareja. Nuestro estudio demostró que las casas de refugio, cuando las hay, son proporcionadas por los municipios locales a su costa. Los Comisarios de Familia de nuestro estudio nos informaron que no se proporcionan los beneficios de salud especializados. Las mujeres maltratadas sólo reciben los beneficios de salud disponibles para todos los colombianos conforme al sistema general de salud de Colombia (<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/default.aspx>).

La **Procuraduría General de la Nación** es una institución de control del Estado, alberga a los defensores públicos del país y, entre otras cosas, es la voz de los ciudadanos cuando los funcionarios gubernamentales no cumplen sus responsabilidades. Esta función se traduce al inglés en algunas ocasiones como Ombudsman y en otras como Attorney General. Para fines de claridad, la llamamos Procuraduría (<https://www.procuraduria.gov.co/portal/>). En 2010 la Procuraduría realizó una encuesta histórica de los Comisarios de Familia en Colombia, la cual identificó deficiencias materiales

y recomendó transferir las Comisarías a una institución de nivel nacional. Esas deficiencias continúan hoy en día. También organizó y dirigió la Primera Audiencia Nacional por las Comisarías de Familia en febrero de 2019.

Dentro de cada municipio existe una entidad llamada **Personería**. Esta entidad está adscrita a la **Procuraduría General de la Nación** y desempeña una función importante como la voz de los ciudadanos ante los funcionarios municipales. Nos referimos a ella como Personería a lo largo del informe ([https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas\\_juridico/1725\\_CE-Rad-2006-02724-01.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1725_CE-Rad-2006-02724-01.pdf)).

La **Policía Nacional de Colombia** es una institución de nivel nacional que depende del Ministerio de Defensa Nacional. En virtud de la Ley 294, tiene la responsabilidad de hacer efectivas las medidas de protección y algunas otras medidas dictadas por los Comisarios de Familia (<https://www.policia.gov.co/>).

La **Secretaría de Integración Social de Bogotá** es la entidad del gobierno de Bogotá encargada de dirigir y formular las políticas sociales para impulsar la integración social de las personas, las familias y las comunidades, prestando atención especial a los más vulnerables. Debe tomar medidas para promover, proteger y restablecer los derechos de los ciudadanos, esforzándose por eliminar las barreras que obstaculizan el pleno disfrute de sus derechos y el acceso a las oportunidades. Las Comisarías de Familia de Bogotá son parte de la cartera de la Secretaría de Integración Social (<http://www.integracionsocial.gov.co/>).

La **Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín** es la entidad del gobierno municipal de Medellín encargada de fortalecer y mejorar la seguridad de los habitantes de la ciudad, a la vez que protege

sus derechos. Las Comisarías de Familia de Medellín son parte de la cartera de la Secretaría de Seguridad y Convivencia (<https://www.Medellin.gov.co/irj/portal/Medellin?NavigationTarget=navurl://7d0b6040724c6a7b3d95c4cc53e13fe3>).

**Acuerdo de Paz (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera).** El 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano y las Farc firmaron un acuerdo que puso fin al conflicto entre ellos; el Congreso lo ratificó el 29 y 30 de noviembre de 2016. En este informe, lo llamamos Acuerdo de Paz.

**AUC.** Se refiere a las *Autodefensas Unidas de Colombia* (traducción en inglés: United Self-Defense Forces of Colombia), un grupo paramilitar responsable de muchos abusos durante el conflicto armado. Su desmovilización comenzó en 2003 y culminó en 2006. Muchos de sus miembros se volvieron a organizar para conformar Bacrim, las cuales continuaron con el narcotráfico y otras actividades ilegales que ayudaban a financiar las actividades de las AUC.

**Bacrim, organizaciones criminales, mafia.** Bacrim fue el término que se usó inicialmente para llamar a los grupos formados por los paramilitares de las AUC que se desmovilizaron y conformaron grupos delictivos para continuar con el narcotráfico y otras actividades ilegales que habían financiado parte de sus operaciones. Este término aún se usa con frecuencia en Medellín y Antioquia. La desmovilización de las AUC terminó oficialmente en 2006, hace más de trece años. Desde entonces, se han formado otras organizaciones criminales, varias organizaciones se han desintegrado y otras han sido absorbidas por otros grupos. A veces se utiliza el término mafia para referirse a esos grupos. Más recientemente, con la desmovilización de las Farc, surgió otro término, la mafia de las ex Farc, para referirse a los excombatientes de las Farc que han formado diversas organizaciones criminales. El ELN (véase más adelante) es tanto una organización de excombatientes que

sigue luchando como una organización criminal transfronteriza. Utilizamos el término general «organizaciones criminales» para referirnos a todos estos actores criminales diversos.

**CEDAW.** La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Colombia es Estado parte de la Convención y la incorporó a su legislación nacional.

**Desplazados.** Colombia tiene una población de desplazados internos por el conflicto de 7,3 millones, alrededor del 15 por ciento de la población, lo que convierte a Colombia en el segundo país, después de Siria, con más personas desplazadas internas<sup>115</sup>. El conflicto no ha puesto fin al desplazamiento interno, el cual persiste. La crisis de Venezuela ha engrosado las filas de las personas desplazadas con la incorporación de refugiados venezolanos.

**ELN.** ELN se refiere al Ejército de Liberación Nacional (National Liberation Army, en inglés). Es el último grupo combatiente en Colombia que sigue librando un conflicto armado contra el Estado. Desde el Acuerdo de Paz, ha ampliado su presencia territorial dentro de Colombia y en Venezuela, así como sus actividades criminales, aprovechando la crisis en Venezuela.

**Excombatientes.** Independientemente del grupo o afiliación del combatiente, el hecho de pertenecer a una fuerza armada organizada tiene efectos negativos con respecto a la violencia de pareja y otros tipos de violencia en la familia. Usamos el término excombatiente como un término general que también incluye cualquier exintegrante de las fuerzas armadas colombianas, incluida la Policía. Durante los años de conflicto armado, existen casos documentados en los que las fuerzas armadas incurrieron en las mismas prácticas brutales y terroristas empleadas por las AUC, las Farc y el ELN.

---

<sup>115</sup> ACNUR/UNHCR, (2017), *Situación Colombia. Colombia, Ecuador y Venezuela*.

**Farc.** Se refiere a las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Revolutionary Armed Forces of Colombia, en inglés), que firmaron un Acuerdo de Paz con el Gobierno de Colombia en 2016, conforme al cual se desmovilizaron en 2017.

**Tutela.** El recurso legal de la tutela permite que cualquier ciudadano presente una demanda si cree que sus derechos constitucionales fundamentales fueron violados o amenazados por la acción u omisión de cualquier funcionario público. Por tratarse de derechos constitucionales fundamentales, se tramita de forma acelerada en el sistema judicial, lo que exige que las audiencias, las decisiones y las apelaciones se celebren en plazos breves. Se le considera una innovación importante dentro de la jurisprudencia latinoamericana.

**Unidad para las Víctimas.** Se refiere a la *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* de Colombia, una institución creada en 2012 en virtud de la Ley de Víctimas, para ofrecer apoyo y reparaciones a las personas que fueron víctimas del conflicto armado colombiano.

**USAID.** Se refiere a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

**Veredas.** Para fines administrativos, los municipios se dividen en veredas. Este término geopolítico tiene particular importancia en las áreas más rurales de Colombia, incluidas muchas de las zonas que hasta hace poco estaban bajo control de las Farc. Es muy pertinente para entender a los Comisarios de Familia de las zonas rurales, porque suelen describir sus municipios como (a) el centro urbano, donde hay una densidad de población relativamente más alta y (b) una serie de veredas vinculadas al municipio del que son responsables.

**Violencia.** En este informe usamos los siguientes conceptos que pueden definirse de distintas maneras en contextos jurídicos, académicos y sociales.

Violencia intrafamiliar es un concepto general que incluye la violencia de pareja, la violencia cometida por un familiar contra sus padres o hijos y la violencia entre hermanos. Abarca todo tipo de violencia física, emocional, psicológica y económica, así como cualquier clase de explotación para fines comerciales o de intercambio si la comete un miembro de la familia contra otro, todo según se establece en las leyes 294 y 1257. Aunque la violencia de pareja es un tipo de violencia intrafamiliar, en este informe no se usan como sinónimos. Cuando utilizamos el término violencia en el informe, nos referimos a las definiciones amplias de los tipos de violencia en las Leyes 294 y 1257.

En el marco de la legislación colombiana, la definición de familia para fines de la Ley 294 plantea muchas cuestiones que han sido ampliamente difundidas a lo largo de muchos años. La definición abarca a cualquier persona que viva bajo el mismo techo. El factor que determina el carácter intrafamiliar es la vivienda y no el parentesco. En consecuencia, un tío que abusa sexualmente de una sobrina en la casa de él no está cometiendo violencia intrafamiliar, según la legislación colombiana. A la inversa, una trabajadora doméstica que vive en su lugar de trabajo se considera parte de la unidad doméstica. Aunque esto incluye a los compañeros permanentes, incluso sin el beneficio del matrimonio, el alcance de la cobertura no parece incluir a los excompañeros permanentes si no hay un hijo en común<sup>116</sup>. Es necesario que Colombia aborde la defi-

---

**116** El artículo 2 de la Ley 294 define la familia de la siguiente manera:

«La familia 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.

Para los efectos de la presente Ley, integran la familia:

nición de la familia, pero el interés central de este informe es la estructura institucional de las Comisarías de Familia y la necesidad de reconocer los efectos de la desmovilización de los combatientes sobre la familia y las generaciones futuras.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, la Ley 1098 define el maltrato infantil como un término que abarca una variedad de acciones, las cuales incluyen la violencia intrafamiliar conforme a la Ley 294, además de todo «descuido, omisión o trato negligente»<sup>117</sup>. El maltrato infantil incluye las acciones realizadas por los miembros de la familia, según la define la Ley 294, pero también las acciones realizadas por los representantes legales de niños, niñas y adolescentes, las personas responsables de su cuidado y los integrantes de su familia, escuela o grupos comunitarios<sup>118</sup>. Uno de los muchos debates sobre cómo interpretar las responsabilidades de los Comisarios de Familia en el artículo 86 de la Ley 1098 se centra en la cuestión de si los Comisarios de Familia (que no son también Defensores de Familia) están obligados a hacerse cargo de los casos de maltrato infantil según la Ley 1098 que no sea también violencia intrafamiliar como la define la Ley 294. Si un Comisario de Familia también es Defensor de Familia, este

- 
- a) Los cónyuges o compañeros permanentes;
  - b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;
  - c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;
  - d) Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica».

**117** Artículo 18, Ley 1098 de 2006, «Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006».

**118** *Ibid.*

dilema de interpretación es irrelevante: debe encargarse de cualquier asunto relacionado con el maltrato infantil.

Para evitar confusiones, cuando usamos el término maltrato infantil aclaramos que se trata de maltrato infantil según se define en la Ley 1098. Nuestra recomendación de resolver el duelo de competencias entre los Defensores de Familia del ICBF y los Comisarios de Familia requiere abordar la definición amplia del maltrato infantil según la Ley 1098 y la definición más limitada de la familia según la Ley 294 (que a su vez define el alcance legal de la violencia intrafamiliar conforme a la legislación colombiana) y modificar o esclarecer, según sea el caso, las responsabilidades de los Comisarios de Familia conforme al artículo 86 de la Ley 1098 para poner fin al debate sobre el alcance de la competencia de los Comisarios de Familia.

# Bibliografía

- Agencia Anadolu, (2019), «Más de 1.300 Desplazados por Violencia este año en Colombia (los primeros 25 días de 2019)», *El Espectador*, Colombia, en <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mas-de-1300-desplazados-por-violencia-este-ano-en-colombia-articulo-836600>
- Alcaldía de Guateque, (2018), «Comisaría de Familia», en <http://www.guateque-boyaca.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Comisaria-de-Familia.aspx>
- Alcaldía de San Pedro de los Milagros, *Comisarías de Familia de San Pedro de los Milagros*, en <http://www.sanpedrodelosmilagros-antioquia.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Comisaria-de-Familia.aspx>
- Al-Natour, A., Al-Ostaz, S. M., & Morris, E. J., (2019), Marital violence during war conflict: the lived experience of Syrian refugee women. *Journal of transcultural nursing*, 30(1), 32-38.
- Ayala, Silvia y Franczy Zárata Lozano, (2018), «Análisis de la violencia de pareja 2017. Casos: Bogotá, Cali, Medellín», en *2017 Forensis Datos Para la Vida*, pp. 545-557, Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en <https://aprendiendoaserpapaz.redpapaz.org/wp-content/uploads/2018/08/Forensis-2017-pdf-interactivo.compressed.pdf>
- Banco Mundial, (2018), *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y Estrategia de Respuesta en el Mediano y Corto Plazo*, Washington: Banco Mundial, en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Beebe, James, (2001), *Rapid assessment process. An introduction*, Walnut Creek: Altamira Press.

- Bird, Richard M., (2012), «Fiscal decentralization in Colombia: A work (still) in progress», *International Center for Public Policy Working Paper Series*, Working Paper 12-23, en <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/79/>
- Bonet, Jaime, Gerson Javier Pérez, y Jhorland Ayala, (2014), «Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia», en *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, No. 205, Cartagena: Banco de la República, en [http://www.banrep.org/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_205.pdf](http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf)
- Caracol Noticias, (2015), «Comisarías de Familia de Medellín, en paro por falta de personal», en <https://noticias.caracoltv.com/medellin/comisarias-de-familia-de-medellin-en-paro-por-falta-de-personal>
- Cardoso, L. F., Gupta, J., Shuman, S., Cole, H., Kpebo, D., & Falb, K. L., (2016), «What factors contribute to intimate partner violence against women in urban, conflict-affected settings? Qualitative findings from Abidjan, Côte d'Ivoire», en *Journal of Urban Health*, 93, 364-378.
- Comisión Accidental del Congreso, (2015), *Primer (y único) informe de la comisión accidental para la evaluación de comisarías de familia dirigido al Señor Presidente de la Comisión Primera de la Cámara, Sr. Miguel Angel Pinto*, en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=2872&p\\_numero=%20&p\\_consec=43905](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2872&p_numero=%20&p_consec=43905)
- CEDAW, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, (1979), «Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women». [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)
- CEDAW, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, (2013), «Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Colombia», en *Combined Seventh and Eighth Periodic Reports of Colombia. Colombia*, en <http://www.refworld.org/docid/52f384a44.html>
- Conner, Dana Harrington, (2014), «Civil Protection Order Duration: Proof, Procedural Issues, and Policy Considerations», en *Temple Political & Civil Rights Law Review*, 24, 343.
- Contaduría General de la Nación, *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*. Bogotá, Colombia, en [http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPd-QoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkeKcABHA7z6g-D6cShwMy](http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPd-QoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkeKcABHA7z6g-D6cShwMy)

- [LsfuwKnL3NKdIPciAB\\_X4c-bmp-gW5oaGhEeWKAACWLNsl/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks2M1ZIOEEz/](http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica)
- Constitución Política de Colombia, (1991), en <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Convention Belem do Pará, (1994), *Inter-American Organization of States' Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Woman*, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>
- Correa, Sergio Andrés, (2019), «Comisarías, a medias para cumplir su rol», en *El Colombiano*, en <https://www.elcolombiano.com/colombia/comisarias-a-medias-para-cumplir-su-rol-MB10331836>
- Corte Constitucional de Colombia, (1997), *Sentencia C-406/97*, en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-406-97.htm>
- Decreto 4799 de 2011, *Diario Oficial No. 48.289 de 20 de diciembre de 2011*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45077>
- Decreto 4799 de 2011, *Diario Oficial No. 48.289 de 20 de diciembre de 2011*, en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/20/dec479920122011.pdf>
- Decreto 4840 de 2007, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28019>
- Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, *Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo*, en [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DUR/Decreto\\_%C3%A9nico\\_MJD\\_Integrado\\_05-12-2017.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DUR/Decreto_%C3%A9nico_MJD_Integrado_05-12-2017.pdf)
- Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, (2013), «Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las comisarías de familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes». Contrato Administrativo DNP-ESAP 474 de 2013.
- Friedemann Sánchez, Greta, & Grieve, Margaret, (2017), «General Background on Colombian Laws on Violence against Women, Orders of Protection, and Shelters», en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Shelters/FriedemannSanchezGrieve.pdf>

- Gutiérrez, Italo A., & Jose V. Gallegos, (2016), «The Effect of Civil Conflict on Domestic Violence: the Case of Peru», RAND Corporation, en [https://www.rand.org/pubs/working\\_papers/WR1168.html](https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR1168.html)
- Insight Crime y Universidad del Rosario, (2017), *Colombian organized crime observatory, presence of criminal actors, 2017*, en <https://insightcrime.org/indepth/observatory-rosario/>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2014), «Concepto 131 de 2014», en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto\\_icbf\\_0000131\\_2014.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000131_2014.htm)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2010), Lineamiento técnico para las Comisarías de Familia, en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/LINEAMIENTO TECNICO PARALASCOMISARIAS DEFAMILIA Febrero 8 de 2011.pdf>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (2018), *Forensis 2017: datos para la vida*, en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (2017), *Forensis 2016: Datos para la vida*, en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49526/Forensis+2016.+Datos+para+la+vida.pdf>
- Kelly, Joan, & Michael Johnson, (2008), «Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions», en *Family Court Review*, 46, No. 3: 479-499.
- León Amaya, Andrea Catalina y Linda María Cabrera Cifuentes, (2016), *Ley 1257 ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias. Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008*, Corporación Sisma Mujer (Ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos, en <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ochos-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>
- Ley 294 de 1996, *Diario Oficial No. 42.836 de 22 de julio de 1996*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5387>
- Ley 575 de 2000, *Diario Oficial No. 43.889 de 11 de febrero de 2000*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5372>

- Ley 640 de 2001, *Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6059>
- Ley 1098 de 2006, *Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>
- Ley 1257 de 2008, *Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34054>
- Ley 2737 de 1989, *Código del Menor*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4829>
- Manjoo, Rashida, & Calleigh McRaith, (2011), «Gender-based violence and justice in conflict and post- conflict areas», en *Cornell International Law Journal*, 44, 11-31.
- Maritiano, Ana Paula, (2019), «Acuerdo para la Reforma de las Comisarías de Familia», en *Diario Jurídico*, en <https://www.diariojuridico.com/acuerdo-para-la-reforma-de-las-comisarias-de-familia/>
- Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, (2015), *La misma historia otra vez. Vivencias de mujeres y barreras de acceso a la justicia. Tercer Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008*, en <http://www.convergenciacnoa.org/images/Documentospdf/informesddhh/IIILey1257.pdf>
- Mesa por los Derechos de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, Ley 1257 de 2008, (2013), *Ley 1257 cinco años después. II Informe de Seguimiento a la implementación a la Ley 1257 de 2008*, en <http://www.convergenciacnoa.org/images/Documentospdf/informesddhh/Informe%20Ley%201257.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho, (2019), «Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada a la justicia», *Minjusticia Noticias*, en <https://www.minjusticia.gov.co/Noticias/las-comisar237as-de-familia-son-la-puerta-de-entrada-a-la-justicia-ministra-borrero>
- Ministerio de Justicia y del Derecho, (2016), *Las Comisarías de Familia están asumiendo competencias que no deberían tener*, en <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2204/Las-Comisar237as-de-Familia-est225n-asumiendo-competencias-que-no-deber237an-tener-Minjusticia.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, (2015), *Instrumentos para la atención y prevención de la violencia de género*, en <http://www.minjusticia.gov.co/SaladePrensa/Publicaciones,Inform>

[eseinvestigaciones/TabId/722/PID/5151/evl/0/CategoryID/25/Default.aspx?CategoryName=PRODUCCIONES-ACAD%C3%89MICAS-DEL-MINISTERIO-DE-JUSTICIA-Comisarios](http://eseinvestigaciones/TabId/722/PID/5151/evl/0/CategoryID/25/Default.aspx?CategoryName=PRODUCCIONES-ACAD%C3%89MICAS-DEL-MINISTERIO-DE-JUSTICIA-Comisarios)

Ministerio de Justicia y del Derecho, (2012), *Justicia y género. II Lineamientos técnicos en las violencias basadas en género para las Comisarías de Familia*, en <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/LintecVIBG.pdf>

Noe, Dominik & Johannes Rieckmann, (2013), «Violent behaviour: The effect of civil conflict on domestic violence in Colombia», *Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth - Discussion Papers* 136, Courant Research Centre PEG, en <https://ideas.repec.org/p/got/gotcrc/136.html>

Øsby, Gudrun, Michele Leiby, & Ragnhild Nordås, (2019), «The legacy of wartime violence on intimate-partner abuse: Microlevel evidence from Peru, 1980-2009», *International Studies Quarterly*, 63, 1-14.

Procuraduría General de la Nación, (2019), *Agenda primera audiencia nacional por las Comisarias de Familia*, en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/foro/81\\_190228\\_AGENDA-audiencia-comisarias.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/foro/81_190228_AGENDA-audiencia-comisarias.pdf)

Procuraduría General de la Nación, (2017), «Cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 1098 de 2006 y Decreto 4840 de 2007, sobre el presupuesto para las Comisarías de Familia», en *Circular No. 20*, en <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/60%20CIRCULAR%2020%20de%202017%20presupuesto%20comisarias%20de%20familia.pdf>

Procuraduría General de la Nación, (2012), *Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Comisarías de Familia Línea de Base Nacional, segunda parte*, en [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7\\_WEB%20final%20nov%202023.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7_WEB%20final%20nov%202023.pdf)

Procuraduría General de la Nación, (2011), *Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Comisarías de Familia. Línea de Base Nacional, primera parte*, en <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12.pdf>

Proyecto de Ley No. 033 de 2018, Cámara de Representantes, en <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-07/P.L.033-2018C%20%28MINISTERIO%20DE%20LA%20FAMILIA%29.pdf>

- Secretaría de Integración Social, (s.f.), *Las Comisarías de Familia de Bogotá y la atención de la violencia intrafamiliar. Caracterización de la violencia intrafamiliar a partir de la información contenida en el sistema de registro SIRBE*, Alcaldía Mayor de Bogotá: Bogotá.
- Special Rapporteur for Violence Against Women, (2017), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, en [https://www.google.com/search?q=report+of+the+special+rappporteur+on+violence+against&rlz=1C1GGRV\\_enUS787US793&oq=Resport+of+the+special+rappporteur+for+violenc&aqs=chrome.1.69i57j0.12264j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=report+of+the+special+rappporteur+on+violence+against&rlz=1C1GGRV_enUS787US793&oq=Resport+of+the+special+rappporteur+for+violenc&aqs=chrome.1.69i57j0.12264j1j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
- Stoever, Jane, (2014), «Enjoining abuse- The case for indefinite domestic violence protection orders», en *Vanderbilt Law Review*, 1015-1097.
- UNHCR, (2019), *Refugees and migrants from Venezuela Top 4 Million*, en <https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html>
- UNHCR/ACNUR, (2017), *Situación Colombia. Colombia, Ecuador y Venezuela*, en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10938>
- UN Women, (2010), *Handbook for legislation on violence against women*, Division for the Advancement of Women, United Nations Publications: New York, en <https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf>



**NANCY FRIEDEMANN SÁNCHEZ**, artista colombiana, desarrolla discursos visuales acerca de la hibridez de formas de arte dominantes y subordinadas que han existido desde la Conquista de América y que se replican en los procesos de migración. Las obras en este libro están inspiradas en las pinturas de casta del siglo XVIII. La artista invitó a 16 mujeres de origen latino, calcándolas con los brazos alzados, la pose obligatoria al pasar por los equipos de seguridad en los aeropuertos. Las figuras, suspendidas sobre fondos negros, están pintadas con flora y fauna basada en iconografía colonial; cada pintura está adornada con máscaras de origen indígena o africano, y una peineta española relacionadas con la casta respectiva. Durante la Colonia este género visual de mestizaje representaba el mestizaje y las líneas de raza, género y clase, los mismos parámetros que aún definen la xenofobia, la marginalización y las diferencias económicas y raciales en toda América. Para más información ver <https://www.nancyfriedemann.com/>



Las tareas  
de edición e  
impresión  
de  
*Comisarías de Familia y violencia  
contra las mujeres en Colombia:  
puerta de acceso y retos institucionales*  
terminaron en la ciudad de  
Bogotá en el mes  
de  
noviembre de  
dos mil diecinueve.

Utilizamos tipografías de las familias  
Cormorant Garamond  
y  
Fira sans.



Es una editorial independiente asociada a:



## Greta Friedemann Sánchez

Nacida en Colombia, Greta Friedemann Sánchez es profesora asociada en la Escuela Hubert H. Humphrey de Asuntos Internacionales de la Universidad de Minnesota. Es doctora en Antropología (2002) de la Universidad de Minnesota; realizó estudios de posdoctorado en el Centro de Estudios de Enfermedades Crónicas de la Administración de Asuntos Veteranos (Center for Chronic Disease Outcomes Research, Department of Veterans Affairs Health Care System), en Minneapolis, Minnesota. Las investigaciones de la doctora Friedemann-Sánchez buscan entender cómo y por qué se genera la igualdad o desigualdad de género dentro de las familias. Sus especialidades incluyen tenencia de activos, trabajo de cuidado, violencia de pareja y provisión de servicios públicos. Para obtener más información, véase <https://www.hhh.umn.edu/directory/greta-friedemann-s%C3%A1nchez>.

Correo electrónico: [gfs@umn.edu](mailto:gfs@umn.edu)  
Teléfono: 1 (612) 625-4747

## Margaret (Peggy) Grieve

Margaret (Peggy) Grieve es una empresaria y abogada estadounidense con más de cuarenta años de experiencia. Ha vivido y trabajado en Londres, Hong Kong, Venezuela y Nueva York, y se formó en Derecho Civil en España. Fue la primera asesora jurídica de Chase Securities; la primera mujer en ocupar el puesto de asesora jurídica para las operaciones de Barclays Bank en las Américas, y directora general de Bank of America, donde supervisó una cartera global. Recientemente, obtuvo una maestría en Asuntos Públicos de la Escuela Humphrey de Política Pública. Además de la dedicación al trabajo reflejada en este informe, hace parte de las juntas directivas de varias organizaciones sin ánimo de lucro.

Correo electrónico: [mmggrieve@gmail.com](mailto:mmggrieve@gmail.com)  
Teléfono: 1 (917) 375 5337



Este informe tiene como enfoque las Comisarías de Familia, ya que han sido desde el año 2000 los entes públicos encargados de emitir medidas administrativas judiciales de protección a las mujeres víctimas de violencia. Las Comisarías de Familia constituyen la puerta de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Las Comisarías de Familia, ubicadas actualmente bajo la rama ejecutiva local, además de tener responsabilidades judiciales, tienen un abanico de responsabilidades que les impide ser efectivas en su responsabilidad principal: la de atender la violencia intrafamiliar.



TALLER DE EDICIÓN  
**ROCCA**<sup>®</sup>  
investigación

ISBN-33: 978-950-5445-43-7

