



Procurando LA equidad **7**

Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género

CONTENIDO

2

Editorial

4

Introducción

8

Calidad en la atención

16

La prevención

19

Medidas frente a las violencias de género al interior de la familia

52

La judicialización

54

La conciliación

60

La perspectiva de género en la administración de justicia

66

El derecho de acceso a la justicia

72

Encuentro Nacional de Comisarías de Familia. Conclusiones y recomendaciones

76

ANEXOS:

1. Decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008.
2. Resolución No. 918 de 2012. Fiscalía General de la Nación.
3. Directiva No. 02 de 2012. Procuraduría General de la Nación.

Comisarías de Familia

Línea de Base Nacional

Segunda Parte



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Ilva Myriam Hoyos Castañeda
Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia

La realización de este informe estuvo a cargo de:

Equipo Técnico para la Vigilancia Superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género de la Procuraduría General de la Nación:

Esperanza Fernández Fernández
Estadística

Ingrid Nathaly León Díaz
Administradora Pública

Fiorella del Pilar Olivera Rojas
Abogada

Con el apoyo técnico de:

Esmeralda Ruiz González
Asesora en Género y Derechos
Fondo de Población de las Naciones Unidas

Colaboraron con este número:

Marcela Enciso Gaitán
Abogada

Marcela Sánchez Lara
Socióloga

Miguel Norberto Galindo Bautista
Comisario de Familia de Bogotá

María Consuelo Arenas
Abogada y Ex - Comisaria de Familia

Néstor Rojas
Consultor – Sistema de Información en Género y Derechos UNFPA/PNG

Invitados:

Ruth Stella Correa Palacio
Magistrada del Consejo de Estado (Julio 2012)
Actual Ministra de Justicia y del Derecho

Eduardo Villamil Portilla
Magistrado de la Corte Suprema de Justicia

Con el apoyo técnico y financiero de
FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA)

Bibiana Moreno Acuña
Diseño
Tel: 311-5625329

LEGIS S.A
Impresión

Fecha de Publicación
Septiembre de 2012

ISSN 2145 1656

Procurando la Equidad
Procuraduría General de la Nación
Cra 5 N° 15-80
Bogotá, Colombia
Correo electrónico:
procurandolaequidad@procuraduria.gov.co
URL: <http://www.procuraduria.gov.co>

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Las Comisarías de Familia son una entidad fundamental para facilitar a la comunidad el derecho constitucional de acceso efectivo a la administración de justicia. Fueron creadas en el año 1989 con el objetivo de prevenir, orientar y tramitar asuntos relacionados con situaciones de conflicto o violencia al interior de la familia. Se constituyen en un espacio en el que se busca que los derechos de todos los miembros de la familia sean reconocidos y respetados, promoviendo la convivencia armónica, pacífica, la construcción y el ejercicio de relaciones democráticas.

Pese a lo anterior, el Informe de Vigilancia Superior presentado por la Procuraduría General de la Nación¹ en la edición de la *Revista Procurando la equidad No. 6*, concluyó que existe un significativo atraso en el desarrollo del objeto misional de las Comisarías de Familia, pues los hallazgos sobre la estructura, el funcionamiento y la organización de estas entidades muestran la complejidad de la tarea pendiente para su fortalecimiento por parte de las administraciones locales, referidas a las condiciones del Comisario/a de Familia, a la inexistencia de la infraestructura adecuada, a la ausencia del equipo interdisciplinario, condiciones *sine qua non* para garantizar una atención integral, respetar la dignidad de las personas afectadas, evitar la revictimización y avanzar en la erradicación de las violencias.

Para la entrega de la segunda parte de la Línea de Base Nacional sobre Comisarías de Familia, en esta edición de la *Revista Procurando la equidad* fueron analizados aspectos como la calidad de la atención; la prevención de las violencias al interior de la familia, así como las diferentes medidas que adoptan las Comisarías para hacer frente a estas violencias, el seguimiento a las mismas, la judicialización de estas violencias y finalmente la conciliación en asuntos de familia.

El documento recoge dos intervenciones sustantivas que enmarcaron conceptual y jurídicamente el Encuentro Nacional de Comisarios y Comisarias de Familia: *La perspectiva de género en la administración de justicia*, de la Doctora Ruth Stella Correa Palacio, en su momento Magistrada del Consejo de Estado, actualmente Ministra de Justicia y del Derecho, y *El derecho de acceso a la justicia* del Doctor Edgardo Villamil Portilla, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Dra. Correa trata uno de los puntos críticos para el prestador de servicios y operador judicial, relativo a la comprensión de la desigualdad y la discriminación, especialmente hacia las mujeres, como una forma de violencia. Su intervención da claridad sobre la competencia

¹ Procuraduría General de la Nación. Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 1ª parte. *Revista Procurando la equidad No. 6*. Bogotá, Diciembre 2011. Elaborado con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Procurando la Equidad

de las Comisarías frente a las violencias de género que ocurren en el escenario familiar y frente a las cuales su rol es inexcusable. Por su parte, el Dr. Villamil realiza una disertación sobre lo que necesita un operador judicial o un servidor público para garantizar el derecho de acceso a la justicia de toda la población, en particular de las mujeres; según el citado autor, es necesario empezar por revisarnos y transformarnos personalmente; realizar una mirada interior para ver como soy “yo” en estos temas de género, de violencias contra las mujeres; cómo soy como hombre, como varón, cómo pienso y cómo vivo; mi mirada particular de la sociedad y de las violencias de género, porque antes de empezar a aconsejar a los demás, de dictar normas y comportamientos, catálogos de deberes o de conducta a los ciudadanos colombianos, la primera prioridad es revisarnos a nosotros mismos, tener claro ¿quiénes somos? Porque sin duda lo que somos, pensamos, hacemos o decimos influye en la forma como prestamos el servicio, influye en la aplicación de la justicia, es tal vez el elemento fundamental para garantizar el derecho de acceso a la justicia a todos y todas por igual.

Finalmente, como documento sustantivo de referencia y trabajo para quienes se ocupan del tema de los servicios de atención de las violencias de género desde lo jurídico, administrativo, procedimental, logístico, programático, operativo y legislativo, son incluidas en este informe, las conclusiones y recomendaciones del Encuentro Nacional de Comisarías de Familia, que tuvo como pretexto el proceso de formulación de los lineamientos requeridos por el Decreto No. 2897 de 2011 en cabeza del Ministerio de Justicia.

El Encuentro Nacional de Comisarías validó y complementó los hallazgos de la Línea de Base Nacional, en temas como:

- la necesidad de tener en cuenta las especificidades regionales en el diseño de lineamientos técnicos;
 - que no existe claridad en la necesidad de una atención diferencial y con perspectiva de género;
 - la aplicación de la medida de desalojo y su incidencia en el rompimiento de la unidad familiar;
 - la necesidad de capacitación en la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios;
 - los equipos interdisciplinarios;
 - las contradicciones acerca de las particularidades de las Comisarías de Familia en la tarea de garantizar los derechos a las víctimas;
 - la necesidad urgente de generar una interacción permanente con el Ministerio de Justicia;
 - la articulación y claridad de competencias tanto con el ICBF como con las otras entidades con competencias en la problemática;
 - el monitoreo a la gestión de las Comisarías de Familia;
 - el considerar una ley que organice y regule de manera integral las Comisarías de Familia en su gestión, más allá de los lineamientos.
- La Procuraduría General por su parte, realizará un monitoreo permanente a las Comisarías de Familia, de manera que las administraciones territoriales asuman y garanticen su fortalecimiento y adecuada prestación del servicio. En el mismo sentido, formulará los requerimientos que correspondan a aquellas autoridades donde las comisarías presentan mayor dificultad.
- Una sociedad que responde de manera adecuada, oportuna e integral a los requerimientos de la familia y de sus integrantes en materia de conflictos y violencia, es una sociedad que previene males mayores en relación con la convivencia y la paz; es una sociedad que garantiza el derecho de cada sujeto, especialmente de las mujeres, a vivir libre de miedo y de violencia; es una sociedad donde efectivamente todos podemos afirmar que ejercemos el derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- En materia de derechos, el acceso a la justicia es sin duda fundamental, porque opera precisamente cuando el orden establecido falla; cuando las políticas de prevención, de protección, de asistencia se quedan cortas y ocurre la violencia, la desigualdad o la discriminación; es entonces cuando la justicia en sus diferentes niveles actúa para garantizar a ese sujeto agredido el restablecimiento de sus derechos, la reparación del daño, el reconocimiento de su dignidad. En el caso de las Comisarías, resulta indiscutible su pertinencia e importancia para acoger a tiempo, a quienes solicitan sus servicios y evitar males mayores; y cuando han ocurrido, rodear de manera integral a las víctimas sobrevivientes con la potestad del Estado.

Introducción

Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada de la comunidad a la justicia, en busca de la garantía y el restablecimiento de los derechos vulnerados en el escenario familiar. Es por esto que la Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia realizada desde el año 2010 por la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo técnico y financiero del UNFPA, y que tuvo como objetivo identificar las condiciones de las Comisarías desde su estructura, funcionamiento y organización, hasta su desarrollo misional, se constituyó en un hito importante y en un referente para el fortalecimiento de las mismas.

El proceso para identificar la existencia de Comisarías de Familia en el país se inició con la construcción del Directorio Nacional de éstas, a través de los Procuradores judiciales del área de Familia en cada departamento, quienes se encargaron de recoger la información con las variables necesarias. Este directorio puede ser consultado en la Revista *Procurando la equidad* No. 6.

Una vez identificadas las Comisarías de Familia, se procedió a invitar a los Comisarios/as para realizar su inscripción en el *Sistema de Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género* de la Procuraduría General de la Nación y proceder con el diligenciamiento del instrumento de recolección de información dispuesto para realizar la Vigilancia. De lo anterior se obtuvo como resultado el conocimiento de que en el país existen 1.217 Comisarías de Familia, de las cuales 126 se encuentran en capitales de departamento y 1.091 en el resto de los municipios.

La Vigilancia fue estructurada alrededor de seis módulos: (i) Datos generales de identificación de la Comisaría de Familia y del titular del despacho; (ii) infraestructura y dotación; (iii) recurso humano; (iv) funcionamiento, (v) bloques de atención referidos a la conciliación, medidas de protección, medidas de estabilización, medidas de restablecimiento de derechos, acciones preventivas, acciones policivas y (vi) atención al ciudadano.

Los resultados de los cuatro primeros módulos fueron analizados a la luz del Derecho a la dignidad e integridad y presentados en la Revista *Procurando la Equidad* No. 6, en donde uno de los hallazgos principales fue la no existencia de una postura contundente del Estado en su conjunto que reconozca de una vez y sin dudas que la violencia al interior de la familia y, en este marco, las violencias contra las mujeres, en todas sus manifestaciones, constituyen un asunto de derechos humanos, un asunto de salud pública, que tiene un alto costo económico, social y para el desarrollo del país.

La mirada realizada al funcionamiento y la organización de estas entidades, mostró la complejidad de la tarea pendiente para el fortalecimiento de las Comisarías por parte de las administraciones locales. Lo referente a las condiciones de sus funcionarios/as, a la inexistencia de la infraestructura adecuada, a la ausencia del equipo interdisciplinario, condiciones que impiden la garantía de una atención integral, digna, que evite la re-victimización y avance en la erradicación de las violencias en el ámbito familiar.

También se registró con sorpresa, que transcurridos más de veinte años de su creación, el país desconoce cuántos casos de violencia al interior de la familia han sido atendidos por las Comisarías a nivel nacional y cuál ha sido la respuesta del Estado Colombiano en la solución de los conflictos familiares y en la garantía y el restablecimiento de los derechos de los integrantes del grupo familiar.

Se evidenció que existe un vacío conceptual y metodológico, que enmarca el entendimiento de las violencias de género en Colombia y que afecta el imperativo de garantizar la atención con un enfoque de derechos y un enfoque diferencial y se constató una carencia en los procesos de fortalecimiento institucional, una débil articulación interinstitucional entre las diferentes entidades locales que hacen parte de la cadena de responsabilidades frente a las violencias en el ámbito de la familia; falencias en cuanto a orientación sobre sus funciones, sus competencias, el registro de información, su campo de acción, hasta la interacción con otras entidades que también concurren a la atención integral de estas violencias.

Finalmente en esa primera entrega de resultados, la Procuraduría General de la Nación insistió en que el proceso de modernización del Estado demanda replantear el papel de la Comisaría de Familia frente a la garantía y el restablecimiento de derechos de los integrantes del grupo familiar, especialmente de las mujeres víctimas y sobrevivientes de las violencias de género, como una de

las formas más recurrentes y silenciadas de la violencia contra las mujeres.

En esta segunda entrega de resultados de la Vigilancia Superior, se analizaron los módulos restantes referidos a medidas de protección, medidas de estabilización, medidas de restablecimiento de derechos, acciones preventivas, acciones policivas, atención a la ciudadanía y la conciliación, desde el Derecho de acceso a la justicia.

El informe aborda, en primer lugar, el tema de la prevención, enfocado hacia las actividades realizadas por las Comisarías y las temáticas de mayor relevancia.

En segundo lugar, las medidas frente a la violencia intrafamiliar, tales como las de protección inmediata o definitiva, los trámites diferentes a las medidas de protección, las medidas de estabilización, de restablecimiento de derechos y las policivas, en donde por primera vez es posible conocer el número y tipo de medidas que se toman desde las Comisarías en el abordaje de las violencias en el ámbito familiar, conociendo la respuesta institucional a la protección a las víctimas desde lo territorial.

En tercer lugar, el informe presenta lo referente a la judicialización de las violencias evidenciando los casos de violencias al interior de la familia, incluida la violencia sexual, conocidos por las Comisarías y que no son remitidos a la Fiscalía General de la Nación para efectos de investigación del delito como tal.

Finalmente, es abordado lo referente a la conciliación en las Comisarías de Familia, tema que tiene un peso significativo en su actuación y cuyos resultados muestran las problemáticas por las que más se acude a estas instancias para la resolución de asuntos familiares diferentes a la violencia.

A continuación se presenta el consolidado de las Comisarías de Familia del país, destacando que la tasa de respuesta global en esta Vigilancia fue del 90.9%.

Cuadro No. 1
Existencia de Comisarías de Familia en el país - 2011

Departamento	No. de Municipios	No. DE COMISARIAS DE FAMILIA			Comisarías que respondieron el instrumento	Comisarías que no respondieron el instrumento
		En Capital de Depto	En los demás municipios	TOTAL		
Amazonas	2	1	1	2	1	1
Antioquia	125	22	130	152	149	3
Arauca	7	1	6	7	2	5
Arch. San Andrés	2	1	1	2	2	0
Atlántico	23	6	25	31	30	1
Bogotá D.C.	1	32	0	32	32	0
Bolívar	46	4	45	49	44	5
Boyacá	123	3	124	127	117	10
Caldas	27	3	26	29	27	2
Caquetá	16	1	14	15	14	1
Casanare	19	1	18	19	18	1
Cauca	42	1	41	42	38	4
Cesar	25	2	25	27	19	8
Chocó	30	1	29	30	20	10
Córdoba	30	1	29	30	30	0
Cundinamarca	116		123	123	110	13
Guainía	1	1	0	1	1	0
Guaviare	4	1	3	4	4	0
Huila	37	2	36	38	36	2
La Guajira	15	1	14	15	15	0
Magdalena	30	2	29	31	27	4
Meta	29	3	28	31	30	1
Nariño	64	2	63	65	51	14
Nte de Santander	40	5	39	44	43	1
Putumayo	13	1	12	13	6	7
Quindío	12	3	11	14	14	0
Risaralda	14	4	13	17	16	1
Santander	87	2	88	90	87	3
Sucre	26	2	25	27	23	4
Tolima	47	4	46	50	44	6
Valle del Cauca	42	11	42	53	53	0
Vaupés	3	1	2	3	0	3
Vichada	4	1	3	4	3	1
Totales	1.102	126	1.091	1.217	1.106	111

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

La Procuraduría General de la Nación confirmó la existencia de las Comisarías de los municipios de Puerto Nariño (Amazonas), Norcasia (Caldas), Nátaga (Huila), Sabana de Torres y San Andrés (Santander), Coloso (Sucre) y Vijes (Valle del Cauca), situación de la que se había hecho mención en la edición anterior de la Revista *Procurando la equidad*.

Este Informe constituye un importante insumo para el Estado en su conjunto, para la administración de justicia en particular y para las autoridades territoriales responsables de estas instancias dado que presenta los aspectos claves de la atención en las Comisarías de Familia del país, permitiendo direccionar acciones encaminadas a fortalecerlas, para que la comunidad, especialmente las mujeres víctimas de violencias, encuentren un espacio de prevención, que garantice el efectivo acceso a la justicia y el restablecimiento de sus derechos cuando han sido vulnerados.

ENCUENTRO NACIONAL DE COMISARIAS & COMISARIOS DE FAMILIA

Lineamientos para fortalecer la justicia
Bogotá Mayo 24-25



1. Calidad de la atención

La calidad de la atención se conceptualiza como un derecho humano, una inversión económica y social, una filosofía gerencial que asigna prioridad a las necesidades e intereses del usuario, como base para mejorar la eficacia y efectividad de un servicio, de la atención... la calidad de la atención es definida como el nivel de satisfacción de las expectativas del usuario respecto a:

- i) **Información:** veraz, completa, apropiada;
- ii) **Servicio:** oportuno, confiable, competente, amable, ágil, adecuado, accesible, consistente, confortable, limpio, personalizado, con privacidad, de categoría, novedoso, mejorado, con capacidad y autoridad para referir;
- iii) **Precio:** accesible, razonable, competitivo, personalizado;
- iv) **Continuidad:** mejoría, deseo de retornar, seguimiento; contribuyendo efectivamente al restablecimiento de sus derechos vulnerados².

La atención integral a las víctimas de violencia se encuentra estrechamente ligada con los derechos de las víctimas reconocidos en diferentes leyes y reiterados en la Ley 1257 de 2008:

1. Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad.
2. Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.
3. Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la presente ley y demás normas concordantes.
4. Dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia.
5. Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.
6. Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia.
7. Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas.



² GARCÍA NÚÑEZ, Jorge. Guía para la evaluación de programas y proyectos en salud reproductiva. Serie de Documentos Técnicos. UNFPA - LACRO. Chile, 2000.

8. Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas.
9. La verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia.
10. La estabilización de su situación conforme a los términos previstos en esta ley.
11. A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.

Con el objetivo de verificar algunos elementos que garantizan la buena atención a la ciudadanía, en esta Vigilancia Superior se indagó específicamente si las

Comisarías de Familia brindan a las víctimas orientación e información acerca de trámites, derechos y mecanismos y procedimientos para la atención, protección y restablecimiento de sus derechos; así mismo indagó sobre información específica brindada a mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual, además de la existencia y utilización de protocolos y procedimientos de atención. Un último elemento evaluado en este sentido, está referido al número de quejas recibidas en las Comisarías de Familia por la prestación del servicio.

Es importante señalar que de las 1.217 Comisarías de familia del país, entre el 79.2% y el 82.8% prestan los servicios de orientación e información como se resume a continuación:

Cuadro No. 2
Número de Comisarías que prestan servicios de información y atención – 2010

Servicios de información y atención	Comisarías que si prestan los servicios de información	Comisarías que no prestan los servicios de información	Comisarías que no respondieron la pregunta	Comisarías que no se registraron en el Sistema de Información	TOTAL
a. Comisarías que orientan a los usuarios y usuarias sobre los trámites que deben seguir	1.008	1	97	111	1.217
	82,8%	0,1%	8,0%	9,1%	100%
b. Comisarías que informan a los usuarios y usuarias sobre sus derechos (Personalmente o a través de mecanismo visual)	964	9	133	111	1.217
	79,2%	0,7%	10,9%	9,1%	100%
c. Comisarías que informan de manera clara y oportuna a las víctimas sobre los mecanismos y procedimientos, para la atención, protección y restablecimiento de sus derechos	999	1	106	111	1.217
	82,1%	0,1%	8,7%	9,1%	100%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Del cuadro anterior es necesario precisar que las 9 Comisarías que no brindan información a los usuarios sobre sus derechos, pertenecen a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, La Guajira, Meta, Nariño y Valle del Cauca, incluida la ciudad de Bogotá; y que, una Comisaría del departamento de Caldas no brinda información en ninguno de los tres ítems mencionados.

Entre 97 y 133 Comisarías no dieron respuesta a los ítems del cuadro anterior, lo que corresponde a 85% y 10.9% respectivamente.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 las víctimas de violencia sexual tienen derecho a recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva, ser informadas de los servicios disponibles para atender las necesidades

generadas por el delito; tener acceso a un servicio de orientación y consejería gratuito para ella y su familia atendido por personal calificado. La Vigilancia indagó si en las Comisarías de Familia en el año 2010 se brindó a las víctimas de violencia sexual información sobre (i) la posibilidad de acceder gratuitamente a examen y tratamiento para prevenir el contagio de ITS (Infecciones de transmisión sexual) incluido el VIH/sida (antirretrovirales),

(ii) anticoncepción de emergencia, (iii) atención médica, (iv) atención psicosocial y (v) orientación sobre el servicio de interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Según el siguiente cuadro, sólo el 68.2% de las Comisarías entrega algún tipo de información a las víctimas de violencia sexual. Llama la atención que el 22.7% de las Comisarías no respondió la pregunta:

Cuadro No. 3
Número de Comisarías que informan a las víctimas de violencia sexual sobre el derecho que tienen de acceder gratuitamente a servicios especiales – 2010

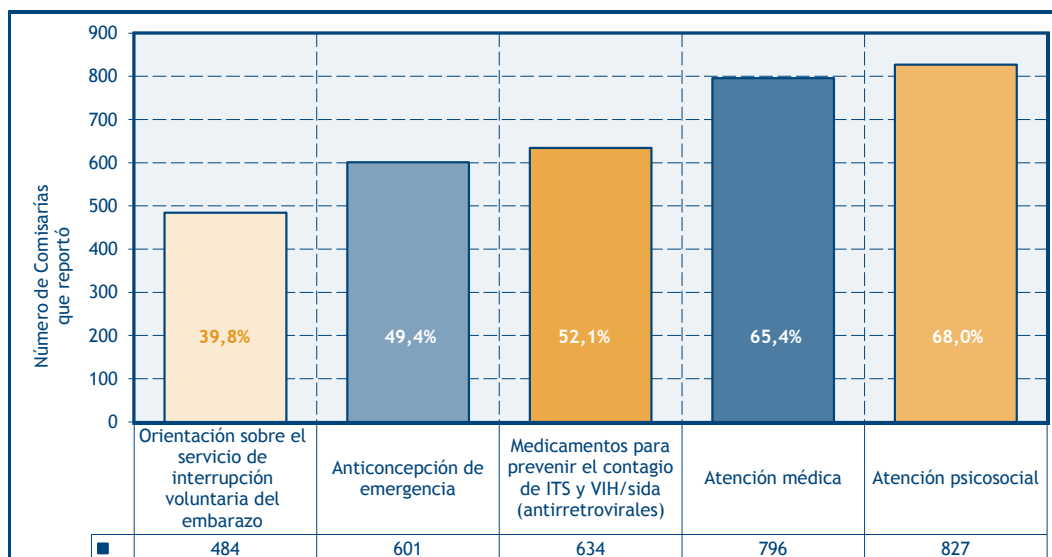
Comisarías que respondieron uno o más de los 5 ítems	Comisarías que no respondieron la pregunta	Comisarías que no se registraron en el sistema de información	Total Comisarías del país
830	276	111	1217
68,2%	22,7%	9,1%	100,0%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Pese a lo que dice la Ley, la siguiente gráfica muestra que cuando se suministra la información requerida por las víctimas de violencia sexual no se hace de manera integral, pues mientras el 68% de las Comisarías entregó información sobre *los servicios de atención psicosocial*, sólo el 39.8% brindó orientación sobre el *servicio de interrupción voluntaria del embarazo*, lo cual significa que el 28.4% de las Comisarías no lo hace; del 31.8% de las Comisarías no se conoce su comportamiento frente a la exigibilidad de este derecho a la información.

Finalmente, apenas el 52% de las Comisarías informó sobre los *medicamentos para prevenir el contagio de infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH Sida*, lo cual se considera de extrema gravedad dado que para las víctimas de violencia sexual esta información constituye un elemento fundamental para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos y la contención y prevención de un daño mayor para ellas.

Gráfica No. 1
Número de Comisarías de Familia que reportaron informar a las víctimas de violencia sexual sobre el derecho que tienen de acceder gratuitamente a servicios especiales, según tipo de servicio – 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Sobre la información brindada a las víctimas/sobrevivientes de violencia sexual por parte de las Comisarías se destaca que en el Distrito Capital, mientras en 30 Comisarías se informa acerca del *servicio de atención psicosocial*, solo en 17 informan sobre los *medicamentos para prevenir el contagio de infecciones de transmisión*

sexual (ITS) y VIH Sida; similares valores se presentaron para Norte de Santander con 31 y 18 respectivamente. Sólo la Comisaría de Amazonas brindó información de manera integral a las víctimas de violencia sexual en todos los ítems indagados. El detalle por departamento se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4
Número de Comisarías de Familia que informó a las víctimas de violencia sexual sobre la posibilidad de acceder gratuitamente a servicios especiales, según departamento – 2010

Departamento	No. de Municipios	Comisarías que respondieron el instrumento	No. de Comisarías que informó sobre la posibilidad de acceder gratuitamente				
			Medicamentos para prevenir el contagio de ITS y VIH/sida (antirretrovirales)	Anticoncepción de emergencia	Atención médica	Atención psicosocial	Orientación sobre el servicio de interrupción voluntaria del embarazo
Amazonas	2	50,0%	1	1	1	1	1
Antioquia	152	72,4%	110	110	110	109	68
Arauca	7	14,3%	1	1	1	1	
Atlántico	31	67,7%	14	14	19	21	10
Bogotá D.C.	32	93,8%	17	16	26	30	12
Bolívar	49	65,3%	26	24	32	32	18
Boyacá	127	68,5%	78	72	87	86	51
C/marca	123	67,5%	42	38	78	83	34
Caldas	29	69,0%	10	10	19	20	6
Caquetá	15	73,3%	9	10	11	11	11
Casanare	19	42,1%	6	6	8	8	7
Cauca	42	71,4%	22	22	29	30	20
Cesar	27	55,6%	13	10	14	15	8
Chocó	30	33,3%	7	7	9	10	6
Córdoba	30	83,3%	18	15	23	25	10
Guainía	1	100,0%				1	1
Guaviare	4	50,0%	1	1	2	2	1
Huila	38	84,2%	26	24	32	32	23
La Guajira	15	60,0%	6	5	9	8	6
Magdalena	31	48,4%	12	13	14	15	12
Meta	31	87,1%	19	18	25	27	11
Nariño	65	56,9%	26	28	37	37	29
Nte. de Stder	44	70,5%	18	20	27	31	15
Putumayo	13	23,1%	3	3	3	3	2
Quindío	14	92,9%	8	6	13	13	8
Risaralda	17	58,8%	10	9	10	10	8
San Andrés	2	100,0%	2	2	2	2	1
Santander	90	76,7%	52	48	62	69	41
Sucre	27	70,4%	18	14	19	19	14
Tolima	50	56,0%	23	23	27	28	21
Valle del Cauca	53	86,8%	36	31	45	46	29
Vaupés	3	0,0%					
Vichada	4	50,0%			2	2	
Totales	1.217	68,2%	634	601	796	827	484

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Otro elemento que permite evaluar la atención en las Comisarías de Familia, está referido al número de quejas que estas entidades reciben sobre la calidad de los servicios prestados. En este aspecto el 5.3% de las Comisarías del país, es decir, 64, manifestaron específicamente no contar con información numérica sobre quejas recibidas

y el 67.5% que equivale a 822 Comisarías, informaron que tuvieron un registro de 116.498 quejas, equivalente a un promedio mensual a nivel nacional de 9.708. La información desagregada por departamento se presenta a continuación:

Cuadro No. 5
Número de quejas recibidas por las Comisarías de Familia sobre los servicios prestados, según departamento – 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	% de Comisarías que respondió este ítem	No. de Quejas por Depto.	% de quejas del depto. frente al total de quejas	Promedio anual de quejas por Comisaría	Comisarías que no contaban con la información numérica
Amazonas	2	0				
Antioquia	152	64,5%	14.965	12,8%	152,7	6
Arauca	7					
Atlántico	31	83,9%	1.047	0,9%	40,3	
Bogotá D.C.	32	87,5%	6.638	5,7%	237,1	4
Bolívar	49	61,2%	3.256	2,8%	108,5	4
Boyacá	127	70,9%	5.535	4,8%	61,5	6
Caldas	29	79,3%	2.437	2,1%	106,0	5
Caquetá	15	13,3%	13	0,0%	6,5	0
Casanare	19	57,9%	167	0,1%	15,2	2
Cauca	42	59,5%	730	0,6%	29,2	4
Cesar	27	37,0%	1.074	0,9%	107,4	3
Chocó	30	30,0%	227	0,2%	25,2	
Córdoba	30	86,7%	2.949	2,5%	113,4	
Cundinamarca	123	68,3%	11.104	9,5%	132,2	4
Guainía	1	100,0%	35	0,0%	35,0	
Guaviare	4	50,0%	2	0,0%	1,0	
Huila	38	92,1%	2.138	1,8%	61,1	6
La Guajira	15	66,7%	128	0,1%	12,8	
Magdalena	31	54,8%	226	0,2%	13,3	1
Meta	31	83,9%	1.090	0,9%	41,9	1
Nariño	65	61,5%	2.271	1,9%	56,8	1
Nte. de Stander	44	75,0%	2.176	1,9%	65,9	1
Putumayo	13	30,8%	7	0,0%	1,8	1
Quindío	14	85,7%	2.117	1,8%	176,4	
Risaralda	17	70,6%	611	0,5%	50,9	
San Andrés	2	50,0%			0,0	
Santander	90	85,6%	38.246	32,8%	496,7	6
Sucre	27	74,1%	3.101	2,7%	155,1	1
Tolima	50	46,0%	3.715	3,2%	161,5	2
Valle del Cauca	53	84,9%	10.238	8,8%	227,5	6
Vaupés	3					
Vichada	4	50,0%	255	0,2%	127,5	
Totales	1.217	67,5%	116.498	100,0%	141,7	64

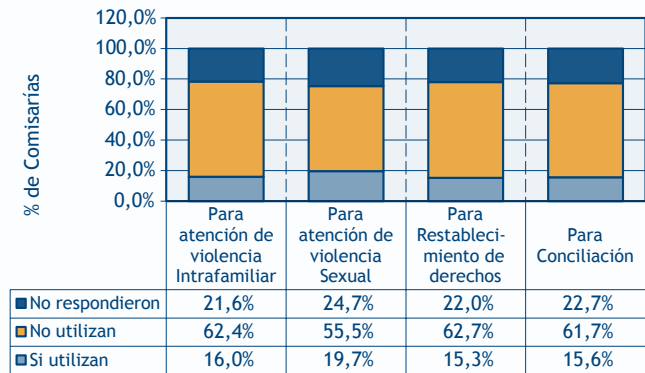
Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Es importante destacar que en promedio cada Comisaría de Santander recibió durante 2010, 496,7 quejas, siendo éste el registro promedio más alto en el país; le sigue el Distrito Capital con 237,1 quejas por Comisaría y el Valle del Cauca con 227,5. Quindío tiene un promedio anual de 176 quejas por Comisaría y Cesar de 107, mientras en Risaralda es de 51 y en Casanare y La Guajira de 15 y 12 respectivamente. Más allá del grado de insatisfacción de la ciudadanía frente a la prestación de servicios en las Comisarías, el mayor o menor número de quejas en cada Comisaría también puede estar asociado al tipo de registro de quejas que tienen las Comisarías o al grado de empoderamiento de la ciudadanía para presentar sus quejas, pero aunque no se puede llegar a una conclusión al respecto, sí queda un interrogante frente a cómo percibe la ciudadanía la prestación del servicio por parte de las Comisarías.

La existencia y utilización de protocolos también fue consultada a los Comisarios y Comisarias de Familia como uno de los elementos que garantizan la buena atención a víctimas de violencias de género al interior de la familia. Como se mencionó en la Revista *Procurando la equidad* No. 6, "Frente a un evento determinado, un protocolo responde entre otras cosas a su rápida y adecuada caracterización, a qué hacer, cómo hacer, quién debe hacer, cuándo, qué se espera como resultado, etc., contribuyendo a evitar la improvisación y la subjetividad, y a que independientemente de dónde ocurran o quién atienda los casos, sea garantizada una respuesta básica adecuada. En este sentido, el país ha avanzado por ejemplo en protocolos de atención en las áreas de salud, forense e inclusive en atención interinstitucional para efectos de referencia o rutas de atención en casos de violencia sexual"³.

Aunque en varios municipios existe un modelo de gestión e intervención en las diferentes áreas, la Procuraduría General de la Nación no puede afirmar que las Comisarías utilizan un protocolo estándar para la atención. Es importante destacar que solo el 21.4% de las Comisarías de Familia del país, es decir 261, reporta la existencia y utilización de uno o más protocolos de atención integral de las violencias basadas en el género al interior de la familia, como se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2
Comisarías de Familia que utilizan protocolos de atención - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Desde la óptica departamental se encontró que el mayor número de Comisarías de Familia que mencionan la utilización de protocolos está en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, con un registro 30, 32 y 29 Comisarías respectivamente. Aunque a nivel nacional sólo el 16% de las Comisarías utiliza *protocolos para la atención integral de las violencias al interior de la familia*, en Atlántico el porcentaje de Comisarías que los utiliza es del 32.3%. Los *protocolos para la atención de la violencia sexual* son utilizados por el 19.7% del total de Comisarías del país pero a nivel departamental se destaca Atlántico, donde este protocolo lo utiliza el 41.9% de sus Comisarías y los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Casanare donde lo utilizan el 27.5%, 28.5%, 29.4% y 36.8% de sus Comisarías respectivamente.

A nivel nacional, el *protocolo para restablecimiento de derechos* sólo lo utilizan el 15.3% de las Comisarías y el *protocolo para conciliación* el 15.6%.

Entre los departamentos, el que ostenta el porcentaje más alto de Comisarías que utilizan uno o más protocolos es La Guajira con el 86.7% y Atlántico con el 41.9%; donde menos se utilizan los protocolos es en las Comisarías de Arauca, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vichada y Amazonas, las cuales representan menos del 1%. La información por departamentos se presenta a continuación:

³ Procuraduría General de la Nación. Revista *Procurando la equidad* No. 6. Bogotá diciembre de 2011.

Cuadro No. 6
Existencia y utilización de protocolos, según tipo de protocolo, por departamento – 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Comisarías que informaron sobre la Existencia y utilización de cada tipo de Protocolo			Para conciliación	% de Comisarías que respondió que no utiliza ningún protocolo	
		% de Comisarías que respondió este ítem	Para Atención de la violencia Intrafamiliar	Para Atención de la violencia Sexual			Para restablecimiento de derechos
Amazonas	2	0,0%				50,0%	
Antioquia	152	19,7%	25	30	14	26	74,3%
Arauca	7	0,0%					14,3%
Atlántico	31	41,9%	10	13	11	10	54,8%
Bogotá D.C.	32	15,6%	5	5	5	4	81,3%
Bolívar	49	16,3%	8	7	7	7	59,2%
Boyacá	127	25,2%	26	32	25	24	59,8%
Caldas	29	27,6%	5	8	5	5	72,4%
Caquetá	15	13,3%	2	2	2	2	60,0%
Casanare	19	36,8%	4	7	2	3	52,6%
Cauca	42	23,8%	9	10	4	3	64,3%
Cesar	27	11,1%	3	3	3	2	51,9%
Chocó	30	26,7%	2	2	2	8	26,7%
Córdoba	30	26,7%	6	7	6	5	66,7%
Cundinamarca	123	23,6%	27	29	25	27	58,5%
Guainía	1	0,0%					0,0%
Guaviare	4	0,0%					75,0%
Huila	38	21,1%	7	8	7	6	71,1%
La Guajira	15	86,7%	1	1	13	1	13,3%
Magdalena	31	22,6%	3	7	4	5	54,8%
Meta	31	19,4%	5	6	4	5	77,4%
Nariño	65	15,4%	9	9	7	10	58,5%
Nte de Stander	44	22,7%	9	11	10	11	65,9%
Putumayo	13	0,0%					15,4%
Quindío	14	28,6%	3	4	3	2	71,4%
Risaralda	17	29,4%	2	5	2	2	70,6%
San Andrés	2	0,0%					0,0%
Santander	90	22,2%	12	20	14	10	75,6%
Sucre	27	11,1%	2	3	2	2	70,4%
Tolima	50	14,0%	5	7	4	7	52,0%
Valle del Cauca	53	9,4%	5	4	5	3	81,1%
Vaupés	3	0,0%					0,0%
Vichada	4	0,0%					50,0%
Totales	1.217	21,4%	195	240	186	190	64,0%
% sobre 1.217			16,0%	19,7%	15,3%	15,6%	-

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

De otra parte, de las observaciones presentadas por las Comisarías de Familia respecto de la existencia de protocolos, en la Revista *Procurando la equidad* No. 6 se precisaba lo siguiente, según tipo de protocolo:

Para el restablecimiento de Derechos y conciliación las Comisarías de Familia coinciden en obrar de conformidad con la Ley 1098 de 2006 y con los lineamientos del ICBF que según las Comisarías estos fueron dictados para Defensores de Familia y no hacen más que desarrollar la forma de atención en los procesos de restablecimiento de derechos. En relación a los protocolos para la conciliación, en general las Comisarías de Familia manifiestan que actúan de acuerdo a la ley y a lo dictado por el Ministerio de Justicia.

En las observaciones presentadas por las Comisarías de Familia en este ítem, se encontró que en la totalidad de departamentos existe queja porque las rutas de atención, cualquiera de las mencionadas, se encuentran restringidas para su aplicación por la ausencia de los equipos interdisciplinarios completos.

De los protocolos para atender la violencia sexual lo más comúnmente encontrado en las observaciones de los Comisarios de Familia es que además de mencionar como protocolo la Ley 1257 de 2008 y la Ley 1098 de 2006, se menciona la remisión de los casos al CAIVAS. En este aspecto, en los departamentos de Atlántico, Caldas, Córdoba, Norte de Santander y Tolima, se percibe que la atención en las Comisarías de Familia cuando se trata del proceso de restablecimiento de Derechos el caso se remite al ICBF, si es violencia intrafamiliar lo dirigen al CAVIF y si es violencia sexual se remite al CAIVAS, donde existen éstas dos últimas figuras⁴.

La Procuraduría General de la Nación concluye que los servicios de información brindados por las Comisarías de Familia a los ciudadanos y las ciudadanas como elemento fundamental para orientar a las víctimas para el ejercicio de sus derechos y la exigibilidad de los mismos no se hace de manera integral y resulta ser limitado e inadecuado.

El Ministerio Público exhorta de manera particular al Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de dictar la línea técnica para la atención de las violencias basadas en el género por parte de las Comisarías de Familia, para que diseñe e implemente de manera estandarizada y para todas las Comisarías en el territorio nacional, los protocolos necesarios para atender las violencias de género al interior de la familia, como herramientas fundamentales en el quehacer cotidiano de una función pública dirigida a garantizar el derecho a una vida libre de violencias. Es necesario incluir dentro de los protocolos, aquellos referidos a los servicios de información, pues el abordaje de las violencias debe comenzar con el conocimiento por parte de la víctima sobre sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.

⁴ Procuraduría General de la Nación. Revista *Procurando la equidad* No. 6. Bogotá diciembre de 2011.

2. La prevención

La prevención busca brindar herramientas para el manejo de factores de riesgo que determinan niveles de vulnerabilidad de los seres humanos frente a los eventos de violencia, los cuales se determinan en la relación con experiencias individuales, la interacción social, las estructuras y los recursos de la sociedad y los valores culturales. Por lo anterior, queda claro que si bien, de acuerdo con los niveles de riesgo y la vulnerabilidad identificada, se enmarcan acciones de prevención, son dimensiones relativas de los grupos humanos y no se constituyen en causa directa de la violencia de género. Es decir, que en la medida que es una dimensión relativa, se determina en relación con los contextos y las características de los territorios y las personas que los conforman, lo que hace que al contar con espacios protectores como la familia, la escuela y la comunidad, a pesar de la vulnerabilidad humana, social y económica, se pueda evitar la violencia y mitigar sus efectos⁵.

Si bien la Ley 1098 de 2006 establece que las Comisarías de Familia deben “desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales” (Artículo 86. Numeral 7), no existen los lineamientos específicos en este sentido. En todo caso, el ICBF cuenta con políticas, planes y programas para enfrentar, contrarrestar y prevenir la violencia al interior de la familia, pero ninguno de ellos da alcance a la función misional de las Comisarías de Familia.

La vigilancia realizada por la Procuraduría General de la Nación indagó sobre algunos ítems que permitieran caracterizar los programas de prevención que desarrollan las Comisarías de Familia. De la respuesta del 73.3% de las Comisarías de Familia del país, es decir 929 se identificó que los lugares comunes y de mayor referencia para realizar las actividades de prevención son los establecimientos educativos (56.4%), las organizaciones comunitarias (9.8%) y las Comisarías de Familia (5.3%); los de menor referencia fueron las emisoras de radio, las Mesas de Infancia y familia, los hogares comunitarios del



ICBF, las sedes de *Familias en Acción* y de la *Red Juntos* y los puestos de salud (4.8%). De las temáticas sobre las que se emprenden acciones de prevención, las Comisarías informaron como las más recurrentes las de violencia intrafamiliar (31.8%), violencia contra niños y niñas (30%), violencia sexual (32.7%) y rutas de atención (4.7%); las menos recurrentes fueron convivencia familiar, manejo de conflicto, educación sexual, pautas de crianza, proyecto de vida, consumo de sustancias psicoactivas, fomento del buen trato, la capacitación en Ley 1257 de 2008 y la Ley 1098 de 2006, la atención del adulto mayor y las personas en situación de discapacidad, la difusión de derechos y por último el trabajo infantil; no se reportó la inclusión del tema de discriminación. Estas acciones se materializan principalmente en charlas y talleres, sin que se evidencie una acción preventiva integral sino más bien esporádica.

Las Comisarías de Familia no tienen registro cuantitativo de la población beneficiada por las acciones preventivas realizadas, pero de la información analizada es posible con-

⁵ Ministerio de la Protección Social, UNFPA. *Modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual*. Capítulo 3: Promoción de la SSR y prevención de la violencia sexual. Enero de 2011.



cluir que los principales son los estudiantes y las mujeres. De la población femenina fueron identificadas como beneficiarias las líderes comunitarias, madres cabeza de familia y amas de casa. De la población beneficiada mencionada de manera general figuran los y las docentes, agentes de la policía, servidoras y servidores públicos, personas en situación de desplazamiento y personas re-insertadas.

De la información suministrada, la Procuraduría General de la Nación hizo un balance sobre el desarrollo de estas acciones preventivas, destacando los principales argumentos de las Comisarias y los Comisarios de Familia en cuanto a los aciertos y las dificultades para realizar las acciones preventivas:

En lo referente a los aciertos, se obtuvo un total de 652 respuestas de los Comisarios y las Comisarias, agrupadas según los principales argumentos así:

El 60.6% de los Comisarios y Comisarias, identificaron como acierto en la realización de acciones preventivas, la sensibilización de la comunidad en general, frente a

la violencia al interior de la familia; el 18.7% el aumento de la denuncia y la confianza que la Comisaría como institución genera; el 11.3% identificó como acierto el empoderamiento en derechos por parte de las mujeres y el 9.4% la articulación interinstitucional.

Las dificultades que perciben para la realización de las acciones preventivas, según el 67.7% de Comisarios y Comisarias, es decir 824, se agrupan según los siguientes argumentos: el 32% identificó el bajo nivel educativo y de compromiso de la sociedad y la familia para responder y asistir a las actividades preventivas; el 25,7% la falta de presupuesto para llevar a cabo estas acciones; el 17,2% el escaso cubrimiento del área rural por difícil acceso, dificultades de comunicación, de transporte y costos asociados; el 5.1% manifestó como dificultad la carga laboral y la congestión y el 5.7% manifestó otras razones. Llama la atención que sólo el 10% manifestó como dificultad la ausencia de equipo interdisciplinario y el 4% no manifestó dificultad alguna.

Los Comisarios y Comisarias formularon algunas sugerencias para mejorar las acciones preventivas y sus resultados, entre las cuales figuran principalmente:

- *La capacitación para quienes planean y realizan las estrategias y actividades de prevención.*
- *Presupuesto destinado específicamente para realizar estas acciones.*
- *Un equipo interdisciplinario que prepare, desarrolle y haga seguimiento a las acciones preventivas.*
- *Mayor participación de hombres en estas actividades.*
- *Mayor articulación entre las entidades que pueden apoyar las acciones preventivas (Redes de apoyo, Hospital, Centro de salud, Policía, Comunidad educativa, Organizaciones no gubernamentales, Alcaldía, etc.), especialmente en las áreas rurales.*
- *Más tecnología y ayudas educativas y didácticas.*

De lo anterior el Ministerio Público concluye que el modelo de intervención del Estado en este campo a través de las Comisarías de Familia es significativamente limitado, pues la misma precariedad o inexistencia de los recursos técnicos, económicos y humanos destinados para tal fin, hace que el desarrollo de esta competencia se centre en acciones aisladas y esporádicas, sin una adecuada investigación, planeación y especialmente sin los procesos de sensibilización que requieren los beneficiarios de estas acciones.

Este Órgano de Control insta al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Estado en su conjunto para que incorpore dentro de los lineamientos técnicos para la atención de la violencia basada en género al interior de la familia, las directrices necesarias que orienten la construcción de un plan integral de prevención que asegure que el modelo de intervención del Estado cumpla con los fines propuestos; que esos programas atiendan la realidad que viven las familias colombianas, especialmente las mujeres. Así mismo que dichos programas apunten integralmente: (i) a involucrar a la sociedad en su conjunto; (ii) a desarrollar y consolidar una cultura de tolerancia y de paz; (iii) a considerar como eje transversal la educación en derechos humanos y; (iv) a incluir actividades de capacitación, difusión e información que fortalezcan el respeto real por los derechos y las libertades fundamentales y promuevan cambios en la forma de pensar y de relacionarse y actuar de los integrantes de la familia en todos los espacios de la vida cotidiana familiar.

Esta Procuraduría exhorta a las administraciones locales para que en su proceso de planeación incluyan políticas concretas con enfoque de derechos y de género que consideren las acciones para identificar al interior de las familias aquellos comportamientos que deben ser reforzados para que haya mayor cultura frente a la promoción y el respeto de los derechos humanos, especialmente de las mujeres, y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias colombianas, como acción prevalente e impostergable de una real acción preventiva de la violencia de género al interior de la familia.

En el mismo sentido el Ministerio Público hace un llamado a las alcaldías municipales y distritales para que articulen y coordinen las posibilidades de prevención desde los distintos sectores; que incorporen en sus presupuestos los recursos destinados al desarrollo de planes y estrategias de prevención que involucren a las Comisarías de Familia, en aras de asegurar la oportuna disposición de todos los recursos requeridos para adelantar los programas de prevención de la violencia de género al interior de la familia, incluida la violencia sexual; involucrando las redes sociales y los servicios de atención integral que respondan a las necesidades y características propias de la población según el ciclo vital y a las relaciones intergeneracionales, incluyendo la garantía y exigibilidad de los derechos, la perspectiva de género, las masculinidades y las relaciones de poder.

3. Medidas frente a las violencias de género al interior de la familia

En Colombia la violencia al interior de la familia es un delito castigado con cárcel⁶: “El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de 4 a 8 años. Este tipo penal comprende también a los integrantes de las parejas del mismo sexo”⁷.

De acuerdo con la Ley 1257 de 2008, se entiende por **violencia contra la mujer** cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el **ámbito público o en el privado**.

Adicionalmente, esta Ley define el **daño psicológico** como la consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal; el daño o sufrimiento físico como el riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona; el daño o sufrimiento sexual como las consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.



Finalmente, define el **daño patrimonial** como la pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores o derechos económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

Este acápite mira el abordaje de la violencia al interior de la familia a partir de los casos reportados como conocidos por las Comisarías de Familia. En este sentido, el 80.1% de las Comisarías de Familia del país, que equivale a 975 Comisarías, informaron que durante el año 2010 conocieron un total de 108.778 casos de violencia al interior de la familia, que se presentan desagregados por departamento y sexo de la víctima, en el siguiente cuadro:

⁶ Ley 599 de 2000, Código Penal, Título VI artículo 229. Violencia Intrafamiliar, modificada por la Ley 1142 del 2007.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 28 de enero de 2009. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Cuadro No. 7
Número de casos de violencia intrafamiliar conocidos por las Comisarías de Familia, por departamento, según sexo y edad de la víctima– 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que reportaron información sobre este ítem	No. de casos de violencia al interior de la familia según, sexo de la víctima					Promedio anual de casos por comisaría	No. de Comisarías que no reportaron información sobre este ítem
			Víctimas Mujeres	Víctimas Niñas	Víctimas Hombres	Víctimas Niños	TOTAL		
Amazonas	2	50,0%	184	4	13	3	204	204	
Antioquia	152	86,8%	7.628	1.250	1.319	1.082	11.279	85	17
Arauca	7	28,6%	104	6	40	18	168	84	
Atlántico	31	96,8%	3.934	167	603	136	4.840	161	
Bogotá D.C	32	87,5%	11.469	2.333	3.007	1.952	18.761	670	4
Bolívar	49	75,5%	1.665	375	89	359	2.488	67	7
Boyacá	127	81,9%	5.506	548	315	1.318	7.687	74	11
Caldas	29	82,8%	1.080	283	156	177	1.696	71	3
Caquetá	15	66,7%	62	22	8	12	104	10	4
Casanare	19	73,7%	676	86	47	84	893	64	4
Cauca	42	69,0%	1.407	89	144	86	1.726	60	9
Cesar	27	51,9%	285	109	15	110	519	37	5
Chocó	30	43,3%	814	42	21	47	924	71	7
Córdoba	30	90,0%	1.529	338	240	259	2.366	88	3
Cundinamarca	123	81,3%	4.861	638	494	561	6.554	66	10
Guainía	1	100,0%					0	0	
Guaviare	4	75,0%	10	9	0	8	27	9	1
Huila	38	97,4%	2.284	255	299	223	3.061	83	1
La guajira	15	86,7%	1.814	233	216	202	2.465	190	2
Magdalena	31	58,1%	1.225	64	162	98	1.549	86	9
Meta	31	96,8%	1.967	106	237	90	2.400	80	
Nariño	65	72,3%	1.307	206	112	190	1.815	39	4
Nte de Stander	44	86,4%	3.386	395	701	195	4.677	123	5
Putumayo	13	30,8%	62	15	3	8	88	22	2
Quindío	14	100,0%	710	200	121	303	1.334	95	
Risaralda	17	82,4%	1.201	185	138	175	1.699	121	2
Santa Andrés	2	100,0%	62	6	3	11	82	41	0
Santander	90	92,2%	3.897	585	589	452	5.523	67	4
Sucre	27	81,5%	503	113	64	160	840	38	1
Tolima	50	64,0%	2.847	390	324	331	3.892	122	12
Valle del Cauca	53	94,3%	13.917	1.624	2.106	1.314	18.961	379	3
Vaupés	3	0,0%							
Vichada	4	50,0%	59	51	3	43	156	78	1
Totales	1.217	80,1%	76.455	10.727	11.589	10.007	108.778	112	131
Total de casos según sexo de la víctima			Mujeres y niñas		Hombres y niños				
			87.182		21.596				
			80,1%		19,9%		100%		

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Según sexo de la víctima, de los casos conocidos en 2010 el 70.3% eran mujeres y el 9.9% niñas para un total de 80.1%, confirmando una vez más y de manera categórica que son las mujeres las principales víctimas de las violencias de género al interior de la familia.

La última columna sobre el promedio de casos conocidos por cada Comisaría, constituye únicamente un referente general que da una idea sobre la dimensión de esta violencia en los registros reportados, con cierta limitación de análisis para algunas ciudades capitales. Unido a esto, la columna toma relevancia cuando se analiza la actuación diaria de las Comisarías frente a estas violencias sugiriendo un sub-registro o un reporte incompleto de los casos conocidos.

Llama la atención el Departamento de Guainía que no reportó ningún caso, lo cual puede ser interpretado de diferentes maneras; para la Procuraduría General, con este registro no es posible llegar a ninguna conclusión, pues Guainía es una zona con alta población indígena y de colonos afectada de manera permanente por el conflicto armado.

Con alarma registra la Procuraduría cómo, de las 1.106 Comisarías que dieron respuesta al instrumento, 131 (10.8%) no respondieron el ítem sobre conocimiento de casos de violencia al interior de la familia, lo que genera interrogantes a las autoridades territoriales y a las propias Comisarías: ¿fue olvido?, ¿no cuentan con registros?, ¿desestiman la importancia de registrar este ítem?, ¿no toman este tipo de medidas?, ¿cómo reportan su gestión?, ¿con qué datos trabajan las políticas o iniciativas de prevención? ¿el sector salud cuenta con esta información?, ¿sus supervisores cómo los evalúan?. Uno de los puntos críticos a nivel nacional al comparar a Colombia con la región es precisamente el no contar con información sobre la violencia que ocurre al interior de la familia y el contar al menos con aquellos eventos reportados constituye sin duda un punto de partida para su abordaje.

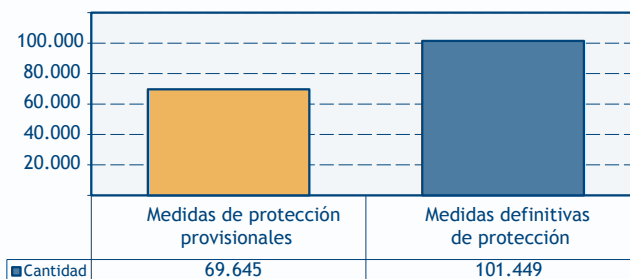
Medidas de protección

A partir de los casos conocidos de violencia al interior de la familia en 2010, la Vigilancia centró su mirada en la forma en que las Comisarías de Familia respondieron a ésta.

Las medidas de protección están encaminadas a garantizar el tratamiento y cuidado de las víctimas de la violencia al interior de la familia. Estas medidas ponen en marcha el aparato estatal, mueven a la justicia en procura de la garantía de los Derechos⁸. Las Comisarías de Familia pueden desplegar las medidas de protección definitivas y otras medidas de las que trata la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000 y Ley 1257 de 2008.

Las Comisarías de Familia informaron que durante 2010 profirieron un total de 171.094 medidas de protección para atender la violencia al interior de la familia, referidas a las medidas de protección inmediatas y a las medidas definitivas de protección, que representan el 40.7% y el 59.3% respectivamente, como se muestra a continuación:

Gráfica No. 3
Medidas de Protección inmediatas y definitivas para atender la violencia intrafamiliar - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.



⁸ Programa integral contra violencias de género MDG/F - Liga Internacional de Mujeres por la paz y la libertad LIMPAL. Cartilla *La violencia contra las mujeres golpea a todas y todos*.

Medidas de Protección inmediata

Las medidas de protección inmediata buscan “poner fin a la violencia, maltrato o agresión, o evitar que ésta se realice cuando fuere inminente”. El 72.1% de las Comisarías de Familia, es decir 878, informaron haber proferido un total de 69.645 medidas de protección inmediata, como se presenta a continuación desagregadas por departamento:

Cuadro No. 8
Medidas de protección inmediata proferidas por las Comisarías de Familia por departamento, según sexo y edad de la víctima – 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que reportaron información sobre este ítem	No. de medidas de protección inmediatas para:					Promedio anual de medidas de protección inmediatas por Comisaría
			Víctimas Mujeres	Víctimas Niñas	Víctimas Hombres	Víctimas Niños	Total	
Amazonas	2	50,0%	190	1	2	1	194	194,0
Antioquia	152	80,9%	6.416	725	906	570	8.617	70,1
Arauca	7	14,3%	64	0	8	0	72	72,0
Atlántico	31	96,8%	3.763	95	513	67	4.438	147,9
Bogotá D.C.	32	84,4%	8.115	1.500	1.326	1.247	12.188	451,4
Bolívar	49	65,3%	671	167	61	163	1.062	33,2
Boyacá	127	74,8%	2.922	374	293	820	4.409	46,4
Caldas	29	69,0%	817	166	99	110	1.192	59,6
Caquetá	15	66,7%	28	7	1	4	40	4,0
Casanare	19	73,7%	629	85	45	84	843	60,2
Cauca	42	59,5%	1.035	32	117	37	1.221	48,8
Cesar	27	51,9%	220	105	11	106	442	31,6
Chocó	30	33,3%	581	29	9	37	656	65,6
Córdoba	30	66,7%	712	162	63	152	1.089	54,5
C/marca	123	77,2%	3.751	414	300	396	4.861	51,2
Guainía	1	100,0%	18	0	0	1	19	19,0
Guaviare	4	75,0%	10	4	0	4	18	6,0
Huila	38	89,5%	1.252	163	94	138	1.647	48,4
La Guajira	15	66,7%	164	28	21	17	230	23,0
Magdalena	31	45,2%	768	105	125	113	1.111	79,4
Meta	31	96,8%	1.562	85	185	77	1.909	63,6
Nariño	65	63,1%	892	114	85	114	1.205	29,4
Nte. de Stander	44	70,5%	2.545	99	388	45	3.077	99,3
Putumayo	13	23,1%	45	15	1	8	69	23,0
Quindío	14	92,9%	477	74	81	39	671	51,6
Risaralda	17	76,5%	1.009	110	82	90	1.291	99,3
San Andrés	2	100,0%	62	0	2	0	64	32,0
Santander	90	82,2%	3.287	451	508	328	4.574	61,8
Sucre	27	59,3%	235	86	22	92	435	27,2
Tolima	50	58,0%	2.085	187	212	133	2.617	90,2
Valle del Cauca	53	84,9%	5.974	1.125	1.183	995	9.277	206,2
Vaupés	4	0,0%					0	
Vichada	3	66,7%	17	50	0	40	107	53,5
Totales	1.217	72,1%	50.316	6.558	6.743	6.028	69.645*	79,3
Total de casos según sexo de la víctima			Mujeres y niñas		Hombres y niños			
			56.874		12.771			
			81,7%		18,3%		100%	

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Según sexo de las víctimas sujeto de estas medidas, las mujeres y las niñas representan a nivel nacional el 81.7%; según departamento, por encima de esta cifra está Amazonas con el 98% y donde menos se registraron mujeres víctimas sujetos de la medida fue en Vichada con un 62.2%. La violencia reportada en Vichada se concentra en la población infantil.

Si se contrasta el total de casos de violencia al interior de la familia conocidos por Comisaría, con el total anual de medidas de protección inmediata, es posible concluir que en términos generales, en 64 de cada 100 casos se profiere una medida de protección inmediata, es decir, que la violencia que llega a las Comisarías reviste gravedad y demanda acciones del Estado para suspenderla o para atenderla de manera urgente.

Adicionalmente, un dato preocupante, es que de las 1.106 Comisarías que dieron respuesta al instrumento, 228 (18.7%) no respondieron el ítem sobre medidas de protección inmediata, lo que hace que este Órgano de Control interrogue sobre si: ¿se olvidó hacer el

registro?, ¿no cuentan con registros?, ¿desestiman la importancia de registrar este ítem?, ¿no se adoptan este tipo de medidas?.

Medidas definitivas de Protección

Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, la Comisaría de Familia puede proferir una medida definitiva de protección en la que se ordena al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El total de medidas de protección definitivas proferidas a nivel nacional, según sexo de la víctima, reportado por el 87.8% de las Comisarías de Familia del país (1.069), fue de 101.449. Esta información se presenta en el siguiente cuadro desagregado por departamento y sexo de la víctima sujeto de la medida:

Cuadro No. 9
Medidas definitivas de protección proferidas por departamento, según sexo de la víctima sujeto de la medida - 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que reportaron información sobre este ítem	No. de Medidas de protección definitivas para:			Promedio anual de Medidas de protección definitivas por Comisaría
			Mujeres víctimas	Hombres víctimas	Total Medidas de protección definitivas	
Amazonas	2	0,0%			0	
Antioquia	152	93,4%	6.919	1.047	7.966	56,1
Arauca	7	42,9%	108	156	264	88,0
Atlántico	31	96,8%	3.770	503	4.273	142,4
Bogotá D.C.	32	96,9%	9.986	3.810	13.796	445,0
Bolívar	49	89,8%	1.299	152	1.451	33
Boyacá	127	90,6%	8.915	1.162	10.077	87,6
Caldas	29	89,7%	984	199	1.183	45,5
Caquetá	15	87,5%	97	0	97	7,4
Casanare	19	89,5%	1.040	356	1.396	82,1
Cauca	42	85,7%	2.393	187	2.580	71,7
Cesar	27	66,7%	499	68	567	31,5
Chocó	30	50,0%	982	1.882	2.864	190,9
Córdoba	30	96,7%	2.336	443	2.779	95,8
C/marca	123	88,6%	4.172	744	4.916	45,1
Guainía	1	100,0%	11	0	11	11,0
Huila	38	100,0%	1.435	232	1.667	43,9
La Guajira	15	100,0%	502	169	671	44,7
Magdalena	31	77,4%	2.223	66	2.289	95,4
Meta	31	96,8%	1.480	160	1.640	54,7
Nariño	65	75,0%	1.216	48	1.264	25,9

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que reportaron información sobre este ítem	No. de Medidas de protección definitivas para:			Promedio anual de Medidas de protección definitivas por Comisaría
			Mujeres víctimas	Hombres víctimas	Total Medidas de protección definitivas	
Putumayo	13	38,5%	114	15	129	25,8
Quindío	14	100,0%	1.058	211	1.269	90,6
Risaralda	17	94,1%	1.900	132	2.032	127,0
San Andrés	2	100,0%	13	0	13	6,5
Santander	90	96,7%	8.355	2.087	10.442	120,0
Sucre	27	81,5%	531	15	546	24,8
Tolima	50	78,0%	4.838	500	5.338	136,9
Valle del Cauca	53	94,4%	14.184	3.060	17.244	344,5
Vaupés	3	0,0%				
Vichada	4	75,0%	4	0	4	1,3
Total Nivel Nacional	1.217	87,8%	83.831	17.618	101.449*	94,9
% personas sujetas de medida según sexo			82,60%	17,40%	100%	

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Para mujeres víctimas se profirió un total de 83.831 medidas, equivalente al 82.6% del total registrado. Aunque a nivel nacional el promedio anual de medidas definitivas de protección por Comisaría fue de 94.9, llama la atención el resultado para Chocó, 190.9, que ocupa el tercer lugar después de Bogotá y Valle del Cauca.

Comparado con el total de casos de violencia al interior de la familia conocidos por las Comisarías, es posible concluir que por cada 100 casos conocidos se profieren 93 de estas medidas. Entre inmediatas y definitivas, puede afirmarse que las inmediatas o provisionales son impuestas en menos casos que las medidas definitivas (64/100 vs. 93/100), lo cual quiere decir que un mismo caso puede ser objeto de varias medidas y que valdría la pena revisar a profundidad el tema de la efectividad de las medidas en materia de protección, porque lo que no es posible afirmar es que las medidas proferidas, ya sean inmediatas o definitivas dieron como resultado la cesación de la violencia.

La información según tipo de medida definitiva de protección y sexo de la persona sujeta de la misma, se presenta en el siguiente cuadro:



Cuadro No. 10
Frecuencia de las medidas definitivas de protección,
según tipo y sexo de la víctima – 2010

TIPO DE MEDIDA DEFINITIVA DE PROTECCIÓN	Total nacional por tipo de medida	Frecuencia de la medida	Medidas para mujeres víctimas	Medidas para hombres víctimas
Una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía	22.496	22,2%	19.540	2.956
Tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.	17.168	16,9%	12.712	4.456
Abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima.	12.454	12,3%	10.064	2.390
Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas	9.755	9,6%	8.610	1.145
Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias	7.984	7,9%	5.396	2.588
Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima.	5.884	5,8%	5.152	732
Acompañamiento a la víctima para su reingreso al lugar de domicilio	5.149	5,1%	4.758	391
Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión, miembros del grupo familiar	4.879	4,8%	3.712	1.167
El desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima cuando constituya una amenaza para la vida la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros	4.528	4,5%	4.129	399
Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar	4.525	4,3%	3.896	629
Prohibir al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro	4.362	4,5%	3.950	412
El pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima	1.605	1,6%	1.348	257
Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas	660	0,7%	564	96
TOTAL	101.449	100,0%	83.831	17.618
		%	82,6%	17,4%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

De la información anterior se evidencia que 3 de las 13 medidas definitivas de protección concentraron el 51.3% del total, equivalente a 52.118 medidas. Estas son:

- La de mayor frecuencia fue *La protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía* con una representación a nivel nacional del 22.9%, equivalente a 22.496 medidas, de las cuales el mayor número de éstas, fue proferida en Antioquia, 17%.
- Le sigue en su orden *El tratamiento re-educativo y terapéutico* que representó el 16.9% del total de medidas, es decir, 17.168, de las cuales el mayor porcentaje, 20.6% fue proferido por las Comisarías del Distrito Capital.
- La tercera medida más usada, en su orden, fue la de *Abstenerse de penetrar en cualquier lugar...* con una representación en el total de medidas del 12.3%, es decir 12.454; en este total el mayor aporte lo hacen las Comisarías de Santander con el 18.7%.

Si bien a nivel nacional el 82.6% de las medidas fueron para las víctimas mujeres, en la medida *Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias*, las víctimas mujeres sujetos de ésta fueron solo el 67.5%.

Entre las medidas definitivas de menor representación está el *pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica y suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas* con un total de 1.602 y 660 medidas respectivamente, representando el 1.6% y 0.6% respectivamente en el total. Estos indicadores resultan muy preocupantes, dado que cada día se conocen más casos en los cuales el uso del arma por parte del agresor constituye un elemento de amenaza permanente y contundente para los integrantes de la familia, principalmente para las mujeres. Adicionalmente el tema de garantizar la orientación y asesoría jurídica conlleva un elemento relacionado con el derecho de acceso a la justicia que no es posible soslayar cuando todos los estudios muestran cómo el control del dinero en el hogar sigue mayoritariamente en cabeza del varón.

Con preocupación se encuentra cómo la medida del *desalojo* solo es usada por las Comisarías en un 4.4%, lo cual quiere decir que la familia debe seguir con el riesgo o amenaza o violencia presentes, contribuyendo a la figura de la violencia crónica o reiterada y creciente en su magnitud y gravedad, como lo muestran los registros de anamnesis que es posible verificar en casos que llegan a la morgue del Instituto de Medicina Legal. También interroga este dato sobre los criterios que usan las Comisarías para ponderar la gravedad de la violencia y tomar la medida que ponga a la víctima a salvo, como es la razón de ser de éstas.

De las 1.106 Comisarías que dieron respuesta al instrumento, 38 no respondieron el ítem sobre medidas de protección definitivas, lo que plantea varios interrogantes, todos preocupantes: ¿olvido?, ¿no cuentan con registros?, ¿desestiman la importancia de registrar este ítem? ¿no dictan esta medida?

La información de las frecuencias según departamento y tipo de medida de protección, es posible revisarla con detenimiento en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11
Frecuencia de las medidas definitivas de protección, según departamento y tipo de medida – 2010

Departamento	El desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima cuando esta constituya una amenaza para la vida física o la salud de cualquiera de los miembros	Abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima.	Prohibir al agresor esconder o trasladar la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión, miembros del grupo familiar	Tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.	El pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psiquica que requiera la víctima	Una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía	Acompañamiento a la víctima para su reintegro al lugar de domicilio	Decidir provisionalmente el régimen de custodia de los hijos e hijas	Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas	Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias	Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar	Prohibir al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro	Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima.	TOTAL(*)	Distribución en el total nacional
Amazonas															
Antioquia	771	675	300	2.286	78	1.750	364	563	60	492	207	148	272	7.966	7,9%
Arauca	10	34	0	136	0	0	21	0	0	35	0	0	28	264	0,3%
Atlántico	193	383	120	409	95	992	218	558	83	530	155	173	364	4.273	4,2%
Bogotá D.C	265	2.565	170	5.618	213	3.698	397	233	73	187	26	153	198	13.796	13,6%
Bolívar	115	388	83	46	5	171	130	258	1	159	12	4	79	1.451	1,4%
Boyacá	424	738	636	2.157	80	1.878	933	1.085	63	655	320	489	619	10.077	9,9%
Caldas	29	72	0	106	4	609	32	128	0	97	96	3	7	1.183	1,2%
Caquetá	16	14	6	8	2	17	4	7	0	7	4	5	7	97	0,1%
Casarene	43	151	142	241	84	228	36	141	1	95	55	18	161	1.396	1,4%
Cauca	336	182	84	904	24	258	238	369	24	37	44	26	54	2.580	2,5%
Cesar	51	31	38	25	29	46	68	110	0	100	13	24	32	567	0,6%
Chocó	113	649	600	480	40	104	83	40	0	620	60	0	75	2.864	2,8%
Córdoba	184	539	146	88	104	460	176	247	93	320	154	104	174	2.779	2,7%
Cundinamarca	313	610	211	1.041	189	1.274	190	559	14	148	266	18	83	4.916	4,8%
Guainía	1	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0,0%
Guaviare	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4	0,0%
Huila	88	269	48	61	40	474	65	303	2	155	48	33	81	1.667	1,6%
La Guajira	176	127	38	8	0	7	38	46	36	84	63	4	44	671	0,7%
Magdalena	32	265	229	27	2	162	145	281	27	296	408	0	415	2.289	2,3%
Meta	53	115	29	84	15	509	86	126	30	319	173	33	68	1.640	1,6%
Nariño	93	154	88	76	15	335	89	116	36	108	44	23	87	1.264	1,2%
Nte de Santander	144	676	50	286	26	604	45	390	1	360	49	9	37	2.677	2,6%
Putumayo	17	15	1	62	0	2	1	4	0	10	9	4	4	129	0,1%
Quindío	149	66	10	54	0	423	102	138	10	126	23	3	165	1.269	1,3%
Risaralda	63	520	8	41	1	850	18	15	1	8	5	481	21	2.032	2,0%
San Andrés	5	2	0	0	0	1	2	3	0	0	0	0	0	13	0,0%
Santander	321	1.362	912	980	24	1.982	470	1.094	22	582	911	811	971	10.442	10,3%
Sucre	18	43	12	65	6	199	90	19	0	39	26	0	29	546	0,5%
Tolima	208	815	695	386	133	1.106	710	561	73	490	110	0	51	5.338	5,3%
Valle del Cauca	293	982	223	1.493	396	4.352	398	2.361	10	1.935	1.081	1.962	1.758	17.244	17,0%
Vaupés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Vichada	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0,0%
Totales Nivel Nacional	4.525	12.454	4.879	17.168	1.605	22.496	5.149	9.755	660	7.984	4.362	4.528	5.884	101.449	100,0%
Distribución Porcentual %	4,5%	12,3%	4,8%	16,9%	1,6%	22,2%	5,1%	9,6%	0,7%	7,9%	4,3%	4,5%	5,8%	100,0%	

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Seguimiento a las medidas definitivas de protección

Todas estas medidas tienen como fin último terminar con la violencia y garantizar los derechos a la víctima. Las Comisarías de Familia deben dar estricto cumplimiento al Parágrafo 3º artículo. 3º del Decreto 4799 de 2011, reglamentario de la Ley 1257 de 2008 en materia de justicia, donde establece que la autoridad competente deberá hacer seguimiento a las medidas de protección, con miras a verificar el cumplimiento y la efectividad de las mismas. En caso de haberse incumplido lo ordenado se orientará a la víctima sobre los derechos que le asisten.

En este sentido las Comisarías hacen el seguimiento solo a 28.6 de cada 100 medidas definitivas de protección, es decir se reportó seguimiento a 29.202 de las 101.449 medidas definitivas proferidas en 2010. La información por departamento de la respuesta de 1.067 Comisarías de Familia (87.6%), es posible apreciarla en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 12
Seguimiento a las medidas definitivas de protección, según departamento - 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que respondió sobre este ítem	Total medidas de protección definitivas	Medidas a las que se les hizo seguimiento	% de seguimiento
Amazonas*	2	50,0%	0	7	
Antioquia	152	93,4%	7.966	2022	25,4%
Arauca	7	0,0%	264	0	0,0%
Atlántico	31	96,8%	4.273	781	18,3%
Bogotá D.C.	32	96,9%	13.796	9286	67,3%
Bolívar	49	89,8%	1.451	634	43,7%
Boyacá	127	90,6%	10.077	2201	21,8%
C/marca	123	88,6%	4.916	1990	40,5%
Caldas	29	89,7%	1.183	267	22,6%
Caquetá	15	93,3%	97	43	44,3%
Casanare	19	89,5%	1.396	328	23,5%
Cauca	42	85,7%	2.580	990	38,4%
Cesar	27	66,7%	567	281	49,6%
Chocó	30	50,0%	2.864	634	22,1%
Córdoba	30	96,7%	2.779	374	13,5%
Guainía	1	100,0%	11	9	81,8%
Guaviare	4	75,0%	4	3	75,0%
Huila	38	97,4%	1.667	380	22,8%
La Guajira	15	100,0%	671	127	18,9%
Magdalena	31	77,4%	2.289	355	15,5%
Meta	31	96,8%	1.640	697	42,5%
Nariño	65	73,8%	1.264	411	32,5%
Nte de Stander	44	97,7%	2.677	690	25,8%
Putumayo	13	38,5%	129	23	17,8%
Quindío	14	100,0%	1.269	351	27,7%
Risaralda	17	94,1%	2.032	204	10,0%
San Andrés*	2	100,0%	13	64	
Santander	90	96,7%	10.442	1895	18,1%
Sucre	27	81,5%	546	212	38,8%
Tolima	50	78,0%	5.338	723	13,5%
Valle del Cauca	53	96,2%	17.244	3069	17,8%
Vaupés	3	0,0%	0		
Vichada*	4	75,0%	4	151	
Totales Nivel Nacional	1.217	87,7%	101.449	29.202	28,8%

*Datos inconsistentes para el cálculo.

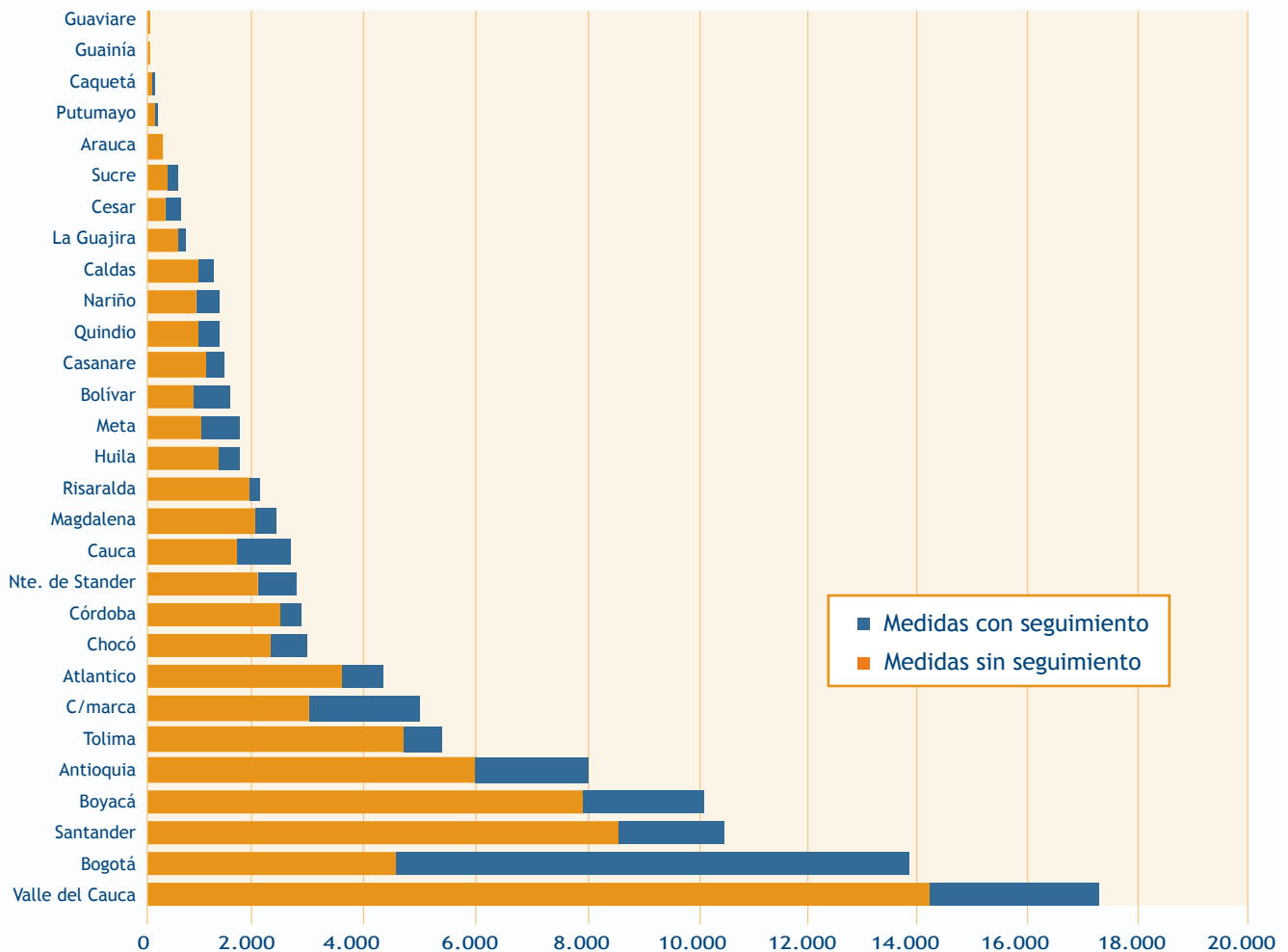
Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

De las 1106 Comisarías que dieron respuesta al instrumento, 39 no respondieron el ítem sobre seguimiento a las medidas de protección, lo que, al igual que en los ítems anteriores, plantea varios interrogantes, todos preocupantes: ¿olvido?, ¿precariedad en los registros de información?, ¿no hacen seguimiento?, ¿desestiman la importancia de registrar este ítem?

Si bien a nivel nacional el porcentaje de seguimiento a las medidas de protección definitivas es muy bajo, del 28.8%, Guainía y Guaviare están por encima del 75%; en Bogotá se hace seguimiento al 67.3% de las medidas proferidas.

La descripción gráfica de esta situación se presenta a continuación:

Gráfica No. 4
Seguimiento a las medidas definitivas de protección, según departamento - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Lo que esta información muestra es que a nivel nacional, el seguimiento realizado a las medidas de protección definitiva es preocupante por lo bajo, afectando sin duda el tema de efectividad de las medidas y de la justicia en su aplicación, en la garantía de los derechos y en la protección debida a las víctimas que tienen el valor de acudir a demandar ayuda del Estado cuando han sufrido algún tipo de violencia en el ámbito familiar.

La Procuraduría General de la Nación exhorta al Ministerio de Justicia y del Derecho para que en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2897 de 2011 incorpore dentro de los lineamientos las indicaciones necesarias para que las Comisarías de Familia hagan un seguimiento efectivo a las medidas de protección proferidas por estas entidades, puesto que el seguimiento garantiza la posibilidad de evaluar si las medidas de protección impuestas resultan efectivas para atender y superar la situación de violencia.

En el mismo sentido debe incorporar un mecanismo de registro de estos seguimientos.



Atención diferencial

Prestar una atención diferenciada a las víctimas de la violencia de género al interior de la familia impone el análisis de la situación, teniendo en cuenta las diversidades e inequidades existentes, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de las víctimas y asegurar que nadie sea discriminado en razón de su condición personal, sexual, étnica o de cualquier otra índole. Este análisis pretende hacer visible las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes. La atención desde un enfoque diferencial es la respuesta a un principio de justicia y equidad frente a una realidad que establece de facto diferencias que deben ser reconocidas. Son un conjunto de obligaciones estatales establecidas en el marco nacional e internacional de protección y una respuesta a la garantía efectiva del goce del derecho a la igualdad y a la no discriminación¹⁰.

En el marco de la Ley 1257 de 2008, el Estado debe garantizar la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos establecidos en la Ley 1257 de 2008, artículo 8º, numeral 8.

En la edición anterior de la Revista *Procurando la Equidad*, este Órgano de Control concluyó que con las respuestas a la pregunta sobre la *manera de brindar atención diferenciada a las mujeres víctimas de violencia de género* no hay claridad frente al concepto de la atención diferenciada, ni frente a la forma de atender la violencia de género, afirmación que se hizo tomando como base observaciones de los mismos Comisarios y Comisarias sobre los mecanismos que se usan para esta atención diferenciada. En esta entrega, la Vigilancia analizó la atención diferencial brindada a personas LGBTI, personas en situación de discapacidad y personas pertenecientes a grupos étnicos.

Se destaca como un avance que las Comisarías de Familia del país identifiquen algunas de las características o condiciones particulares que adicionalmente pueden poner en situación de discriminación, desventaja o vulnerabilidad a las víctimas de la violencia al interior de la familia, como pertenecer a la población LGBTI, estar en situación de discapacidad o pertenecer a una etnia.

¹⁰ ACNUR. 2004. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia (2002-2004)*, Pág. 24.

De la respuesta del 87.7% del total de Comisarías del país, que equivale a 1.067, se identificó un total de medidas

definitivas de protección para la población LGBTI de 202, desagregadas en el siguiente cuadro según departamento:

Cuadro No. 13
Medidas definitivas de protección para la población LGBTI, por departamento – 2010

Departamento	Total Comisarías por Depto.	Porcentaje de Comisarías que respondió sobre este ítem	Medidas de protección definitivas para personas de la Población LGBTI	Distribución en el total nacional
Amazonas	2	50,0%	0	0,0%
Antioquia	152	93,4%	36	17,8%
Arauca	7	0,0%	0	0,0%
Atlántico	31	96,8%	26	12,9%
Bogotá	32	96,9%	19	9,4%
Bolívar	49	89,8%	2	1,0%
Boyacá	127	90,6%	10	5,0%
Caldas	29	89,7%	1	0,5%
Caquetá	15	93,3%	0	0,0%
Casanare	19	89,5%	2	1,0%
Cauca	42	85,7%	15	7,4%
Cesar	27	66,7%	1	0,5%
Chocó	30	50,0%	12	5,9%
Córdoba	30	96,7%	8	4,0%
C/marca	123	88,6%	2	1,0%
Guainía	1	100,0%	0	0,0%
Guaviare	4	75,0%	0	0,0%
Huila	38	97,4%	2	1,0%
La Guajira	15	100,0%	0	0,0%
Magdalena	31	77,4%	7	3,5%
Meta	31	96,8%	3	1,5%
Nariño	65	73,8%	0	0,0%
Nte. de Stander	44	97,7%	3	1,5%
Putumayo	13	38,5%	6	3,0%
Quindío	14	100,0%	11	5,4%
Risaralda	17	94,1%	0	0,0%
San Andrés	2	100,0%	0	0,0%
Santander	90	96,7%	3	1,5%
Sucre	27	81,5%	10	5,0%
Tolima	50	78,0%	1	0,5%
Valle del Cauca	53	96,2%	22	10,9%
Vaupés	3	0,0%		0,0%
Vichada	4	75,0%	0	0,0%
Totales	1.217	87,7%	202	100,0%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

De la información anterior es posible observar que 10 de los 32 departamentos reportaron en cero las medidas de protección para población LGBTI, lo cual puede indicar la inexistencia de este tipo de registro, la no identificación de esta característica en la población, o que esta población no acude a estas instancias, inclusive puede indicar

resistencia a tratar el tema. Las Comisarías de Familia de Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Huila, Caldas, Cesar y Tolima registraron entre 1 y 2 personas de la población LGBTI sujetos de la medida, lo cual puede sugerir un avance en el reconocimiento de esta población.

Por otra parte también fueron identificadas las personas con discapacidad sujetas de la medida de protección con un total de 1.958 medidas. La vulneración de los derechos de las personas en situación de discapacidad no sólo hace relación a la discriminación y la exclusión a las que son

sometidas continuamente, sino que el sub-registro de las diferentes violencias que sufren, hace mucho más invisible su doble condición de vulnerabilidad. La información sobre estas medidas, distribuidas por departamento se muestra a continuación:

Cuadro No. 14
Medidas definitivas de protección para personas en situación de discapacidad, por departamento – 2010

Departamento	Total Comisarias por Depto.	Porcentaje de Comisarias que respondió sobre este ítem	Medidas de protección definitivas para personas en situación de discapacidad	Distribución en el total nacional
Amazonas	2	50,0%	1	0,1%
Antioquia	152	93,4%	61	3,1%
Arauca	7	0,0%	0	0,0%
Atlántico	31	96,8%	38	1,9%
Bogotá	32	96,9%	1.420	72,5%
Bolívar	49	89,8%	1	0,1%
Boyacá	127	90,6%	80	4,1%
Caldas	29	89,7%	7	0,4%
Caquetá	15	93,3%	0	0,0%
Casanare	19	89,5%	4	0,2%
Cauca	42	85,7%	2	0,1%
Cesar	27	66,7%	9	0,5%
Chocó	30	50,0%	19	1,0%
Córdoba	30	96,7%	24	1,2%
C/marca	123	88,6%	10	0,5%
Guainía	1	100,0%	0	0,0%
Guaviare	4	75,0%	0	0,0%
Huila	38	97,4%	5	0,3%
La Guajira	15	100,0%	10	0,5%
Magdalena	31	77,4%	16	0,8%
Meta	31	96,8%	7	0,4%
Nariño	65	73,8%	5	0,3%
Nte. de Stander	44	97,7%	14	0,7%
Putumayo	13	38,5%	1	0,1%
Quindío	14	100,0%	23	1,2%
Risaralda	17	94,1%	7	0,4%
San Andrés	2	100,0%	0	0,0%
Santander	90	96,7%	114	5,8%
Sucre	27	81,5%	0	0,0%
Tolima	50	78,0%	10	0,5%
Valle del Cauca	53	96,2%	70	3,6%
Vaupés	3	0,0%		0,0%
Vichada	4	75,0%	0	0,0%
Totales	1.217	87,7%	1.958	100,0%

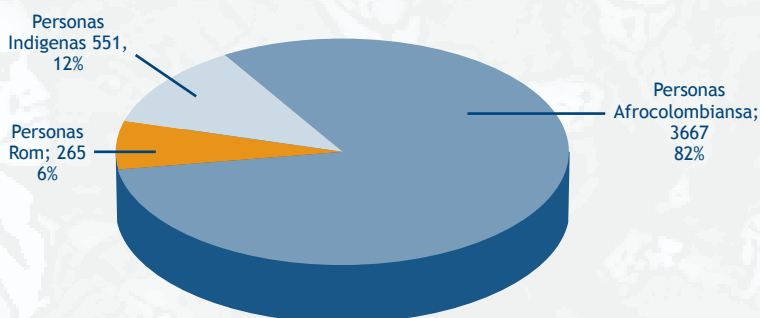
Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Según estadísticas del DANE de 2010, de las 857.132 personas en situación de discapacidad, Bogotá concentraba el 22%, es decir 188.172¹¹; de las medidas de protección definitivas para la población en situación de discapacidad, son las Comisarías del Distrito Capital las que registran el mayor porcentaje con el 72.5% del total de estas medidas, es decir, 1.420, lo cual puede sugerir un mayor desarrollo de los registros de información frente a esta variable. Por otra parte, 7 de los 32 departamentos informaron en cero el número de medidas de protección definitivas para esta población, frente a lo cual el Ministerio Público se pregunta: ¿no se presentó ninguna víctima de violencia al interior de la familia en situación de discapacidad?, ¿llevan o no este tipo de registro en las Comisarías?, ¿es o no visible la identificación de esta característica de la población en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad manifiesta?.

Es necesario recordar que la misma Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad en su artículo 16 establece que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para la protección contra la explotación, la violencia y el abuso a las personas con discapacidad, incluidos los aspectos relacionados con el género, tanto en el seno del hogar como fuera de él.

Por otra parte, el artículo 7º constitucional establece que *“El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”*. Al respecto, para personas de diferentes etnias víctimas de la violencia de género al interior de la familia, consideradas las afrocolombianas, las rom y las indígenas para este estudio, 1.067 Comisarías de Familia (87.7%) informaron haber adoptado 4.483 medidas definitivas de protección. Esta información según etnia se presenta a continuación:

Gráfica No. 4
Distribución de las personas de diferentes etnias, beneficiarias de la medida definitiva de protección – 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

¹¹ DANE. Dirección de Censos y Demografía. Población con registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad. 2010. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Total_nacional.xls#Cuadro 1'IA1. (Consultado en agosto 8 de 2012).

Las medidas adoptadas para la población afrocolombiana representan el 82%, en el total de medidas para población de diferentes etnias, donde el mayor número de estas medidas se registró en los departamentos de Valle del Cauca, Chocó, Antioquia

y Atlántico con un total de 2.146, departamentos que tienen una alta concentración de población afro.

La desagregación de la información por departamento, según etnia se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 14
Medidas definitivas de protección por departamento para personas de diferentes etnias– 2010

Departamento	Total Comisarias por Depto.	Porcentaje de Comisarias que respondió este ítem	Medidas de protección definitivas para:				TOTAL	Total medidas definitivas de protección
			Personas Afrocolombianas	Personas Rom	Personas Indígenas			
Amazonas	2	50,0%	9	3	6	18	0	
Antioquia	152	93,4%	362	0	24	386	7.966	
Arauca	7	0,0%	0	0	0	0	264	
Atlántico	31	96,8%	145	0	31	176	4.273	
Bogotá D.C.	32	96,9%	121	1	34	156	13.796	
Bolívar	49	89,8%	35	0	4	39	1.451	
Boyacá	127	90,6%	1	0	1	2	10.077	
C/marca	123	88,6%	15	10	16	41	4.916	
Caldas	29	89,7%	0	0	0	0	1.183	
Caquetá	15	93,3%	0	0	0	0	97	
Casanare	19	89,5%	0	0	10	10	1.396	
Cauca	42	85,7%	64	10	74	148	2.580	
Cesar	27	66,7%	18	1	15	34	567	
Chocó	30	50,0%	611	0	7	618	2.864	
Córdoba	30	96,7%	86	20	65	171	2.779	
Guainía	1	100,0%	0	0	0	0	11	
Guaviare	4	75,0%	0	0	3	3	4	
Huila	38	97,4%	2	0	2	4	1.667	
La Guajira	15	100,0%	48	0	47	95	671	
Magdalena	31	77,4%	0	0	0	0	2.289	
Meta	31	96,8%	1	0	1	2	1.640	
Nariño	65	73,8%	7	0	154	161	1.264	
Nte. de Santander	44	97,7%	6	0	1	7	2.677	
Putumayo	13	38,5%	1	0	0	1	129	
Quindío	14	100,0%	82	36	7	125	1.269	
Risaralda	17	94,1%	120	0	7	127	2.032	
San Andrés	2	100,0%	11	0	0	11	13	
Santander	90	96,7%	11	6	3	20	10.442	
Sucre	27	81,5%	1	0	8	9	546	
Tolima	50	78,0%	1	0	0	1	5.338	
Valle del Cauca	53	96,2%	1.909	178	11	2.098	17.244	
Vaupés	3	100,0%				0	0	
Vichada	4	0,0%	0	0	20	20	4	
Totales	1.217	87,7%	3.667	265	551	4.483	101.449	
Distribución de las medidas			81,8%	5,9%	12,3%	100%		

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

En las 265 medidas de protección definitivas para personas pertenecientes a la comunidad Gitana o pueblo Rom¹², la mayor contribución la hicieron las Comisarías del Valle del Cauca con el 67.2%. Según el DANE, en Colombia hay aproximadamente 4.830 personas del pueblo Rom donde el 94% reside en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca, Norte de Santander, Santander, Nariño y en la ciudad de Bogotá.

Finalmente para las personas indígenas las Comisarías registraron un total de 551 medidas definitivas de protección donde el mayor registro lo tuvo Nariño con 154 medidas representando en este grupo el 27.9%.

El cuadro constituye una oportunidad para examinar la consistencia y las contradicciones en la información registrada y reportada por las Comisarías de Familia, donde si se mira el tema de las medidas de protección definitivas frente a las tomadas para población afro, indígena y Rom, se encuentra por ejemplo:

1. Amazonas reportó cero medidas definitivas de protección; y cuando se pregunta por las medidas para población afro, indígena y Rom, reporta 18.
2. Chocó, con población predominantemente afro reportó 611 medidas de protección (21.3%) para esta población frente a 2.864 dictadas en el período correspondiente.
3. Risaralda, un departamento que presenta concentraciones importantes de población tanto indígena como afro, registra 2.032 medidas, de las cuales fueron para población afro 120 (5.9%) y para población indígena 7 (0.3%).
4. Bogotá, que en su diversidad concentra una población afro de cerca de 100.000 personas¹³, reportó un total de 13.796 medidas de protección de las cuales solo 121 (0.9%) correspondieron a población afro y 34 (0.2%) a personas indígenas.
5. Cauca, con alta concentración de población indígena, impuso 74 medidas a esta población, es decir, 2.9% de las 2.580 medidas de este departamento.
6. En La Guajira, las Comisarías registraron un total de 47 medidas definitivas para población indígena, que equivalen al 7% del total de medidas definitivas registradas en el departamento (671).



¹² El Pueblo Rom (Gitano) fue reconocido como grupo étnico colombiano mediante Resolución No. 022 del 2 de septiembre de 1999, expedida por la Dirección General de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.

¹³ Según cifras del DANE, Censo 2005, en Bogotá, 97.885 personas se reconocieron como negras, palenqueras, afrocolombianas o raizales para las cuales se utiliza indistintamente el término de afrocolombianas.

De los anteriores ejemplos la Procuraduría se pregunta con preocupación frente a lo que muestran y lo que no muestran los datos registrados y reportados objeto del análisis de esta Vigilancia:

Sin duda, la información registrada y reportada por las Comisarías de Familia tiene problemas y es necesario desarrollar una estrategia y apoyo técnico específico sobre este punto, lo cual corresponde tanto a nivel nacional como a las autoridades territoriales. Solo teniendo información consistente, desagregada, rigurosa y suficiente en variables y descriptores, será posible saber lo que ocurre a la población en materia de violencia basada en el género atendida por las Comisarías.

Una variable a tener en cuenta es el bajo registro desagregado de casos atendidos a población tanto afro como indígena, en particular en zonas con altas concentraciones de éstas, lo cual hace preguntar sobre la promoción y el conocimiento mismo de los servicios de las Comisarías por parte de estas poblaciones; sobre el acceso a estos servicios; sobre la atención diferencial que se presta, si se presta; sobre la práctica vigente o no de registrar las variables demográficas de la población, inclusive sobre la existencia de registros y de variables.

En todo caso, es necesario precisar sobre la atención a población indígena, puesto que la mayoría acude a la justicia propia; sin embargo importa verificar si existe algún elemento diferencial en las Comisarías, desde el registro, que garantice una atención integral desde esta perspectiva.

Una conclusión inevitable es la poca visibilidad de la diversidad de la población que acude a las Comisarías, lo cual entra en contradicción con la Constitución Política que parte de reconocer a Colombia como un estado multi-étnico y pluri-cultural; y la obligación para el Estado en su conjunto de garantizar que los servicios lleguen a toda la población y no exclusivamente a la mayoritaria.

La Procuraduría General de la Nación evidenció, en el marco de la Ley 1257 de 2008 y desde la perspectiva de género y de derechos, que si bien las Comisarías de Familia reportan la prestación del servicio con un enfoque diferencial, resulta necesario fortalecer los sistemas de información y las capacidades técnicas de estas entidades con el fin de que puedan identificar las características o condiciones particulares de las personas, que las ponen en situación de discriminación, desventaja o vulnerabilidad y de esta forma garantizar una atención diferencial.



La Procuraduría General de la Nación insta al Ministerio de Justicia y del Derecho para que incluya en sus lineamientos la forma como las Comisarías de Familia deben adelantar el seguimiento a las medidas de protección teniendo en cuenta las variables que permitan valorar las características que por discriminación de género o por situaciones especiales y/o diferenciales de las víctimas agraven o contribuyan a perpetuar la violencia.

Incumplimiento de las medidas

Las medidas de protección impuestas por las Comisarías de Familia generan una obligación de cumplimiento por parte del agresor. En caso de que éstas sean incumplidas, dan lugar a sanciones establecidas en la Ley 575 de 2000: por parte de la Comisaría se impone como sanción la multa cuando el incumplimiento se da por primera vez; y se impone por parte del juez, como sanción, el arresto en dos eventos: por una parte, cuando la multa impuesta por la Comisaría de Familia no se paga y, por la otra, cuando hay un segundo o más incumplimientos.

Es preciso aclarar que la sanción de multa impuesta por la Comisaría por el primer incumplimiento debe ser consultada con el Juez de Familia, para efectos de que sea confirmada o revocada dicha sanción.

En la Vigilancia Superior realizada por la Procuraduría General de la Nación, sólo se obtuvo información sobre sanciones por incumplimiento de 314 Comisarías, que representan el 25.8% del total de Comisarías del país. Éstas remitieron en grado de consulta a los juzgados de familia un total de 3.913 providencias con sanción de multa y fueron solicitadas a los mismos la imposición de 782 arrestos directos. Vale la pena destacar que el incumplimiento del 86% de las **4.695** medidas incumplidas fue por parte de los hombres.

De las 792 Comisarías que no respondieron (65%), es necesario tener en cuenta que en 2010, sólo en 95 municipios no existía el Juzgado competente para conocer de éstas consultas¹⁴, lo cual explicaría de alguna manera que no hayan respondido; pero para los demás, esta situación plantea diferentes hipótesis: que no registran la información, o que no hacen este tipo de consulta o trámite con los juzgados, o que no usan la medida de multa.

En conclusión, el tema del seguimiento al cumplimiento de las medidas parece ser un elemento débil en la gestión de las Comisarías de Familia, lo cual convoca una preocupación sobre su efectividad, sobre la pertinencia misma de su estructura y la forma como responden a las violencias que se generan al interior de las familias.



Desde la óptica territorial, en los departamentos de Caldas y Casanare así como el Distrito de Bogotá fueron confirmadas por los jueces el 60% de las sanciones de multa impuestas por las Comisarías por el primer incumplimiento; en Atlántico, Cesar, Santander, Cundinamarca, Magdalena y Putumayo fueron confirmadas entre el 20% y 33%.

Esta información por departamento se presenta a continuación:

¹⁴ Consejo Superior de la Judicatura - Según el Archivo Total Juzgados existentes en el territorio Nacional, actualizado en marzo 2011, 95 municipios no tenían juzgado. Mediante el Acuerdo PSAA 12 - 9267 de Febrero 2012 se crearon los despachos promiscuos municipales que faltaban.

Cuadro No. 15
Decisiones de los juzgados frente a las sanciones de multa por incumplimiento por primera vez que en 2010 fueron a consulta

Departamento	Total Comisariías por Depto	Porcentaje de Comisariías que respondió este ítem	No. de sanciones por incumplimientos por primera vez que en 2010 fueron a consulta									
			No. de sanciones que fueron a consulta	Con-firmadas	%	Revo-cadas	%	Sanciones pendientes de decisión en el juzgado	%	Sancio-nes de las que la Comisaría no tiene informa-ción	%	
Amazonas	2	0,0%										
Antioquia	152	32,3%	323	60	18,6%	6	1,9%	9	2,8%	248	76,8%	
Arauca	7	14,3%	2	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%	
Atlántico	31	45,2%	205	42	20,5%	5	2,4%	0	0,0%	158	77,1%	
Bogotá D.C.	32	87,5%	1.464	920	62,8%	27	1,8%	148	10,1%	369	25,2%	
Bolívar	49	18,4%	54	4	7,4%	0	0,0%	2	3,7%	48	88,9%	
Boyacá	127	28,3%	186	21	11,3%	4	2,2%	9	4,8%	152	81,7%	
Caldas	29	20,7%	22	13	59,1%	0	0,0%	2	9,1%	7	31,8%	
Caquetá	15	6,7%	5	5	100%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
Casanare	19	21,1%	42	25	59,5%	2	4,8%	1	2,4%	14	33,3%	
Cauca	42	11,9%	17	3	17,6%	0	0,0%	0	0,0%	14	82,4%	
Cesar	27	18,5%	24	5	20,8%	5	20,8%	0	0,0%	14	58,3%	
Chocó	30	10,0%	27	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	27	100,0%	
Córdoba	30	23,3%	105	2	1,9%	0	0,0%	1	1,0%	102	97,1%	
Cundinamarca	123	24,1%	214	55	25,7%	11	5,1%	10	4,7%	138	64,5%	
Guainía	1	100,0%	1	1	100%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
Guaviare	4	0,0%	0	0		0		0		0		
Huila	38	28,9%	114	13	11,4%	0	0,0%	2	1,8%	99	86,8%	
La Guajira	15	20,0%	40	1	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	39	97,5%	
Magdalena	31	16,1%	99	30	30,3%	3	3,0%	5	5,1%	61	61,6%	
Meta	31	16,1%	18	2	11,1%	0	0,0%	8	44,4%	8	44,4%	
Nariño	65	23,1%	63	1	1,6%	0	0,0%	1	1,6%	61	96,8%	
Nte. de Santander	44	20,5%	58	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	58	100,0%	
Putumayo	13	23,1%	6	2	33,3%	1	16,7%	2	33,3%	1	16,7%	
Quindío	14	21,4%	35	6	17,1%	2	5,7%	12	34,3%	15	42,9%	
Risaralda	17	35,3%	68	7	10,3%	0	0,0%	0	0,0%	61	89,7%	
San Andrés	2	0,0%	0	0		0		0		0		
Santander	90	21,1%	107	27	25,2%	1	0,9%	9	8,4%	70	65,4%	
Sucre	27	14,8%	282	9	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	273	96,8%	
Tolima	50	12,0%	91	10	11,0%	3	3,3%	6	6,6%	72	79,1%	
Valle del Cauca	53	24,5%	232	22	9,5%	3	1,3%	4	1,7%	203	87,5%	
Vaupés	4									0		
Vichada	3	33,3%	9	0	0,0%	0		0		9	100,0%	
Totales	1.217	25,8%	3.913	1.286	32,9%	73	1,9%	231	5,9%	2.323	59,4%	

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

El 1.9% de las sanciones por incumplimiento, que fueron a consulta, fueron revocadas.

Según departamento, porcentualmente se destacan las decisiones revocadas en Cesar y Putumayo porque están por encima del registro nacional, es decir, 20.8% y 16.7% respectivamente. Las Comisarías reportaron que de las sanciones por incumplimiento por primera vez que se remitieron en grado de consulta, un total de 231 (5.9%) quedaron pendientes de decisión por parte de los jueces competentes y sobre el estado de 2.323 (59.4%) no se tiene información.

Frente al incumplimiento de medidas por segunda vez o posteriores, las Comisarías solicitaron a los juzgados competentes, 782 sanciones de arresto que representan el 20% de las que fueron a consulta por primera vez. De las 782 solicitudes de sanción de arresto remitidas a los juzgados, los jueces emitieron orden de arresto en el 13.6% de estas solicitudes, es decir 106, de las cuales tienen mayor representación porcentual los departamentos de Antioquia, Atlántico y Bogotá con el 44.8%. Solo hay registro de 4 de estas sanciones que fueron revocadas en Bogotá (2), Magdalena (1) y Valle del Cauca (1).

Llama la atención del Ministerio Público que, al igual que en las sanciones por incumplimiento por primera vez que van a consulta, en las solicitudes de sanción de arresto que se remitieron al juzgado, no se informó sobre el trámite del 83.5% de éstas, generándose un vacío frente la respuesta que las Comisarías deben dar a las víctimas e incluso, cuando sea solicitado, a los organismos de control. Las cifras presentadas interrogan entonces, sobre cómo operan los jueces competentes frente a la violencia que ocurre al interior de la familia, cuál es la lectura que tienen de su gestión relacionada con las Comisarías y cuál el nivel de relacionamiento entre estas dos instancias.

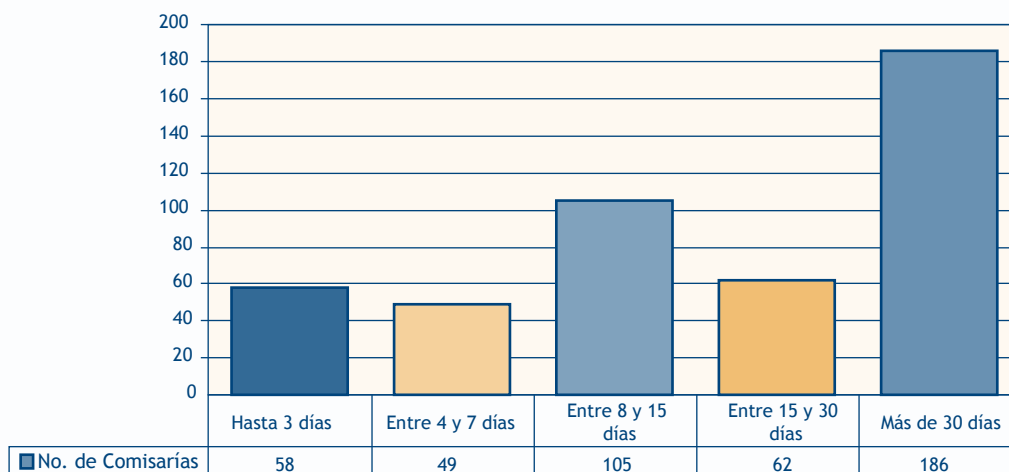


Esta información abre la puerta para una vigilancia a los jueces de familia sobre la forma como están tramitando y notificando las sanciones por multa y las solicitudes de arresto que les presentan las Comisarías. Indagar también sobre qué ocurre con la víctima cuando las medidas son revocadas, cuando quedan pendientes o cuando simplemente son ignoradas.

Adicional a lo anterior y frente al trámite que surten las Comisarías ante los jueces competentes, fue revisada la aplicación del principio de celeridad reconocido en la Constitución Política (art. 209), en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (art. 4º.) y en el numeral 13, del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Nuevo Código Contencioso Administrativo) así como en el artículo 3º. del Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo vigente hasta el 1 de julio del año 2012), que hace referencia a que los tiempos procesales tienen que ser de estricto cumplimiento.

Sin embargo, de la información de 460 Comisarías de Familia (37.8%) sobre el tiempo que tardan los juzgados en dar respuesta a la solicitud de sanción que es objeto de consulta, el 40%, 186 Comisarías, informaron un tiempo de respuesta superior a 30 días, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 5
Tiempo de respuesta del juzgado para decidir sobre la sanción de multa que es objeto de consulta, según No. de Comisarías que respondió – 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Al grupo de Comisarías que informan que los juzgados tardan más de 30 días, pertenecen 27 Comisarías de Antioquia, 35 de Córdoba y 20 de Cundinamarca; al Distrito Capital corresponden 27 Comisarías, éstas últimas que representan el 84% del total de Comisarías de Bogotá. El 53% de las Comisarías de Familia (646) no respondió este ítem.

El incumplimiento del principio de celeridad por parte de los juzgados puede ser evidencia de la poca importancia que muchos jueces dan todavía a la violencia de género al interior de la familia y el poco o ningún reconocimiento o comprensión de su gravedad, unido también al parecer, a un bajo compromiso con una respuesta integral para detener o conjurar la violencia o con el restablecimiento de los derechos de las víctimas. Una hipótesis adicional hace referencia a la carga laboral de los juzgados que combinada con las anteriores podría ayudar a explicar la situación sin ser una justificación.

Trámites diferentes a las medidas de Protección

Según las Comisarías, para atender los casos de violencia al interior de la familia, además de las medidas de protección, también se adelantaron 101.926 trámites diferentes, reportados por 832 Comisarías (68.4%), que se agruparon en tres clases: (i) las medidas correctivas, actas de amonestación, cauciones de comportamiento

conyugal, (ii) otras medidas y (iii) la conciliación de la violencia intrafamiliar.

(i) En primer lugar la Vigilancia Superior revisó las medidas correctivas, *actas de amonestación*, *cauciones de comportamiento conyugal*, que corresponden a un total de 63.721, representan el 62.5% en este grupo de los trámites diferentes a la medida de protección. La información por departamento se presenta a continuación:

Cuadro No. 16
Medidas correctivas, actas de amonestación, cauciones de comportamiento conyugal, proferidas en 2010 para atender la violencia intrafamiliar, según departamento

Entidad	Total Comisarías por depto.	Porcentaje de Comisarías que respondió a este ítem	N° de Medidas correctivas, Actas de amonestación, Cauciones de comportamiento conyugal	Distribución en el total nacional
Amazonas	2	50,0%	36	0,1%
Antioquia	152	70,4%	4.224	6,6%
Arauca	7	14,3%	104	0,2%
Atlántico	31	87,1%	1.127	1,8%
Bogotá	32	90,6%	33.062	51,9%
Bolívar	49	71,4%	315	0,5%
Boyacá	127	71,7%	2.790	4,4%
Caldas	29	72,4%	458	0,7%
Caquetá	15	66,7%	33	0,1%
Casanare	19	57,9%	263	0,4%
Cauca	42	64,3%	820	1,3%
Cesar	27	48,1%	215	0,3%
Chocó	30	40,0%	99	0,2%
Córdoba	30	73,3%	669	1,0%
C/marca	123	69,9%	3.279	5,1%
Guainía	1	0,0%	0	0,0%
Guaviare	4	75,0%	17	0,0%
Huila	38	78,9%	809	1,3%
La Guajira	15	73,3%	964	1,5%
Magdalena	31	48,4%	347	0,5%
Meta	31	80,6%	340	0,5%
Nariño	65	67,7%	523	0,8%
Nte. de Stander	44	68,2%	348	0,5%
Putumayo	13	23,1%	45	0,1%
Quindío	14	100,0%	379	0,6%
Risaralda	17	58,8%	418	0,7%
San Andrés	2	50,0%	12	0,0%
Santander	90	71,1%	1.872	2,9%
Sucre	27	66,7%	188	0,3%
Tolima	50	58,0%	1.418	2,2%
Valle del Cauca	53	75,5%	8.531	13,4%
Vaupés	3	0,0%		0,0%
Vichada	4	50,0%	16	0,0%
Totales	1.217	68,4%	63.721	100%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Al respecto, el Ministerio Público se pregunta si con la misma frecuencia con la que se profieren las medidas de protección, los casos de violencia intrafamiliar requieren de otras medidas para solucionar conflictos familiares adicionales, o esta situación obedece a que (i) se está minimizando la gravedad de la violencia al extremo de un simple conflicto familiar; (ii) los Comisarios y las Comisarias no siempre evalúan los aspectos que colocan a cualquiera de los miembros de la familia en situación de riesgo, perdiendo la posibilidad de ponderar efectivamente una medida de protección.

(ii) En el grupo de trámites **diferentes a la medida de protección**, además de las *Medidas correctivas, actas de amonestación, cauciones de comportamiento conyugal y de la conciliación de la violencia*, los Comisarios y las Comisarias de Familia informaron sobre otros trámites, que aunque no fue posible hacer una caracterización de éstos, se evidenció un registro de 3.998 que contribuye a evidenciar la carga laboral que soportan las Comisarías.

(iii) En tercer lugar, la Vigilancia hizo un especial énfasis en la revisión de *la conciliación de la violencia intrafamiliar* con un total de 34.207 audiencias que representaron el 31.4% dentro de este grupo de otros trámites diferentes a las medidas de protección.

La Corte Constitucional (Sentencia C-985 de 2010) ha precisado sobre el imperativo constitucional en lo que refiere a la protección y promoción de la institución familiar que *“Dichos objetivos no se garantizan ni se logran manteniendo vigente el contrato matrimonial, en aquellos casos en los que surgen diferencias, desavenencias o conflictos entre los cónyuges que hacen imposible o dificultan gravemente la convivencia y que perturban la estabilidad familiar, sometiendo a sus integrantes, entre los que se cuentan los hijos, a crecer y desarrollarse en un ambiente hostil o que afecta sensiblemente su proceso de desarrollo y formación”*.

De acuerdo con la Corte Constitucional *“los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”*¹⁵.

Sin embargo advirtió desde entonces la misma Corte que, a pesar de exigir la conciliación como requisito de procedibilidad era constitucionalmente posible y acorde a los fines del Estado Social de Derecho, que en materia de familia podían existir circunstancias de violencia intrafamiliar *“que impidan crear las bases para un diálogo constructivo y de respeto mutuo entre las partes, donde sea posible escuchar y reconocer al otro como interlocutor y que posibiliten la solución del conflicto. En estas condiciones, no resulta efectivamente conducente a la luz del fin de garantizar la convivencia pacífica, forzar un espacio de encuentro que dada la naturaleza de los conflictos que surgen en un ambiente de violencia intrafamiliar, puede resultar contraproducente para alcanzar la solución pacífica del conflicto, al someter a la víctima a la obligación de encontrarse con su agresor”*¹⁶.

La Ley 1257 de 2008 reiteró el derecho de las mujeres a tener una vida libre de violencias tanto en el ámbito público como en el privado y su derecho a decidir autónomamente si se confronta con el agresor. La vulneración a tal derecho, sin importar que sea por hechos ocurridos en el ámbito doméstico, constituye un delito, un asunto de salud pública y una violación a los derechos humanos de las mujeres, que debe ser diligentemente prevenida, investigada, sancionada y reparada por el Estado colombiano, teniendo en cuenta que *“...mientras la conciliación busca la solución satisfactoria para ambas partes, la violencia demanda el restablecimiento de los derechos vulnerados y la redistribución de poder”*¹⁷ para la víctima sobreviviente, en la mayoría de los casos mujer.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. Magistrados Ponentes: Doctor Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ PINEDA DUQUE, Javier y OTERO PEÑA, Luisa, “Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia, en Revista de Estudios Sociales No. 17 (Universidad de los Andes).

Sin embargo a pesar que la legislación internacional prohíbe la conciliación en casos de violencia contra las mujeres, en la práctica son ordenadas audiencias de

conciliación como primera medida luego de una denuncia¹⁸. Esto podría confirmarse a partir de los resultados de la Vigilancia Superior que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 17
Casos de violencia intrafamiliar conciliados en las comisarías de Familia durante 2010, según departamento

Departamento	Total Comisarías por depto.	% de Comisarías que respondió sobre la conciliación de la VIF	Casos de violencia intrafamiliar conciliados	Casos conocidos de VIF	% de Conciliaciones frente a los casos de VIF
Amazonas	2	50,0%	168	204	82,4%
Antioquia	152	70,4%	2.917	11.279	25,9%
Arauca	7	14,3%	104	168	61,9%
Atlántico	31	87,1%	1.542	4.840	31,9%
Bogotá	32	90,6%	10.001	18.761	53,3%
Bolívar	49	71,4%	862	2.488	34,6%
Boyacá	127	71,7%	1.102	7.687	14,3%
Caldas	29	72,4%	360	1.696	21,2%
Caquetá	15	66,7%	43	104	41,3%
Casanare	19	57,9%	81	893	9,1%
Cauca	42	64,3%	612	1.726	35,5%
Cesar	27	48,1%	230	519	44,3%
Chocó	30	40,0%	696	924	75,3%
Córdoba	30	73,3%	1.232	2.366	52,1%
C/marca	123	69,9%	2.441	6.554	37,2%
Guainía	1	0,0%	0	0	
Guaviare	4	75,0%	2	27	7,4%
Huila	38	78,9%	760	3.061	24,8%
La Guajira	15	73,3%	1.045	2.465	42,4%
Magdalena	31	48,4%	943	1.549	60,9%
Meta	31	80,6%	169	2.400	7,0%
Nariño	65	67,7%	597	1.815	32,9%
Nte. de Stander	44	68,2%	1.712	4.677	36,6%
Putumayo	13	23,1%	15	88	17,0%
Quindío	14	100,0%	885	1.334	66,3%
Risaralda	17	58,8%	698	1.699	41,1%
San Andrés	2	50,0%	0	82	0,0%
Santander	90	71,1%	730	5.523	13,2%
Sucre	27	66,7%	126	840	15,0%
Tolima	50	58,0%	1.388	3.892	35,7%
Valle del Cauca	53	75,5%	2.686	18.961	14,2%
Vaupés	3	0,0%			
Vichada	4	50,0%	60	156	38,5%
Totales	1.217	68,4%	34.207	108.778	31,4%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

¹⁸ Informe Visita de Seguimiento al Cumplimiento de las Recomendaciones del MESECVI (Mecanismo de seguimiento a la Convención Belém Do Pará, creado en 2004) para Colombia. 12, 13, 14 y 15 de abril de 2011. Susana Chiarotti Botero - Experta del CEVI.

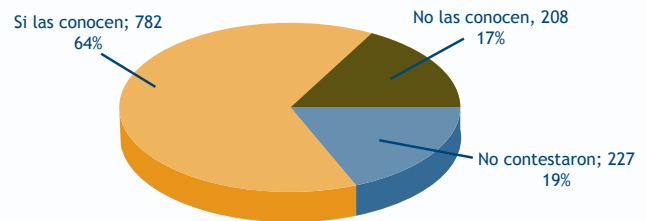
El 68.4% del total de Comisarías (832), informó haber conciliado un total de 34.207 casos de violencia intrafamiliar durante 2010¹⁹, lo que representa el 31.4% del total de casos conocidos por violencia intrafamiliar.

En Amazonas se concilió más del 80% de estos casos, mientras que en San Andrés ninguno; de acuerdo con el número de casos de violencia al interior de la familia registrados en el Distrito Capital, es decir 18.761, fueron conciliados el 53.3%, cifra que en valores absolutos equivale a 10.001 casos. En las Comisarías de Familia de Magdalena, Arauca, Quindío y Chocó se conciliaron entre el 60% y el 75% de los casos de violencia intrafamiliar conocidos, es decir un total 2.628 casos.

De los 108.778 casos de violencia intrafamiliar conocidos por las Comisarías de Familia, estos 34.207 casos conciliados hacen parte de los 79.366 que no fueron remitidos a la Fiscalía para su debida investigación; son 34.207 casos en los que las víctimas perdieron la posibilidad de acceder a la justicia y por consiguiente la protección a sus derechos, contribuyendo de esta forma a perpetuar la impunidad de la violencia.

Adicionalmente, entre las recomendaciones del MESECVI (Mecanismo de seguimiento a la convención de Belém Do Pará, creado en 2004) para Colombia en el año 2008, se destaca la de *“Evitar la aplicación de los Métodos de conciliación en casos de violencia de género. Estos mecanismos, que pueden ser útiles en otro tipo de delitos, no son recomendables para los casos de violencia contra la mujer”*. Al respecto, la Vigilancia Superior indagó a los Comisarios y las Comisarias de Familia sobre el conocimiento de estas recomendaciones, frente a lo cual, el 64% manifestó conocerlas, el 17% manifestó desconocer estas recomendaciones y el restante 19% no contestó el instrumento de recolección de información, como se aprecia gráficamente a continuación:

Gráfica No. 6
Conocimiento por parte de las Comisarías de Familia, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y las recomendaciones relacionadas con el uso de la conciliación - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

En el grupo de Comisarías que desconoce las recomendaciones hacen la mayor contribución 27 Comisarías de Antioquia, 25 de Boyacá y 20 de Cundinamarca, con el 34.6% del total. Esta situación contribuye a orientar la acción del Estado para fortalecer las capacidades de las Comisarías en el marco jurídico nacional e internacional vigente en materia de violencia de género al interior de la familia.

La conciliación de la violencia al interior de la familia tiene consecuencias graves para la convivencia familiar y en la percepción de justicia que frente a este evento tienen las víctimas, porque afianza la idea de ser un evento menor que pertenece al ámbito privado; creencias todavía arraigadas en la población colombiana y en muchos operadores de servicios, con lo cual es tolerada, validada y finalmente naturalizada, y en no pocas veces se orienta a los operadores de justicia, incluidos los Comisarios y las Comisarias de familia, a utilizar la figura de la conciliación como primera alternativa en la resolución de la violencia intrafamiliar que, como ya se dijo, desconociendo que es un delito y un asunto de derechos humanos; donde el bien jurídico tutelado es el derecho de todas las personas a vivir libres de miedo y de violencia, la protección y el respeto a la vida e integridad personal; luego viene la protección de cada uno de los integrantes de la familia y por último, la armonía y unidad familiar como escenarios básicos de la democracia.

¹⁹ Pregunta No. 32 del instrumento de recolección de información de la Vigilancia Superior: De los casos de violencia intrafamiliar conocidos durante 2010, señale cuántos se atendieron por trámite diferente a la medida de protección, de que trata la Ley 294 de 2006, modificada por la Ley 575 de 2000 y 1257 de 2008.

Frente a esta situación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de mujeres, integrantes del Comité de Seguimiento al cumplimiento e implementación de la Ley 1257 de 2008, hicieron un *“llamado al Gobierno Nacional para que se investigue y sancione eficazmente el delito de violencia al interior de la familia, del cual son víctimas mayoritarias las mujeres”*²⁰.

En este sentido, este Órgano de control reconoce la importancia de la ley 1542 del 2012, mediante la cual se garantiza la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, **eliminando el carácter de querrelables y desistibles a los delitos de violencia intrafamiliar** e inasistencia alimentaria.

Sin duda, el abanico de posibilidades de respuesta de las Comisarías de Familia es muy amplio y adaptable según las circunstancias de cada caso. Si bien la conciliación no es el trámite o mecanismo más utilizado para responder a la violencia intrafamiliar, sí resulta necesario llamar la atención sobre esta figura históricamente polémica, pues 34.207 conciliaciones de casos de violencia al interior de la familia generan muchas preguntas y gran preocupación: ¿en qué circunstancias se concilió?, ¿cómo se realizó la conciliación?, ¿qué fue conciliado?, ¿se ha realizado el seguimiento a este tipo de conciliación?, ¿cómo fue manejado el delito de violencia al interior de la familia?, ¿fue garantizada la igualdad de las partes en el proceso conciliatorio?, ¿resolvió la conciliación la situación de violencia denunciada?, ¿la víctima estuvo conforme?, ¿cómo y quién garantiza los derechos a la víctima de no repetición y de reparación?

Si bien, y como ya se expresó, la Procuraduría General de la Nación reconoce el avance que Colombia ha tenido al modificar el carácter de delito querrelable de la violencia intrafamiliar; a nivel de Comisarías de Familia se exhorta al Ministerio de Justicia incluir en los lineamientos, claridad sobre cuándo y cómo procede la conciliación en los conflictos familiares; en cuáles de ellos; cómo no procede en casos de violencias contra la mujer y cómo de ninguna manera procede en casos de violencias sexuales. La Ley 294 de 1996 con la mejor intención, en aras de preservar la armonía y unidad familiar, dejó abierta la posibilidad de buscar soluciones al conflicto, entre las que sobresale el mecanismo de la conciliación, constituyéndose la conciliación un momento procesal importante. Sin embargo, es preciso tener presente que las violencias al interior de la familia constituyen un delito y lo conciliable hace referencia a las condiciones de no repetición y a la reparación, y las víctimas tienen derecho a no ser confrontadas con el agresor, desvirtuándose de entrada el escenario previsto para el trámite de la conciliación.



²⁰ Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Representantes de las Organizaciones de mujeres. Comunicado de prensa del 14 de septiembre de 2011.

Medidas de estabilización

Para atender a las personas que han sufrido violencia al interior de la familia, además de las medidas de protección existen las medidas de estabilización que tienen por objeto brindar alternativas para que las víctimas, en especial las mujeres puedan salir del círculo de violencia. Según el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008, son medidas de estabilización:

- Solicitar el acceso preferencial de la víctima a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros.
- Ordenar a los padres de la víctima el reingreso al sistema educativo, si ésta es menor de edad.
- Ordenar el acceso de la víctima a actividades extracurriculares, o de uso del tiempo libre, si ésta es menor de edad.
- Ordenar el acceso de la víctima a seminternados, externados, o intervenciones de apoyo, si ésta es menor de edad.

Adicionalmente la Ley establece un incentivo fiscal para las empresas que contraten personas víctimas de violencia y ordena la creación de oportunidades educativas. No hay evidencias sobre la aplicación de esta disposición.

Frente al uso de las medidas de estabilización se obtuvo respuesta de 1.106 (90.8%) del total de Comisarías (1.217). Fueron 695 comisarías (57.1%) las que informaron hacer uso de las medidas de estabilización, según el siguiente cuadro con el porcentaje de Comisarías por departamento:

Cuadro No. 18

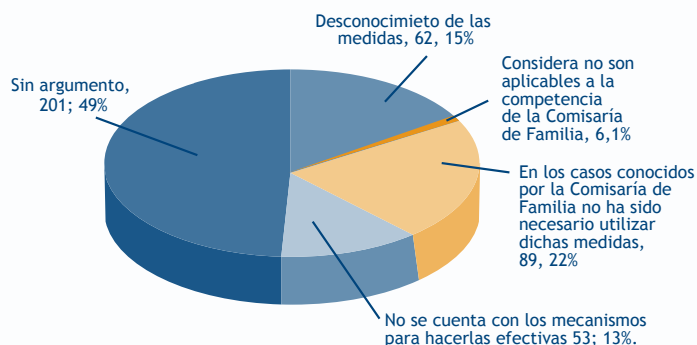
Porcentaje de Comisarías de Familia por departamento, que utilizan las Medidas de estabilización – 2010

Porcentaje de Comisarías x Depto. que usan las medidas de estabilización	Departamentos
100%	Guainía
Entre 71% y 80%	Risaralda, Santander, Caquetá, Córdoba, Huila, Bogotá, Valle del Cauca,
Entre 61% y 70%	Boyacá, Caldas, Antioquia, Meta, Nariño
Entre 51% y 60%	Cundinamarca, Norte de Santander
Entre 41% y 50%	Sucre, Casanare, Bolívar, Quindío, Tolima, La Guajira, Magdalena, Guaviare
Entre 31% y 40%	Putumayo, Cesar
Entre 21% y 30%	Vichada, Cauca
Entre 11% y 20%	Arauca, Chocó
Ninguna Comisaría	San Andrés

Las restantes 411 Comisarías que respondieron (33.8%), informaron no hacer uso de las medidas de estabilización, dando como argumentos para justificar esta situación, los que se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 7

Distribución de argumentos expuestos por las Comisarías de Familia frente a la no utilización de las Medidas de estabilización - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Es evidente el desconocimiento de las medidas de estabilización contenidas en la Ley 1257 de 2008, pues adicionalmente a reportar que no las conocen, mencionan el uso de otras, como medidas de estabilización más efectivas, que claramente no son medidas de estabilización:

- *El desalojo, la multa y el arresto.*
- *El apoyo policivo.*
- *El restablecimiento de derechos.*
- *La remisión a la Fiscalía.*
- *La medida de protección y la conciliación.*

A partir del desconocimiento que se evidencia frente a las normas prescritas en la Ley 1257 de 2008, este Organismo de Control llama la atención a las entidades responsables y los Comisarios y las Comisarias de familia para que adquieran conciencia de la necesidad e importancia de conocer y aplicar las medidas de la Ley 1257 de 2008. Así mismo se exhorta a las administraciones locales para que establezcan la oferta institucional que permita hacer efectivas las medidas de estabilización adoptadas por las Comisarías de Familia.

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Medidas de Restablecimiento de Derechos

A través del proceso de restablecimiento de derechos el Estado colombiano cumple con la obligación de devolver al estado ideal aquellos derechos que están siendo amenazados o que ya fueron vulnerados.

La Ley 1098 de 2006 establece que “se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados” (artículo 59). La mencionada normatividad establece como medidas de restablecimiento de derechos a favor de la Infancia y la adolescencia, las siguientes: (i) la amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico; (ii) el retiro inmediato del niño, de la niña o del adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado; (iii) la ubicación inmediata en medio familiar; (iv) la ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso; (v) la adopción; (vi) las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar (artículo 53, Ley 1098 de 2006).

Así mismo en la Ley de la Infancia y la Adolescencia se establece que son los Defensores de Familia así como los Comisarios y las Comisarias de Familia los competentes para adelantar el proceso de restablecimiento de derechos (artículo 96). De esta forma, el legislador previó la competencia subsidiaria en virtud de la cual, ante el evento de que en los municipios no haya Defensor de Familia, las funciones serán cumplidas por la Comisaría de Familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al Inspector de Policía (artículo 98), aclarando rigurosamente que en tratándose de la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente, la competencia corresponde exclusivamente al Defensor de Familia. Este aspecto de la competencia subsidiaria cobra importancia en la medida en que representa para el Comisario o Comisaria de Familia una carga de trabajo adicional, como se evidencia más adelante.

De la respuesta del 66.2% del total de Comisarías del país, es decir, 806, se concluye que se proferieron un total de 36.091 medidas de restablecimiento de derechos, donde 73.9% corresponde a aquellas adoptadas en virtud de las competencias establecidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y el 26.1% restante fueron adoptadas en circunstancias diferentes a los temas de maltrato infantil o violencia intrafamiliar por competencia subsidiaria, según las cifras que se presentan a continuación:

Cuadro No. 18
Número de medidas de restablecimiento de derechos, según competencia de las Comisarías de Familia y por sexo de las personas beneficiadas por las medidas - 2010

Medidas de restablecimiento de derechos	Total de medidas proferidas a Niñas	% de Niñas	Total de medidas proferidas a Niños	% de Niños	Total
Adoptadas en virtud a las competencias establecidas por el Código de la Infancia y la Adolescencia	14.810	55,5%	11.868	44,5%	26.678
Adoptadas en circunstancias diferentes a los temas de maltrato infantil o violencia intrafamiliar por competencia subsidiaria	5.009	53,2%	4.404	46,8%	9.413
Total	19.819	54,9%	16.272	45,1%	36.091

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Sobre las medidas adoptadas en virtud de las competencias establecidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia, las 806 Comisarías de Familia (66.2%) reportaron haber proferido medidas de restablecimiento de derechos a una población de 26.678 menores de edad, de los cuales el 55.5% fueron niñas. La información por departamento se presenta a continuación:

Cuadro No. 19
Número de medidas de restablecimiento de derechos proferidas durante 2010, adoptadas en virtud de las competencias establecidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia según departamento y sexo de las personas beneficiadas por las medidas

Departamento	Total Comisarias por depto.	Porcentaje de Comisarias que respondió este ítem	Total de medidas proferidas a Niñas	% de medidas en niñas	Total de medidas proferidas a Niños	% de medidas en niños	TOTAL
Amazonas	2	50,0%	5	83,3%	1	17%	6
Antioquia	152	72,4%	2.677	57,6%	1.968	42%	4.645
Arauca	7	14,3%	16	66,7%	8	33%	24
Atlántico	31	67,7%	260	51,1%	249	49%	509
Bogotá D.C.	32	81,3%	493	58,7%	347	41%	840
Bolívar	49	61,2%	269	57,6%	198	42%	467
Boyacá	127	70,1%	996	56,3%	773	44%	1.769
Caldas	29	75,9%	437	51,2%	416	49%	853
Caquetá	15	73,3%	284	52,4%	258	48%	542
Casanare	19	52,6%	99	50,0%	99	50%	198
Cauca	42	54,8%	297	50,2%	295	50%	592
Cesar	27	44,4%	750	53,7%	647	46%	1.397
Chocó	30	26,7%	93	51,4%	88	49%	181
Córdoba	30	63,3%	531	57,0%	400	43%	931
Cundinamarca	123	70,7%	612	53,5%	531	46%	1.143
Guainía	1	0,0%	0		0		0
Guaviare	4	25,0%	15	62,5%	9	38%	24
Huila	38	78,9%	684	59,9%	457	40%	1.141
La Guajira	15	80,0%	325	53,1%	287	47%	612
Magdalena	31	51,6%	611	54,1%	519	46%	1.130
Meta	31	71,0%	529	60,3%	348	40%	877
Nariño	65	55,4%	865	54,7%	716	45%	1.581
Nte. de Santander	44	56,8%	107	66,9%	53	33%	160
Putumayo	13	23,1%	40	70,2%	17	30%	57
Quindío	14	100,0%	406	53,1%	359	47%	765
Risaralda	17	64,7%	207	53,9%	177	46%	384
San Andrés	2	0,0%	0	0,0%	0	0%	0
Santander	90	81,1%	558	57,3%	416	43%	974
Sucre	27	77,8%	675	52,4%	614	48%	1.289
Tolima	50	56,0%	1.018	53,0%	903	47%	1.921
Valle del Cauca	53	79,2%	884	56,9%	669	43%	1.553
Vaupés	3	0,0%				0%	0
Vichada	4	50,0%	67	59,3%	46	41%	113
Totales	1.217	66,2%	14.810	55,5%	11.868	44,5%	26.678

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Teniendo en cuenta la falta de presencia de Defensores de Familia en los municipios del país, los Comisarios y las Comisarias de Familia atendieron, por *competencia subsidiaria*, un significativo número de casos en los que se adoptaron 9.413 medidas de restablecimiento de derechos

a favor de niños, niñas o adolescentes que se encontraban frente a un riesgo, inobservancia o vulneración de sus derechos, cuyo detalle por departamento se presenta a continuación:

Cuadro No. 20
Número de medidas de restablecimiento de derechos proferidas durante 2010, adoptadas en circunstancias diferentes a los temas de maltrato infantil o violencia intrafamiliar por competencia subsidiaria, según departamento y sexo de las personas beneficiadas por las medidas – 2010

Departamento	Total comisarías por depto.	Porcentaje de Comisarías que respondió este ítem	Total de medidas proferidas a Niñas	% de medidas en Niñas x depto.	Total de medidas proferidas a Niños	% de medidas en Niños x depto.	Total
Amazonas	2	50,0%	0	0%	0	0%	0
Antioquia	152	72,4%	568	58%	418	42%	986
Arauca	7	14,3%	43	54%	36	46%	79
Atlántico	31	67,7%	102	62%	63	38%	165
Bogotá	32	81,3%	18	67%	9	33%	27
Bolívar	49	61,2%	89	54%	75	46%	164
Boyacá	127	70,1%	461	61%	300	39%	761
Caldas	29	75,9%	62	51%	59	49%	121
Caquetá	15	73,3%	172	53%	153	47%	325
Casanare	19	52,6%	19	53%	17	47%	36
Cauca	42	54,8%	76	47%	85	53%	161
Cesar	27	44,4%	126	45%	153	55%	279
Chocó	30	26,7%	25	50%	25	50%	50
Córdoba	30	63,3%	220	60%	145	40%	365
Cundinamarca	123	70,7%	218	49%	225	51%	443
Guainía	1	0,0%	0	0%	0	0%	0
Guaviare	4	25,0%	4	80%	1	20%	5
Huila	38	78,9%	82	53%	72	47%	154
La Guajira	15	80,0%	200	47%	230	53%	430
Magdalena	31	51,6%	291	51%	277	49%	568
Meta	31	71,0%	203	54%	174	46%	377
Nariño	65	55,4%	385	54%	325	46%	710
Norte de Santander	44	56,8%	49	73%	18	27%	67
Putumayo	13	23,1%	19	63%	11	37%	30
Quindío	14	100,0%	193	54%	165	46%	358
Risaralda	17	64,7%	63	41%	90	59%	153
San Andrés	2	0,0%	0	0%	0	0%	0
Santander	90	81,1%	199	53%	173	47%	372
Sucre	27	77,8%	148	51%	145	49%	293
Tolima	50	56,0%	651	50%	645	50%	1.296
Valle del Cauca	53	79,2%	278	49%	285	51%	563
Vaupés	3	0,0%		0%		0%	0
Vichada	4	50,0%	45	60%	30	40%	75
Totales	1.217	66,2%	5.009	53%	4.404	47%	9.413

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Llama la atención que además de las 111 Comisarías que no respondieron el instrumento, 300 más (24.7%) no hayan respondido este ítem, siendo el restablecimiento de derechos una función trascendental en estas entidades. Cabe entonces preguntarse, sobre la efectividad misma de la gestión adelantada por las Comisarías o: ¿fue olvido?, ¿no hay registros sobre este ítem?, ¿qué ocurre con el restablecimiento o reparación integral a las víctimas de violencias de género al interior de la familia?

Según las cifras anteriores, a nivel nacional, por cada 3 medidas de restablecimiento de derechos adoptada según las competencias de la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se profiere 1 por competencia subsidiaria. Esto significa también, que cuando las Comisarías de Familia asumen la competencia que le corresponde a las Defensorías de Familia en los municipios donde no existe esta figura, se presenta una sobrecarga laboral.

Medidas policivas

El artículo 86 del Código de la Infancia y la Adolescencia al establecer las funciones de la Comisaría de Familia, en el numeral 9 le otorga la función de “*aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales*”. En tal sentido, ejercen la vigilancia, la protección, la promoción, el control y la

sanción en relación con las normas protectoras de la familia, la niñez, la mujer, la juventud y la tercera edad.

En 2010, el total de medidas policivas decretadas por 505 Comisarias de Familia que reportaron información, es decir el 41.5%, ascendió a 45.068. La desagregación por departamento y sexo en contra de quien se impuso la medida se aprecia a continuación:

Cuadro No. 21
Medidas Policivas impuestas en 2010, según departamento y sexo en contra de quien se impuso la medida

Departamento	Total Comisarias por depto.	% de Comisarias que respondió este ítem	Medidas Policivas impuestas a Hombres	% medidas en Hombres por depto	Medidas Policivas impuestas a Mujeres	% Medidas en mujeres por depto.	Medidas Policivas impuestas a Mujeres Y Hombres	% Medidas en Hombres y Mujeres por depto.	Total de Medidas Policivas impuestas	Distribución departamental en el total nacional
Amazonas	2	50,0%	24	61,5%	15	38,5%	0	0,0%	39	0,1%
Antioquia	152	40,8%	954	37,0%	684	26,5%	942	36,5%	2.580	5,7%
Arauca	7	0,0%	0		0		0		0	0,0%
Atlántico	31	77,4%	1.189	42,6%	851	30,5%	749	26,9%	2.789	6,2%
Bogotá D.C.	32	59,4%	8.452	65,2%	3.443	26,6%	1.066	8,2%	12.961	28,8%
Bolívar	49	46,9%	307	66,0%	68	14,6%	90	19,4%	465	1,0%
Boyacá	127	32,3%	867	69,4%	172	13,8%	210	16,8%	1.249	2,8%
Caldas	29	55,2%	261	19,8%	531	40,2%	529	40,0%	1.321	2,9%
Caquetá	15	20,0%	10	76,9%	3	23,1%	0	0,0%	13	0,0%
Casanare	19	10,5%	38	77,6%	11	22,4%	0	0,0%	49	0,1%
Cauca	42	33,3%	345	63,2%	95	17,4%	106	19,4%	546	1,2%
Cesar	27	40,7%	83	61,0%	14	10,3%	39	28,7%	136	0,3%
Chocó	30	20,0%	39	72,2%	3	5,6%	12	22,2%	54	0,1%
Córdoba	30	46,7%	182	47,5%	48	12,5%	153	39,9%	383	0,8%
Cundinamarca	123	27,6%	648	53,4%	208	17,1%	357	29,4%	1.213	2,7%
Guainía	1	100,0%	0	0,0%	18	100,0%	0	0,0%	18	0,0%
Guaviare	4	0,0%	0		0		0		0	0,0%
Huila	38	68,4%	728	68,5%	158	14,9%	177	16,7%	1.063	2,4%
La Guajira	15	46,7%	20	46,5%	1	2,3%	22	51,2%	43	0,1%
Magdalena	31	35,5%	278	31,4%	110	12,4%	498	56,2%	886	2,0%
Meta	31	54,8%	788	60,3%	160	12,2%	359	27,5%	1.307	2,9%
Nariño	65	49,2%	624	57,0%	134	12,2%	337	30,8%	1.095	2,4%
Nte de Stander	44	25,0%	762	55,0%	552	39,9%	71	5,1%	1.385	3,1%
Putumayo	13	23,1%	6	33,3%	7	38,9%	5	27,8%	18	0,0%
Quindío	14	57,1%	256	28,0%	212	23,2%	446	48,8%	914	2,0%
Risaralda	17	23,5%	496	96,1%	20	3,9%	0	0,0%	516	1,1%
San Andrés	2	50,0%	3	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0,0%
Santander	90	53,3%	2.245	38,4%	1.047	17,9%	2.549	43,6%	5.841	13,0%
Sucre	27	59,3%	157	57,5%	64	23,4%	52	19,0%	273	0,6%
Tolima	50	28,0%	340	19,5%	661	37,8%	746	42,7%	1.747	3,9%
Valle del Cauca	53	64,2%	3.886	63,2%	1.563	25,4%	700	11,4%	6.149	13,6%
Vaupés	3	0,0%								
Vichada	4	50,0%	12	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	12	0,0%
Totales	1.217	41,5%	24.000	53,3%	10.853	24,1%	10.215	22,7%	45.068	100,0%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Constituyendo las medidas policivas herramientas que facilitan la gestión de las Comisarías para atender los conflictos familiares, el hecho que el 49.4%, es decir, 601 Comisarías, no hayan diligenciado este ítem plantea varios interrogantes: ¿se olvidó diligenciarlo?, ¿estas Comisarías no profirieron ninguna medida policiva?, ¿se registran o no este tipo de medidas?, ¿existe un registro sobre este tipo de medidas?, ¿los supervisores de las Comisarías solicitan información al respecto?, ¿tiene este trámite un peso específico en la gestión y desempeño de la Comisaría?

Cabe resaltar la reciente Resolución No.918 de 2012 de la Fiscalía General de la Nación por medio de la cual se otorgan transitoriamente a las Comisarías algunas funciones de policía judicial en todo el territorio nacional.

Según sexo de la persona a quien se le impuso este tipo de medida, a nivel nacional se encuentra que a los hombres les correspondió el 53.3%; desde la óptica departamental en Risaralda este porcentaje fue del 96.1% y en Vichada y San Andrés del 100%. A las mujeres les fue impuesto el 24.1% del total de medidas policivas; según departamento llama la atención Caldas donde este porcentaje es del 40.2% y Guainía donde todas las medidas policivas, 18, fueron impuestas a mujeres. Se destaca que cuando simultáneamente tanto el hombre como la mujer están desplegando conductas constitutivas de conflictos familiares que hacen necesaria la imposición de medidas policivas, las Comisarías de Familia se ven obligadas a imponerlas de forma conjunta, cifra que a nivel nacional alcanzó el 22.7% del total. Sobresalen en este aspecto Quindío y Magdalena, pues el porcentaje de estas medidas impuestas conjuntamente representó el 48.8% y 56.2% respectivamente.

Preocupa al Ministerio Público que el desarrollo de la función policiva en las Comisarías de Familia, que registró un promedio mensual de 3.756 medidas policivas impuestas en 2010, constituye una carga importante en la gestión de esta instancia, demandando su revisión para ser fortalecida o modificada.



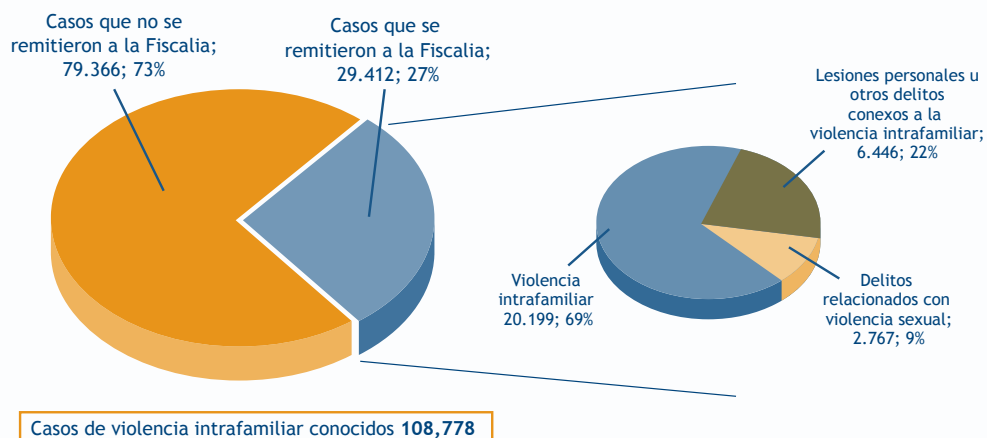
4. La judicialización



La atención de la violencia de género al interior de la familia empieza donde se recibe el caso, es decir, en la Comisaría de Familia y ésta tiene entonces la responsabilidad de direccionarlos a los sectores que intervienen en su atención: Salud, Justicia, Protección y Educación, según corresponda. Adicionalmente para el tema de justicia, la Ley 1257 de 2008 en su artículo 17, parágrafo 3, ordena *“remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos”*.

La Vigilancia Superior realizada por la Procuraduría General de la Nación evidenció que de los 108.778 casos de violencia al interior de la familia conocidos durante 2010, el 62.3% de las Comisarías de Familia del país (758) informaron haber remitido a la Fiscalía para su debida investigación solo 29.412, es decir, 27 de cada 100 casos conocidos, como se aprecia a continuación:

Gráfica No. 8
Casos de violencia intrafamiliar remitidos por las Comisarías de Familia a la Fiscalía – 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Del total de casos remitidos a la Fiscalía, el 69% corresponde a violencia al interior de la familia y el 9% a delitos de violencia sexual. A nivel territorial, las Comisarías de Familia de 14 departamentos remitieron a la Fiscalía menos del 20% de los casos conocidos de violencia al interior de la familia; en 12 departamentos la remisión representó entre el 21% y 40% y entre 41% y 63% se ubica la remisión a Fiscalía en 4 departamentos y el Distrito Capital. Como se puede observar en el siguiente mapa, ningún departamento remitió a la Fiscalía más del 63% de los casos conocidos de violencia al interior de la familia, pese a constituir un delito:

Mapa No. 1
Situación departamental frente al cumplimiento por parte de las Comisarías de remitir a la Fiscalía los casos de violencia al interior de la familia - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Además de las 111 Comisarías que no respondieron el instrumento de recolección de información (9.1%), este ítem no fue respondido por 348 Comisarías (28.6%), frente a lo cual queda el interrogante de cuál es la cantidad total de casos de violencia intrafamiliar que estas Comisarías remiten a la Fiscalía para su debida investigación.

Entre los vacíos e irregularidades en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) menciona que *“La investigación de casos de violencia contra las mujeres se ve afectada negativamente por una diversidad de factores se suscitan retrasos injustificados por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación para llevar a cabo las diligencias necesarias, debido a una percepción de estos casos como no prioritarios. La CIDH ha constatado la falta de investigación de los hechos denunciados producto de la influencia de patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción de estos delitos como no prioritarios”*²¹.

Preocupa al Ministerio Público que durante 2010, las Comisarías de Familia en cerca de 30.000 casos de violencia intrafamiliar no hayan cumplido con la obligación de ponerlos en conocimiento de la Fiscalía, tal y como lo ordena la Ley 1257 de 2008, generando la imposibilidad de que las víctimas de este delito accedan directamente a la justicia de la jurisdicción penal y por consiguiente contribuyendo a perpetuar la impunidad de la violencia.

El hecho de no reportar los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía para su debida investigación, también rompe la coordinación interinstitucional de las entidades vinculadas en el proceso de garantizar el acceso a la justicia, como consecuencia no garantiza la reparación del daño ni la sanción al agresor.

²¹ Relatoría sobre los derechos de la mujer, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe temático *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Enero 20 de 2007.

5. La conciliación

Durante el año 2010, 987 Comisarías de Familia (81.1%) informaron que recibieron un total de 239.324 solicitudes de audiencia de conciliación, lo que equivale a un promedio diario de 1.022²².

A continuación se presenta la información por departamento y sexo de quien solicita la audiencia:

Cuadro No. 22
Número de solicitudes de audiencia de conciliación, según departamento y sexo de quien las solicita – 2010

Departamento	Total Comisarías por depto.	% de Comisarías que respondió este ítem	Total solicitudes Audiencia de conciliación	Solicitudes presentadas por mujeres	% de solicitudes presentadas por mujeres	Solicitudes presentadas por hombres	% de solicitudes presentadas por hombres	Sin información de quien solicita la audiencia	% Sin información
Amazonas	2	50,0%	673	651	96,7%	22	3,3%	0	0,0%
Antioquia	152	84,9%	30.175	21.953	72,8%	5.524	18,3%	2.698	8,9%
Arauca	7	14,3%	254	210	82,7%	44	17,3%	0	0,0%
Atlántico	31	96,8%	12.943	9.702	75,0%	2.418	18,7%	823	6,4%
Bogotá D.C.	32	90,6%	42.009	27.805	66,2%	10.831	25,8%	3.373	8,0%
Bolívar	49	79,6%	10.179	6.157	60,5%	1.474	14,5%	2.548	25,0%
Boyacá	127	83,5%	11.245	8.971	79,8%	1.897	16,9%	377	3,4%
Caldas	29	89,7%	3.287	2.587	78,7%	455	13,8%	245	7,5%
Caquetá	15	80,0%	1.643	1.141	69,4%	215	13,1%	287	17,5%
Casanare	19	84,2%	1.385	999	72,1%	288	20,8%	98	7,1%
Cauca	42	83,3%	7.436	5.751	77,3%	824	11,1%	861	11,6%
Cesar	27	63,0%	3.005	2.596	86,4%	354	11,8%	55	1,8%
Chocó	30	40,0%	1.742	1.434	82,3%	308	17,7%	0	0,0%
Córdoba	30	90,0%	5.874	4.646	79,1%	908	15,5%	320	5,4%
C/marca	123	78,9%	17.970	15.399	85,7%	2.561	14,3%	10	0,1%
Guainía	1	100,0%	17	10	58,8%	7	41,2%	0	0,0%
Guaviare	4	75,0%	187	66	35,3%	9	4,8%	112	59,9%
Huila	38	94,7%	8.137	6.266	77,0%	1.744	21,4%	127	1,6%
La Guajira	15	86,7%	2.564	1.703	66,4%	925	36,1%	-64	-2,5%
Magdalena	31	61,3%	6.094	5.054	82,9%	996	16,3%	44	0,7%
Meta	31	96,8%	3.702	3.038	82,1%	473	12,8%	191	5,2%
Nariño	65	70,8%	5.383	4.784	88,9%	556	10,3%	43	0,8%
Nte de Santander	44	86,4%	7.287	5.671	77,8%	1.576	21,6%	40	0,5%
Putumayo	13	30,8%	557	460	82,6%	97	17,4%	0	0,0%
Quindío	14	100,0%	4.613	3.747	81,2%	787	17,1%	79	1,7%
Risaralda	17	70,6%	3.823	2.926	76,5%	603	15,8%	294	7,7%
San Andrés	2	100,0%	173	109	63,0%	64	37,0%	0	0,0%
Santander	90	94,4%	15.266	13.163	86,2%	1.887	12,4%	216	1,4%
Sucre	27	77,8%	3.687	2.920	79,2%	612	16,6%	155	4,2%
Tolima	50	66,0%	6.247	5.508	88,2%	1.184	19,0%		
Valle del Cauca	53	94,3%	21.659	12.292	56,8%	3.767	17,4%	5.600	25,9%
Vaupés	3	0,0%							
Vichada	4	75,0%	108	85	78,7%	23	21,3%	0	0,0%
Totales	1.217	81,1%	239.324	177.804	74,3%	43.433	18,1%	18.087	7,6%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

El 74.3% del total de solicitudes de audiencia de conciliación fue presentada por mujeres, situación que puede obedecer a que la violencia de género al interior de la familia afecta más a las mujeres y que ellas mismas confían en la Comisaría de Familia y creen que esta entidad les permite el derecho de acceder a la justicia, a pesar de las debilidades y falencias que presentan.

Desde la óptica departamental se encontró que las solicitudes de audiencia de conciliación presentadas por mujeres alcanza en Guaviare el 35.3%, en el Valle del Cauca, Guainía, Bolívar, San Andrés, Bogotá, La Guajira y Caquetá está entre 56% y 69%, y en el resto del país

por encima del 70%, destacando en este último grupo, el departamento de Amazonas con un porcentaje del 97.6%. En el 7.6% de las solicitudes de audiencia de conciliación no se determinó quién realizó la solicitud.

De las audiencias de conciliación solicitadas, las Comisarías de Familia reportaron haber realizado 174.330, que representa el 72.8% del total; según departamento, en Amazonas, Arauca, San Andrés y Vichada se realizó el 100% de las audiencias de conciliación solicitadas; Bogotá, que ostenta el mayor número de solicitudes de conciliación realizó el 59.8% de ellas. La información por departamento, se presenta a continuación:

Cuadro No. 23
Audiencias de conciliación realizadas según departamento – 2010

Departamento	Total Comisarías por depto.	% de Comisarías que respondió este ítem	Total solicitudes Audiencia de conciliación	Total audiencias realizadas	% audiencias realizadas	Total de certificados expedidos por no comparecencia de las partes	% de no comparecencia
Amazonas*	2	50,0%	673	673	100,0%	127	
Antioquia	152	84,9%	30.175	22.692	75,2%	4.168	13,8%
Arauca*	7	14,3%	254	254	100,0%	12	
Atlántico	31	96,8%	12.943	7.949	61,4%	1.526	11,8%
Bogotá	32	90,6%	42.009	25.104	59,8%	3.918	9,3%
Bolívar	49	79,6%	10.179	4.708	46,3%	2.118	20,8%
Boyacá	127	83,5%	11.245	9.311	82,8%	1.281	11,4%
Caldas*	29	89,7%	3.287	3.220	98,0%	893	
Caquetá	15	80,0%	1.643	1.326	80,7%	158	9,6%
Casanare	19	84,2%	1.385	1.132	81,7%	156	11,3%
Cauca	42	83,3%	7.436	5.542	74,5%	761	10,2%
Cesar	27	63,0%	3.005	2.404	80,0%	253	8,4%
Chocó	30	40,0%	1.742	1.599	91,8%	41	2,4%
Córdoba	30	90,0%	5.874	3.528	60,1%	456	7,8%
C/marca	123	78,9%	17.970	14.671	81,6%	1.487	8,3%
Guainía	1	100,0%	17	13	76,5%	4	23,5%
Guaviare	4	75,0%	187	77	41,2%	8	4,3%
Huila	38	94,7%	8.137	5.797	71,2%	538	6,6%
La Guajira	15	86,7%	2.564	2.369	92,4%	101	3,9%
Magdalena	31	61,3%	6.094	4.281	70,2%	1.025	16,8%
Meta*	31	96,8%	3.702	3.598	97,2%	471	
Nariño*	65	70,8%	5.383	5.155	95,8%	947	
Nte de Stander	44	86,4%	7.287	5.425	74,4%	1.687	23,2%
Putumayo*	13	30,8%	557	493	88,5%	173	
Quindío	14	100,0%	4.613	3.965	86,0%	516	11,2%
Risaralda	17	70,6%	3.823	3.303	86,4%	536	14,0%
San Andrés*	2	100,0%	173	173	100,0%	24	
Santander	90	94,4%	15.266	11.883	77,8%	2.694	17,6%
Sucre	27	77,8%	3.687	1.724	46,8%	534	14,5%
Tolima*	50	66,0%	6.247	5.563	89,1%	960	
Valle del Cauca	53	94,3%	21.659	16.290	75,2%	1.774	8,2%
Vaupés	3	0,0%					
Vichada	4	75,0%	108	108	100,0%	0	0,0%
Totales	1.217	81,1%	239.324	174.330	72,8%	29.347	12,3%

*Inconsistencia numérica para el cálculo porcentual de la no comparecencia.

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Del cuadro anterior también es posible verificar que a nivel nacional no se realizaron por inasistencia de las partes, 29.347 audiencias de conciliación, cifra que representa el 12.3% del total de audiencias solicitadas. La no comparecencia puede tener explicación en múltiples razones, entre otras, que quienes solicitaron la audiencia de conciliación y no asistieron, o encontraron otro medio para resolver el conflicto, o desistieron, o acudieron a otro centro de conciliación de corta espera en el tiempo, o no fue posible la notificación de las partes en debida forma, o solucionaron su problema por medio del diálogo o simplemente le otorgaron un menor valor a la situación dejando que la misma pasara a un segundo plano. Incluso podría inferirse que el tiempo que tarda la Comisaría de Familia para asignar la fecha de la audiencia de conciliación puede ser un factor que posibilite la no comparecencia, pues como se presenta más adelante, el 34.5% de las Comisarías de Familia tarda más de 10 días para asignar

fecha. De todos modos en la Comisaría de Familia estas solicitudes de conciliación son actuaciones inconclusas difíciles de ser evaluadas.

A nivel departamental el mayor porcentaje de no comparecencia lo ocupan las Comisarías de Familia del departamento de Putumayo con 31%, el menor porcentaje en Chocó con 2% y en Vichada no se registró la no comparecencia. En los departamentos con mayor número de solicitudes de audiencias de conciliación, es decir, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, y el Distrito Capital, la no comparecencia representó el 13,8%, 8,2%, 8,3%, 17,6% respectivamente.

De las 174.330 audiencias de conciliación realizadas, hubo acuerdo en 140.523 (80.6%) y en las restantes 33.807 (19.4%) no hubo acuerdo, datos que se presentan desagregados por departamento en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 24
Audiencias de conciliación realizadas con acuerdo y sin acuerdo, según departamento – 2010

Departamento	Total Comisarías por depto.	% de Comisarías que respondió este ítem	Total audiencias realizadas	Audiencias realizadas con acuerdo de conciliación	% de Audiencias realizadas con acuerdo	Audiencias realizadas sin acuerdo	% de Audiencias realizadas sin acuerdo
Amazonas	2	50,0%	673	625	92,9%	48	7,1%
Antioquia	152	84,9%	22.692	16.702	73,6%	5.990	26,4%
Arauca	7	14,3%	254	248	97,6%	6	2,4%
Atlántico	31	96,8%	7.949	6.296	79,2%	1.653	20,8%
Bogotá D.C.	32	90,6%	25.104	19.841	79,0%	5.263	21,0%
Bolívar	49	79,6%	4.708	3.932	83,5%	776	16,5%
Boyacá	127	83,5%	9.311	7.584	81,5%	1.727	18,5%
Caldas	29	89,7%	3.220	2.545	79,0%	675	21,0%
Caquetá	15	80,0%	1.326	1.016	76,6%	310	23,4%
Casanare	19	84,2%	1.132	948	83,7%	184	16,3%
Cauca	42	83,3%	5.542	4.341	78,3%	1.201	21,7%
Cesar	27	63,0%	2.404	2.107	87,6%	297	12,4%
Chocó	30	40,0%	1.599	1.378	86,2%	221	13,8%
Córdoba	30	90,0%	3.528	2.899	82,2%	629	17,8%
C/marca	123	78,9%	14.671	12.998	88,6%	1.673	11,4%
Guainía	1	100,0%	13	7	53,8%	6	46,2%
Guaviare	4	75,0%	77	63	81,8%	14	18,2%
Huila	38	94,7%	5.797	4.650	80,2%	1.147	19,8%
La Guajira	15	86,7%	2.369	2.243	94,7%	126	5,3%
Magdalena	31	61,3%	4.281	3.829	89,4%	452	10,6%
Meta	31	96,8%	3.598	2.931	81,5%	667	18,5%
Nariño	65	70,8%	5.155	4.126	80,0%	1.029	20,0%
Nte de Stander	44	86,4%	5.425	4.199	77,4%	1.226	22,6%
Putumayo	13	30,8%	493	325	65,9%	168	34,1%
Quindío	14	100,0%	3.965	2.863	72,2%	1.102	27,8%
Risaralda	17	70,6%	3.303	2.671	80,9%	632	19,1%
San Andrés	2	100,0%	173	154	89,0%	19	11,0%

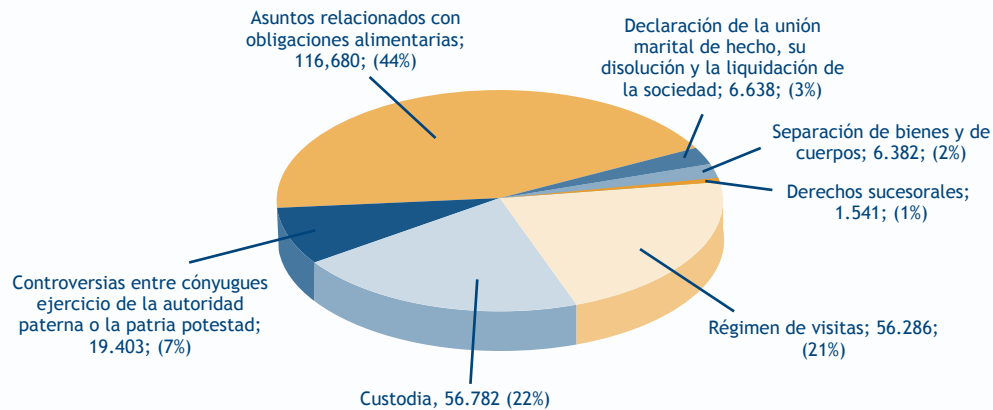
Departamento	Total Comisariías por depto.	% de Comisariías que respondió este ítem	Total audiencias realizadas	Audiencias realizadas con acuerdo de conciliación	% de Audiencias realizadas con acuerdo	Audiencias realizadas sin acuerdo	% de Audiencias realizadas sin acuerdo
Santander	90	94,4%	11.883	9.169	77,2%	2.714	22,8%
Sucre	27	77,8%	1.724	1.277	74,1%	447	25,9%
Tolima	50	66,0%	5.563	4.813	86,5%	750	13,5%
Valle del Cauca	53	94,3%	16.290	13.639	83,7%	2.651	16,3%
Vaupés	3	0,0%					
Vichada	4	75,0%	108	104	96,3%	4	3,7%
Totales	1.217	81,1%	174.330	140.523	80,6%	33.807	19,4%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

De una solicitud de conciliación por parte de un usuario o una usuaria para resolver un asunto específico se puede adelantar una audiencia en la cual se llega a conciliar varios de ellos. Así, en las 174.330 audiencias de conciliación realizadas, independientemente si hubo o no acuerdo, se pudo establecer que se ventilaron 263.712 asuntos conciliables, que como se presenta en la siguiente gráfica, los relacionados con *obligaciones alimentarias* representaron el 44% del total, mientras que la temática de *derechos sucesorales* fue del 1%:



Gráfica No. 9
Distribución a nivel nacional de las conciliaciones realizadas, según temática - 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Según departamento, la temática de los *asuntos relacionados con obligaciones alimentarias* representó en Risaralda el 68.2%, en Amazonas 67.3%; en Bogotá esta temática ocupa el 35.4% del total; los departamentos donde menos representatividad tuvo esta temática fue en los de Arauca, Casanare, Guaviare y Guainía con una

representación promedio del 30%. Sin duda hay un tema sobre responsabilidades parentales, donde además de las Comisariías de Familia, intervienen los Jueces de Familia y la Fiscalía con el delito de *inasistencia alimentaria* entre otros.

La temática de *custodia* que a nivel nacional representó el 21.5% de las conciliaciones realizadas estuvo por encima de ese valor en los departamentos de Norte de Santander, Casanare, Tolima, Meta, Caquetá, Guaviare, Guainía y Putumayo con valores entre 22% y 34%; en el

Distrito Capital esta temática representó el 34.5%. Los demás departamentos estuvieron por debajo del resultado nacional. La información por departamento y temática se presenta a continuación:

Cuadro No. 25
Distribución de las conciliaciones realizadas por departamento, según temática - 2010

Departamento	Total Comisarias por depto.	% de Comisarias que respondió este ítem	Total conciliaciones realizadas según temática	Distribución de las conciliaciones realizadas, según temática							
				Custodia	Controversias entre cónyuges sobre dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad	Asuntos relacionados con obligaciones alimentarias	Declaración de la unión marital de hecho, su disolución y la liquidación de la sociedad	Separación de bienes y de cuerpos	Derechos sucesorales	Régimen de visitas	% total
Amazonas	2	50,0%	673	16,0%	0,0%	67,3%	12,3%	0,6%	0,0%	3,7%	100,0%
Antioquia	152	84,9%	31.846	13,7%	6,0%	56,1%	2,5%	1,7%	0,0%	20,0%	100,0%
Arauca	7	14,3%	234	7,3%	44,0%	23,9%	0,9%	0,9%	0,0%	23,1%	100,0%
Atlántico	31	96,8%	10.841	12,4%	11,1%	47,8%	3,6%	5,5%	0,9%	18,7%	100,0%
Bogotá D.C.	32	90,6%	62.501	34,5%	0,0%	35,6%	0,2%	0,1%	1,9%	27,6%	100,0%
Bolívar	49	79,6%	9.329	14,1%	22,7%	43,6%	3,8%	6,6%	0,2%	9,1%	100,0%
Boyacá	127	83,5%	12.338	17,1%	3,2%	50,0%	2,4%	3,3%	0,1%	23,9%	100,0%
Caldas	29	89,7%	4.005	13,9%	5,3%	57,2%	1,3%	1,8%	0,0%	20,4%	100,0%
Caquetá	15	80,0%	1.161	31,1%	6,4%	38,5%	3,2%	4,1%	0,1%	16,6%	100,0%
Casanare	19	84,2%	1.573	22,8%	10,6%	30,2%	11,1%	8,1%	0,1%	17,2%	100,0%
Cauca	42	83,3%	6.665	11,2%	12,5%	59,6%	2,0%	3,8%	0,1%	10,8%	100,0%
Cesar	27	63,0%	3.157	18,3%	2,0%	52,4%	1,6%	1,7%	0,1%	23,9%	100,0%
Chocó	30	40,0%	1.621	10,5%	5,9%	45,7%	16,6%	3,0%	0,1%	18,3%	100,0%
Córdoba	30	90,0%	4.696	17,5%	12,2%	36,5%	6,0%	6,4%	0,1%	21,4%	100,0%
C/marca	123	78,9%	23.994	21,8%	15,9%	38,4%	2,1%	0,8%	0,0%	21,0%	100,0%
Guainía	1	100,0%	51	33,3%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	100,0%
Guaviare	4	75,0%	219	32,4%	0,0%	32,4%	6,4%	7,8%	0,0%	21,0%	100,0%
Huila	38	94,7%	6.019	18,8%	8,3%	49,7%	4,2%	4,7%	1,1%	13,1%	100,0%
La Guajira	15	86,7%	2.182	21,5%	5,7%	34,6%	12,7%	4,2%	2,9%	18,3%	100,0%
Magdalena	31	61,3%	5.269	14,7%	0,8%	49,0%	1,7%	3,9%	0,4%	29,5%	100,0%
Meta	31	96,8%	4.975	27,1%	5,0%	41,3%	3,5%	1,0%	0,3%	21,8%	100,0%
Nariño	65	70,8%	5.034	12,4%	13,3%	49,0%	3,2%	4,8%	0,0%	17,3%	100,0%
Norte de Santander	44	86,4%	9.259	22,0%	8,2%	37,9%	3,6%	8,0%	0,1%	20,2%	100,0%
Putumayo	13	30,8%	523	33,8%	0,4%	55,3%	4,8%	1,5%	0,0%	4,2%	100,0%
Quindío	14	100,0%	3.824	19,2%	23,7%	41,9%	0,7%	0,6%	0,1%	13,8%	100,0%
Risaralda	17	70,6%	3.287	14,3%	0,9%	68,1%	0,6%	0,4%	0,0%	15,6%	100,0%
San Andrés	2	100,0%	176	9,1%	0,0%	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	38,1%	100,0%
Santander	90	94,4%	19.192	19,3%	7,3%	42,7%	5,0%	4,0%	0,0%	21,7%	100,0%
Sucre	27	77,8%	2.219	15,3%	3,4%	51,3%	9,1%	6,3%	0,0%	14,6%	100,0%
Tolima	50	66,0%	7.912	24,7%	8,3%	44,5%	2,7%	1,1%	0,0%	18,7%	100,0%
Valle del Cauca	53	94,3%	18.816	17,2%	12,7%	45,3%	1,7%	2,2%	0,0%	20,8%	100,0%
Vaupés	3	0,0%									
Vichada	4	75,0%	121	20,7%	4,1%	57,9%	5,8%	3,3%	0,0%	8,3%	100,0%
Totales	1.217	81,1%	263.712	21,5%	7,4%	44,2%	2,5%	2,4%	0,6%	21,3%	100,0%

Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

El tiempo para la asignación de fecha de la audiencia de conciliación

Es claro que la conciliación es un mecanismo ágil si se compara con un proceso judicial y en razón de eso las partes pueden realizar un ahorro significativo en términos de tiempo. Frente al tiempo que tardan las Comisarías en asignar la fecha para realizar la audiencia de conciliación, según la siguiente gráfica, si bien el 60.1% de las Comisarías del país, es decir, 731, manifestaron que tardan entre 1 y 10 días a partir de la solicitud de la audiencia, el 15% tarda entre 11 y 20 días y el 2.2% tarda más de 30 días, tiempo en el cual la situación que se va a conciliar puede empeorar o quienes han solicitado la audiencia desisten.

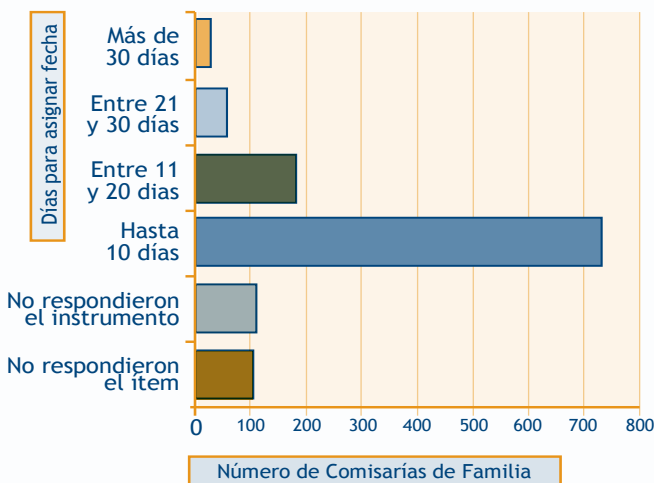
Entre las 27 Comisarías de Familia que se tardan más de 30 días para asignar fecha para la audiencia de conciliación, se destacan 5 en Antioquia, 4 en Boyacá y 9 en Bogotá.

En resumen, en 269 Comisarías del país (22.1%) se gasta un tiempo superior a los 10 días para asignar la fecha de la audiencia de conciliación, lo que significa que en estas entidades las partes involucradas no pueden dirimir sus controversias familiares de manera ágil ni terminar pronto el conflicto que las convoca, situación que puede estar asociada a la falta de equipos interdisciplinarios en las Comisarías de Familia, a la deficiente infraestructura y a la misma congestión que se presenta en algunas de ellas.

Los conflictos familiares son de diferente índole y sin duda eventos de alimentos o custodia pueden ser generadores de violencia. El trabajo de las Comisarías de Familia exige entonces el fortalecimiento de sus capacidades, la adecuada dotación física, de personal capacitado y condiciones para garantizar la prestación de un servicio oportuno y de calidad, de conformidad con lo establecido por la ley.

Tanto el Ministerio de Justicia en sus lineamientos, como las autoridades territoriales en sus planes de desarrollo y presupuestos, deben considerar como un imperativo responder a estos requerimientos.

Gráfica No. 10
Tiempo para la asignación de fecha para la celebración de la Audiencia de Conciliación – 2010



Fuente: Sistema de Vigilancia de los Derechos desde la Perspectiva de Género de la Procuraduría General de la Nación. 2011.

Finalmente, para la Procuraduría General de la Nación es un logro de alta satisfacción el haber elaborado, con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA–, el presente Informe de Vigilancia Superior sobre la Línea de Base Nacional de las Comisarías de Familia, labor que desde su planeación hasta la fecha le ha tomado dos años de responsable y arduo trabajo de investigación y de análisis. Sin embargo, la labor del Órgano rector del Ministerio Público no termina con la publicación de la Revista *Procurando La Equidad* Nos. 6 y 7, sino que, por el contrario, seguirá insistiendo desde su función preventiva en la urgente necesidad de fortalecer las Comisarías de Familia, posesionando el tema en la agenda pública tanto a nivel nacional en entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como a nivel regional en las Alcaldías y Departamentos de todo el territorio nacional.



La perspectiva de género en la administración de justicia



Me complace mucho compartir con ustedes alguna experiencia que hemos tenido en la Rama Judicial, en relación con el tema de género, en relación con la inequidad, los derechos humanos, el artículo 13 de la Constitución y el ejercicio de la igualdad.

Hemos oído comentarios a lo largo de estos dos días, sobre las inquietudes que tienen algunos de ustedes en relación con el contenido y alcances del tema “género”, de, qué es la discriminación en razón del género, de, qué es la violencia basada en género. Entonces lo primero que tengo para decirles, es que cuando las magistradas de las Altas Cortes empezamos con el tema, teníamos las mismas inquietudes; y hoy nosotros (téngase en cuenta que primero hable de nosotras y hoy de nosotros), tenemos perfectamente claro en qué consiste el tema, que propósitos tenemos y hacia dónde vamos.

La Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial comienza con una inquietud solo de las señoras magistradas de las Altas Cortes que se reunían periódicamente por iniciativa de la Doctora Lucía Arbeláez, que para la época era magistrada del Consejo Superior de la Judicatura

Doctora Ruth Stella Correa Palacio²³

en su Sala administrativa. Se hizo un vínculo con unos organismos internacionales que se encargan de realizar una reunión anual de magistradas de altos organismos de justicia de Iberoamérica y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, tomamos las primeras lecciones y aprendimos el conocimiento para poder desarrollar la iniciativa al interior de la Rama Judicial.

Estas reuniones que solo eran de las magistradas de Altas Cortes dieron lugar a que se empezaran a realizar encuentros nacionales con el objetivo de estudiar una temática clara (en relación con el tema de género), visto desde la perspectiva de las diferentes decisiones judiciales que se adoptaban por las Cortes en los distintos temas de los cuales tienen conocimiento, según la distribución de competencias que desde la misma Constitución viene dando. Entonces nos reuníamos anualmente las magistradas de la Sala Penal, Civil, Laboral, del Contencioso administrativo (fundamentalmente de la Comisión Tercera), de la Corte Constitucional, que no éramos muchas, pero teníamos un gran propósito, establecer un programa claro en la aplicación del tema género en las decisiones judiciales.

²³ Abogada de la Universidad Libre de Pereira. Especializada en Derecho Laboral y Relaciones Industriales de la Universidad Externado. Profesora de las Universidades Libre, Católica, Nacional, Javeriana, Sergio Arboleda y Santo Tomás. En su larga carrera judicial fue Auxiliar del Consejo de Estado, juez laboral y civil. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Consejera de Estado. Actualmente se desempeña como Ministra de Justicia y del Derecho.

Así con el entendido de que solo las mujeres no iban a ser capaces de sacar adelante el tema, (porque es que más del 50% de la Rama Judicial está integrado por hombres); luego mal podíamos quedarnos única y exclusivamente en el ámbito de las mujeres con la promoción del tema, porque lo que nos interesaba era que el operador jurídico/juez tuviera la comprensión del asunto, y eso dio lugar a que en los distintos encuentros nacionales, empezáramos a integrar a nuestros colegas magistrados de las Altas Cortes, de las comparaciones de los temas, en el análisis de la discusión, en los debates absolutamente interesantes; cada una se encargó en su propia Corte de llevar a sus colegas y de promover que se prepararan los temas para ser discutidos en aspectos plenamente jurídicos dentro de estas reuniones. Hubo debates de suma importancia, hubo esquemas totalmente ignorantes del tema "género", del tema de "discriminación", que dieron lugar a muchísimos debates y que dieron lugar a una evolución bien interesante, como, que hoy el tema en las Altas Cortes es un tema que todos quieren trabajar, es un tema que ha dado para varias publicaciones jurídicas y es un tema que en las sentencias realmente se está aplicando.

Todas estas reuniones, finalmente terminan con la creación de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial; éste es un organismo no integrado por mujeres, sino por los magistrados de Altas Cortes, hay un representante por cada una de las Cortes, tiene una presidencia rotativa de un año y empezó a operar en junio del año 2008, es decir que este año estamos próximos a completar cuatro años de funcionamiento de la Comisión, con los mejores resultados.

¿Cuál es el propósito real de la Comisión? En los encuentros internacionales de magistradas de Iberoamérica coincidimos en un lugar común y es aquel conforme al cual, nuestras legislaciones (casi todas) están bien nutridas de normas que tienden a la protección de la mujer, que por su condición de mujer, es maltratada o es sujeta de cualquier forma de discriminación o violencia, porque no solo de maltrato físico (normalmente intrafamiliar, en el cual ustedes seguramente tienen un campo de acción muy importante), sino otras formas de discriminación: la discriminación en materia laboral, salarial, el acoso laboral, el acceso a los cargos de poder. En la Rama Judicial las mujeres son casi el 50% de los integrantes de la rama en los niveles bajos, pero cuando se empiezan a acercar al nivel de magistrados de tribunal y a magistrados de Altas Cortes, la pirámide se va cerrando, y ni se diga lo que sucede en el legislativo, donde las mujeres congresistas realmente son muy pocas; igual sucede en el campo privado.

Todos esos temas, todos en los que de una u otra manera las Cortes son expertas, pues, dieron lugar a que esta Comisión esté integrada, como les estoy mencionando, por todas las Cortes y que esa Comisión empezara a desarrollar esos propósitos establecidos a nivel internacional.



En el año 2008 la reunión de magistradas de Iberoamérica en Antigua llegó a una conclusión que de señalarla constituiría un lugar común, y esa conclusión es que a pesar de que tenemos abundantes normativas, sobre la igualdad, reducción de violencia, todos los derechos consagrados desde la Constitución del 91, (que trajo un gran avance en el tiempo), los últimos años que en Colombia han sido prolíficos en la consagración de diferentes normas de todo lo que se nos pueda ocurrir, en relación con la protección de la mujer y en relación con la lucha contra la discriminación en razón del género. Pero en esa reunión de Antigua, igualmente, llegamos a la conclusión sobre el atraso en la realidad, en la aplicación de esas normas, es decir hay una gran brecha entre lo que está escrito en nuestros ordenamientos y lo que realmente se lleva a la práctica; y la declaración de Antigua, parte del supuesto de promover al interior de los Estados, el cierre de esta brecha que tiene efecto necesariamente en la efectivización de la ley y de los derechos, a partir del principio de coordinación, consagrado constitucionalmente para el trabajo de las autoridades públicas; principio de coordinación, que implica que no actuamos como una rueda suelta en el Estado, sino que coordinadamente tenemos que trabajar con las demás ramas del poder público, para poder lograr la efectivización de las normas y particularmente en el tema de género.

La conclusión es que los jueces solos no son capaces de hacer efectivas las normas expedidas por el Congreso, sino que es importante estructurar la coordinación entre los jueces y el ejecutivo para poder lograr que efectivamente las normas se apliquen, y cuando hablamos de las Comisarías de Familia yo creo que encontramos un escenario ideal para lograr esa coordinación. Las funciones que han sido asignadas en distintas normativas en los últimos años, a las Comisarías de Familia en relación con medidas de protección (en caso de violencia intrafamiliar), donde digamos que es el lugar propicio para la violencia en razón del género, sin que se circunscriba única y exclusivamente a ese ámbito, pero digamos que es el que mayormente nutre los casos de violencia en razón del género; pues nos encontramos con que las Comisarías de Familia, que a pesar de estar asignadas a la Rama Ejecutiva, han tenido unas funciones de carácter jurisdiccional atribuidas en los últimos años; son el escenario ideal para empezar con ese paso primordial de acceso a la administración de justicia.

Existe un término constitucional fundamental denominado Tutela Oficial Efectiva, que la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha logrado establecerle autonomía con fundamento en los artículos 29 y 228 de la Carta Política; derecho constitucional que marca el supuesto de la certeza de acceso a un juez cerca de la vecindad, un juez que te reciba la demanda, que tramite el proceso de manera seria, sin dilaciones injustificadas, que en caso de que se hayan demostrado los supuestos, en que descartan o no, y el derecho reclamado, así lo reconozca la sentencia y que finalmente produzca una sentencia que se ejecute, que sea eficaz; Y cuando nosotros hablamos de la Tutela Oficial Efectiva, frente al tema de género, el primer escollo que encontramos es el acceso; ese derecho fundamental tiene diferentes etapas, la más importante si se quiere, es la posibilidad de acceder, y no en teoría; claro que el derecho nacional está para todos los públicos, claro que todos podemos acudir a un juez; ¿es cierto que cuando se trata de estos temas de género está el derecho, es cierto que la mujer maltratada (pero además en quien concurren otras formas de discriminación), como en razón de la pobreza, la etnia, el lugar donde vive, tiene realmente derecho de acceso a la justicia, al menos formalmente.

Y quiero contarles que el año pasado, tuve la oportunidad de asistir, entre otras con una invitación del UNFPA, a Argentina a una reunión de género, y allí hubo una experiencia muy interesante que a mí me gustaría mucho aquí recordar, cuando veo la percepción que tiene el legislador frente a las Comisarías de Familia. Unas Comisarías de Familia que si se estudian, uno ve un comisario que es abogado, un médico, un psicólogo, un trabajador social y todos aquellos funcionarios que además determinen los Concejos de cada municipio que deben ser suficientes; y cuando yo miro las funciones de la Comisaría de Familia y el equipo que debe integrar, recuerdo la experiencia Argentina. La discriminación en razón del género, no es un privilegio de nuestro país, es el común denominador en los países de Iberoamérica, entonces en Argentina se planteaba la grave discriminación que existe en ese país en razón del género y, la desatención del Estado a la gente con toda la legislación escrita como la tienen, con todos los derechos consagrados, pero sin una efectivización de esos derechos.



Entonces la Corte Suprema de Justicia de Buenos Aires (recuerden que eso es un estado federal, entonces tiene cortes en todos los Estados), los de Buenos Aires han decidido establecer una casa muy parecida a las Comisarías de Familia, pero mucho más completa, a efectos de garantizar el acceso a la justicia. Quiero contarles que la casa está cerca a la Corte, fue diseñada, organizada, establecida por la Corte Suprema de Justicia, lo cual puso los ojos del Estado en lo que estábamos viendo y tiene algunas ventajas frente a nuestras Comisarías de Familia; porque el formato que tenemos es que son muy parecidas al que deberán tener las Comisarías de Familia, pues ellas además están adicionadas con la posibilidad, de que haya varias instituciones, un organismo de la fiscalía, un organismo de la defensoría en una casa²⁴, lo cual evita que la juez tenga que salir de la Comisaría de Familia y entonces según la legislación, ustedes tienen que enviarla, a la Fiscalía, al juzgado, a Medicina Legal, a Bienestar Familiar, es decir, ¿de qué sirve esa Comisaría de Familia que no puede atender de manera integral la violencia en razón del género? ¿De qué sirve una Comisaría de Familia que lo único que hace es remitir? Claro que es importante y es importante en la medida en que los Comisarios de Familia y los funcionarios que allí trabajan tengan el conocimiento suficiente para saber dónde enviar de manera eficaz y no enviar donde no van a recibir atención; que efectivamente la EPS a la que remitan pueda atender, que efectivamente la estación de Policía a la que remitan reciba la denuncia, que efectivamente Medicina Legal esté pronta a atender, inclusive con comunicaciones directas; es que no cuesta ningún trabajo coger un teléfono y llamar al funcionario

correspondiente y solicitarle que una atención, lo que pasa es que no debería ser así pero no tenemos más elementos, hacia donde debemos propender? Debemos tener una modificación que nos lleve a que existan unas Comisarías de Familia en las cuales tengan asiento de manera digna, en un lugar adecuado, funcional ante los distintos estamentos. Es decir, no hay ninguna razón para que si se acudió a la Comisaría de Familia, no exista un ente legal desde la Fiscalía ante el cual se pueda formular la denuncia de un hecho que vuelve a ser querellable, porque entre que pasan 2 días y la mujer piensa, pues seguramente la situación se quedará sin ninguna posibilidad de que vaya a formular la querrela, porque seguramente resultará intimidada o pasarán situaciones mayores.

Quiero llamar la atención sobre la importante labor que las Comisarías de Familia cumplen en relación con las medidas de protección, estas son unas medidas que tienen que ser eficaces, prontas, oportunas; efectivamente deben dar lugar a la finalidad de la norma, que es ni más ni menos que contribuir a la protección que se debe brindar en casos de riesgo para la integridad de la mujer o de cualquier otro integrante de la familia. ¿Por qué hacemos énfasis en la situación de la mujer? Por supuesto que somos conscientes de la existencia de discriminación y de vulneración, del principio de igualdad consagrado constitucionalmente en relación con diferentes grupos, discriminados por muchísimas razones, pero es que realmente el grupo más discriminado es la mujer, es que no podemos olvidar el porcentaje de mujeres que conforman la sociedad Colombiana (52%) y que están siendo afectadas

²⁴ Semejante a las Casas de Justicia en Colombia, Programa del Ministerio de Justicia, mediante el cual, y en alianza con las municipalidades, en una sola estructura, denominada Casa de Justicia, concurren diferentes instituciones para hacer más cercana la justicia a la gente, para facilitar el acceso a la justicia. Una de las instituciones que por naturaleza integra esa Casa de Justicia es la Comisaría de Familia, también la Fiscalía, en algunas, Medicina Legal, la Registraduría, entre otras. El punto es que aunque están en un mismo lugar no siempre operan de manera articulada o integral y no necesariamente desde la perspectiva de género.

por estos hechos de manera reiterada, es por esta razón que la Comisión de Género de la Rama Judicial escogió este tema a fin de que sea posible empezar a aplicar las decisiones judiciales; la perspectiva en razón del género, pero no para que tengamos que evadir, sino sencillamente para que frente a las enseñanzas (si me lo permiten) que pueden surgir de las sentencias, los actos no se repitan, porque todos los reclamos que van dirigidos no solamente a la persona que termina condenada o que favorecen no solo a la víctima, sino que el Gobierno Nacional, el legislativo, además, deben tomar en cuenta lo que dicen las providencias judiciales a efectos de establecer las políticas para lograr la igualdad en razón del género.

Quiero narrarles la siguiente experiencia: soy magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que se encarga de escrutar la responsabilidad contractual y extra-contractual del Estado; uno de los temas de los cuales conocemos y de donde realmente nos nace la inquietud de crear la Comisión de Género de la Rama Judicial es centrar el cumplimiento por parte de Colombia al Quinto Objetivo del Milenio, que es disminuir la muerte materna, nosotros juzgamos al Estado cuando se produce un desfase en el acto médico (en la instituciones de carácter estatal), esa es una de nuestras funciones, y nos dimos cuenta de la cantidad de procesos de los cuales estábamos tratando por muerte materna, todo es debido a una mala atención en el momento del parto, lo que ya resultaba discriminatorio, ¿Por qué razón las mujeres no tienen una protección especial en el momento del parto?, fue nuestro primer interrogante y nos encontramos, por ejemplo, con que los hospitales o los centros de atención médica están clasificados en distintos niveles según la complejidad de la atención que pueden suministrar: el nivel 1 casos muy elementales, el 2 un poco más complejos, el 3 ya inclusive con transplantes y demás y el 4 son hospitales universitarios; pues a una mujer que está siendo atendida en un centro de salud con ocasión del embarazo, le informan en ese centro de salud estatal que en el momento del parto acuda a un nivel de atención 1 (el más elemental), que por supuesto no tiene banco de sangre, entonces, si en el momento del parto se presenta una atonía uterina (que es que después de expulsado el feto el útero no contrae nuevamente y la mujer se desangra), pues ella se tiene que morir porque no hay banco de sangre, y es increíble que en el siglo XXI una persona tenga que morir porque no tiene quien le transfiera un 1 litro de sangre, porque no hay de donde, mientras la llevan a otro centro pues sencillamente la señora fallece.

Esto dio lugar a que se hiciera un estudio en otros hospitales, que fue un documento muy importante hecho por uno de mis colegas de la Sección tercera el doctor Enrique Gil, que fue presentado el día de la mujer y eso dio lugar a que el Estado y el Ministerio de Salud se comprometieran con una política pública para que la situación no siguiera tan mal. ¿Qué les quiero decir? Nosotros en la Rama Judicial hemos hecho un esfuerzo para poder garantizar la igualdad en razón del género; existe la violencia y existe la discriminación por el simple hecho de ser mujer; quienes resultan golpeadas por regla general al interior de su familia son las mujeres, nuestro oficio como operadores jurídicos (y los incluye a ustedes porque hoy ustedes también tienen funciones judiciales y además tienen el más importante papel que es el de garantizar ese primer paso de acceso a la justicia) es bregar para que esta discriminación en razón del género desaparezca.

Déjenme decirles que el legislador ha cumplido su papel, las normas están escritas, ¿quiénes incumplen? El ejecutivo, porque seguramente hay problemas presupuestales, porque a lo mejor entienden que hay temas más urgentes, en los cuales, dentro de esta discrecionalidad que le corresponde, concluye que debe invertir el dinero del Estado, pero lo cierto es que todos tenemos que aportar, con lo que tenemos, con las uñas, es que nosotros tampoco teníamos nada y hemos empezado a trabajar; y hay un aspecto en el que el trabajo de ustedes puede ser de gran ayuda para nosotros como jueces, es decir, yo veo su trabajo con un frente totalmente importante: la atención inmediata, la protección y la asesoría que corresponde para que adecuadamente se pueda acudir al aparato jurisdiccional.



Un punto al que me voy a referir, es aquel relacionado con el aspecto probatorio (Código de Procedimiento Civil), donde todos ustedes saben que hay un artículo (177) que establece las cargas probatorias por cuenta de quien se presente demostrando supuestos de hecho de su intervención, o de su deber, en cargas probatorias exageradas que se oponen al principio de buena fe establecidas en la Constitución, pero eso es lo que tenemos; y frente a ese rigor del Código de Procedimiento Civil, nos hemos encontrado con estos casos de discriminación en razón del género, frente a esto el tema del desplazamiento forzado ha sido terrible. ¿O es que van a dejar prueba directa de lo que pasó con ocasión de un desplazamiento? ¿Nos van a dejar una minuta escrita donde relaten los hechos? ¿O van a aparecer los testigos a jurar que eso efectivamente sucedió? Entonces la prueba indiciaria es para nosotros la privilegiada, la situación de todo lo que venía ocurriendo en la región, lo que finalmente logramos deducir, casi que pegados de nada para poder declarar la responsabilidad del Estado, sin hablarles de lo que es la responsabilidad personal que no está identificada sino en el dolo y la culpa grave, y a la que casi nunca somos capaces de llegar; pero esa gran dificultad probatoria, yo creo que se aligeraría, si, como lo reclama la Procuraduría General de la Nación, existen unos protocolos claros de atención, si cada persona que llegue buscando la protección de la Comisaría de Familia está sujeta a que en esta Comisaría exista un funcionario en el que, siguiendo un protocolo estandarizado, recaigan las primeras pruebas que a nosotros nos van a servir como jueces; y estandarizar, para que no existan después falencias dentro del proceso, para que a todas las personas se les pregunte, se les pida exactamente lo mismo con el fin de ir constituyendo pruebas; es que ustedes son funcionarios públicos, son pruebas recaudadas por un funcionario público, pruebas que por excelencia nos van a servir dentro del proceso; pruebas que por supuesto van a estar complementadas por todos aquellos funcionarios a los que usted acude, porque es muy importante que “entienda a la mujer”, es decir, no es que tenga que decirle: “usted tiene que ir a la Fiscalía”, no! Es que hay que mirar el Fiscal en turno, cual es la dirección, si es posible consultar al Fiscal, que es lo que tiene que hacer, para que la mujer sepa a dónde acudir; pruebas que pueden ser recaudadas por medicina legal, salud, pruebas que pueden ser recaudadas por todas estas instituciones a las que generalmente ustedes deben remitir; instituciones que vuelvo a insistir, como producto de una reforma de actuar y de hacer las cosas, que no necesita de reforma legislativa, sino simplemente de disposiciones económicas y presupuestales, se establezcan unas casas

en las cuales haya una atención integral. Por ejemplo: revisar y fortalecer las Casas de Justicia colombianas, unas casas con semejanza a lo que viene sucediendo hoy en Buenos Aires, que ha sido replicado en tres provincias más y que estaban ad portas de hacerlo en otras provincias, donde efectivamente no se pierda la prueba indiciaria, la del primer momento, la de constatación, para que después dentro de un proceso judicial se pueda dar una respuesta judicial efectiva; porque cuando los jueces legalmente aborden la carga probatoria, han pasado meses y a veces años, entre la ocurrencia del hecho y la etapa de prueba ya no se encuentran los testigos, ya no hay quien quiera ir a declarar, pero si ustedes de entrada al recibir a la persona en busca de protección (además de hacer unas preliminares que le puedan servir al Juez); eso seguramente será de mucha utilidad para efectos de que sea posible lograr la Tutela Judicial Efectiva.

En nuestras providencias, hemos establecido unos criterios con el fin de que los jueces al momento de ir a fallar, identifiquen cuál fue el tema de género. Y esa identificación, parte, primero que todo de darse cuenta que en el juicio hay involucrada una mujer y de ahí en adelante empezar a investigar si el tema por el cual está reclamando es un tema en el que la mujer se vio afectada única y exclusivamente por su condición de tal, es decir, por su condición de mujer, eso permitirá que en la sentencia se le imprima la perspectiva de género y que la indemnización a que haya lugar corresponda a lo que es una Efectiva Tutela Judicial.

Éstas eran algunas ideas que yo quería dejarles, creo que el papel de Ustedes es de suma importancia en el tema, es que Ustedes son la puerta de entrada a la administración de justicia, es que ustedes se erigen en la garantía del acceso a la administración de justicia y por ende a aquel derecho constitucional fundamental, que la Corte Constitucional y Consejo de Estado han identificado como el de Tutela Judicial Efectiva.

El derecho de acceso a la justicia



Doctor Edgardo Villamil Portilla²⁵

Me propongo hacer una presentación de cómo las políticas y conductas en materia de justicia deberían insistir, perseverar y reiterar algunos puntos que tengan que ver con el tema de violencia de género y de manera particular con circuitos normativos tendientes a matizar o atemperar o a desvelar la magnitud de este problema.

Lo primero que tenemos que hacer en estos momentos es dar importancia a la presencia de comisarios de familia de todo el país y al empeño que tiene el país en una trascendencia que ustedes mismos nos ofrecen; obviamente saber de ustedes, el contacto con la realidad, con la dimensión empírica de lo que es el proceso de la violencia, la sumatoria de lo que ustedes perciben como oídos del sistema, como observadores del sistema, es más importante que cualquier construcción dogmática que podamos hacer desde la academia o cualquier construcción normativa en instancias del congreso de la república, ustedes tienen ese saber, ustedes son aquellas terminales nerviosas que la patología social les expresa en los temas de violencia.

Entonces me propongo tratar de molestarlos, de incomodarlos, de impactarlos invitando a un proceso que yo ya comencé y que tal vez en los años de vida que me quedan no me alcanzan para terminar, y es cambiarme, transformarme personalmente, una mirada interior para ver como soy yo en estos temas, como hombre, como varón; mi mirada particular de la sociedad y del fenómeno real, yo voy a procurar antes de empezar a aconsejar a los demás, de dictar normas y comportamientos, por decir, un catálogo de deberes de conducta, o predicar, o pregonar un catálogo de deberes de conducta a los ciudadanos colombianos, la primera prioridad es caminar y volcarnos hacia una experiencia que dice quiénes somos nosotros? Quien soy yo? Quiénes somos los colombianos? De que estamos contruidos?Cuál es el ADN social?Cuál es el ADN político?Cuál es nuestro ADN para, conociéndonos por ende en ese intercambio de subjetividades, ver el momento en el que se encuentra la autoridad misma, que es de sus manifestaciones con el ciudadano, o con el núcleo familiar.

²⁵ Doctor en Derecho de la Universidad Nacional, con especialización en Ciencias Penales y Penitenciarias, en Derecho Laboral y Seguridad Social, Magister en Derecho y Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Miembro del Colegio de Jueces de Santa Fe de Bogotá, Miembro de la comisión creada por el Gobierno Nacional para el desarrollo de la carrera judicial, Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Ex profesor de cátedra de la Universidad Libre, Becario del Consejo General del poder Judicial (España) y Becario de la Universidad de Nuevo México (U.S.A). Ex presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Transcripción de Conferencia inaugural, Encuentro Nacional de Comisarias de Familia. Bogotá, mayo 2012.

Tengan muy presente que estamos interactuando sujetos, y que el juez, o el comisario, o el defensor de familia, o el magistrado es un sujeto atravesado por las circunstancias, perfilado por las circunstancias, arrojado del sujeto que mira y con el cual pretende interactuar desde una categoría dogmática, una construcción de saber científico, mirando a los demás como un objeto, cuando en realidad uno está metido en un orden, atravesado por la actitud informal, por la cultura.

Dentro de esa pretensión de molestarlos e incomodarlos un poco, recordemos que no somos más que naturaleza y cultura; el ser humano es naturaleza y cultura, naturaleza entendido como aquello que nos tienen grabado en la impronta sicogenética de los seres humanos, el equipaje genético que nos viene dado y cultura que es lo que aprendemos. Esto es útil porque uno encuentra discusiones, inclusive de voces muy autorizadas, que inclusive corren y se construyen imaginarios según los cuales somos esencialmente y naturalmente violentos, porque somos Colombianos y en la cedula de ciudadanía y en el pasaporte debería venir, marcado desde el equipaje genético: “son malos” y eso yo creo que no es cierto.

Hace 20 años o hace 10 años, el pasaporte y la cedula de ciudadanía se asociaba a que los Colombianos somos violentos, o sea, es naturaleza, llegaba como parte del equipaje genético ser violento, ahora con los problemas que tiene México entonces decimos: “oiga, los Colombianos no tenemos nada de interés en los Mexicanos porque hay factores externos, telúricos allá afuera del sujeto, que determinan de alguna manera sus manifestaciones de todo tipo, entre ellas, las manifestaciones de violencia”, entonces, en este caso recordemos que en esa categoría somos naturaleza y cultura, y cultura es aquello que nos viene, que nos enseñan desde la cuna en diferentes espacios donde se transmite, se transmiten unas visiones, una educación, unos valores, unos lenguajes connotativos de valores, unos lenguajes justificativos que en los espacios educativos se transmiten, que van haciendo un sujeto particular, un sujeto especial que es propenso, proclive a expresiones o manifestaciones de violencia.

No es, quienes quieren ahondar en el tema de si es naturaleza o cultura, quienes planteen que es la naturaleza, pero es como dar la perspectiva psicoanalítica de las funciones autodestructivas, de las funciones de vida, las funciones de muerte, de las funciones “autosatisfactivas”, o diferidas, para entender que si hay alguna parte sicosomática en el hombre, pero que eso es una parte clínica que debemos considerar, que es lo que corresponde a los expertos y a los peritos frente al tema.

En el tema de cultura, les propongo, explorar muy rápidamente, una especie de radiografía del sujeto Colombiano, ustedes los Comisarios, nosotros los profesores, nosotros los que nos hemos curtido en la academia, todos! (todos tenemos este libro), vamos a examinar cual es el legado que nos entregaron, con que estamos constituidos?, Cual es nuestro legado? Nuestro legado cultural, imposible hacer el legado sicosomático para reflejar el caso de ustedes: distorsiones, disfunciones o patologías, pues no es este mi propósito, pero si hay unas claves de la sociedad Colombiana, de la estructura Colombiana, que nos permiten decir: ¿Dónde debemos cambiar y que debemos cambiar?

Una primera que asoma por el camino de las grandes fuentes del saber moral, las orientaciones morales de lo que es bueno y lo que es malo de modo general, es: donde están las orientaciones morales? Donde se tejen? Entonces, las grandes fuentes son, por ejemplo, la religión; nosotros somos bacteria Griega y bacteria Cristiana, a nosotros nos enseñan desde los Griegos y desde los Cristianos, y los Cristianos (el Cristianismo que es de Roma) pues, tiene unos valores que probablemente son dignos de ser examinados, y esto no es una manifestación “angelical”, sino una reflexión que intenta ir más allá.

Cuáles son esos valores que voy a citar, con absoluto respeto en las creencias, como unos valores sospechosos y que esta discusión tenga que considerar importante? (yo no lo hago como una provocación), unos valores sospechosos son: el dolor, el sufrimiento, el padecimiento, la flagelación, el que a esta vida vinimos fue a sufrir y que aquí llegamos señalados desde la exclusión del paraíso, porque vivíamos en el paraíso y lo teníamos todo, hasta que una persona curiosa (una mujer) preguntó por el árbol de “no sé qué cosa” y nos dicen que es el árbol de la tentación, del pecado, del goce, del disfrute, no! Es el árbol del bien y del mal, la invitación que hizo Eva, el hecho imaginario a comer del árbol del saber moral, probablemente es acción filosófica más profunda de la humanidad, donde el hombre puede encontrar lo que es bueno y lo que es malo sin estar apoyado en el segundo piso de la religión, en alguna religión Abrahámica o en alguna religión oriental, o en cualquier religión, que el hombre pueda encontrar con la razón, con el aparato de la razón, la distinción entre lo que es bueno y lo que es malo.

La religión para nosotros es eso, las creencias cristianas, (con todo respeto), yo soy de una familia cristiana, soy Católico, pero con todo respeto esa es la visión que nos han transmitido de que la maldición del paraíso significa:

“parirás con dolor y ganarás el pan con el sudor de tu frente” sintetizo que la lectura diferente de las iglesias de la reforma de Martin Lutero sobre el trabajo da lugar a que el capitalismo prospere en los Estados Unidos y en Inglaterra y no prospere en las sociedades de origen católico porque: “el trabajo es una maldición”. Honrar a Dios, para los protestantes, es que todo lo que yo haga (esta conferencia), le sirva a usted para algo, esa es mi oración, esa es mi predicación, es eso que entrego al prójimo, al próximo, a los seres humanos, y es que lo que uno haga le sirva, le enseña; el trabajo de este seminario, eso es orar; claro, también hay ese “orar” desde el recogimiento, pero orar es eso, que mi trabajo en sí no es una maldición, y el dolor que es la categoría que se le adscribió a la pecadora, repito, por el saber moral (que esa es la ilustración de que el iluminismo viene a decir lo mismo) el saber moral, es una construcción del hombre, no tiene que tener ningún catalogo traído de ninguna parte, sino que el hombre con su aparato de razón lo puede elucubrar.

Esta pregunta sobre el saber moral, se transmite hasta hoy como el pecado, como la deuda espiritual, como la deuda externa espiritual impagable, porque aquí vinimos fue a pagar una deuda y a sufrir, la prohibición de goce, del disfrute, del goce sexual, de la diversión, aquello que para los Griegos era importante (trabajo y diversión), para los cristianos es dolor, pero el dolor de quién? El dolor del parto, que es una característica que se le atribuye entre nosotros a la Virgen María, la dolorosa, como se gana la otra vida, que es la importante; esta vida no es importante, aquí estamos de tránsito hacia otra vida mucho mejor, tenemos hipotecada el alma, aquí venimos es a sufrir, ejemplos paradigmáticos: Felipe II decía “en mis imperios no se oculta el sol”, tenía Filipinas, tenía toda América, o sea no se ocultaba el sol en los imperios de Felipe II, Tenía un cuarto de 2x2 y se castigaba, se flagelaba y decía que el dolor era el que redimía su espíritu, para él este mundo, ese imperio no era importante, era importante la otra vida; ese y otros ejemplos nos hablan de nuestra formación religiosa, de modo particular el tema del padecimiento, del dolor, pero el dolor como una categoría esencialmente femenina, entre otras cosas la negación de la maternidad, donde la figura propia del cristianismo no nació como los demás cristianos porque se negó la maternidad, cosa que no sucede en el imaginario de los Griegos que tenían otra forma de explicar la creación del hombre, aquí la mujer es una mutilación del hombre, una costilla, ni siquiera es una parte honorable del hombre (hoy las reinas se quitan la última costilla porque no les sirve) y así estamos contruidos en lo religioso, hay mucho más que eso en el tema religioso, pero son las pequeñas muestras de



cómo los valores religiosos impactan la cultura y enseñan algunas cosas como la protección y aceptación del dolor y el tema de la ignorancia.

La filosofía nos puede dar (la filosofía Griega, la filosofía medieval, que es más religión que filosofía), algunas perlas que yo voy a pasar muy rápidamente por alto, pero sencillamente; Aristóteles decía que cuando se concebía a una mujer el hombre estaba en deuda o la mujer estaba en deuda o los dos estaban en deuda y si los dos estaban sanos era que soplaban un vientecillo maligno del sur (literalmente), creo yo que esa es una visión filosófica precaria; el mismo Kant, que en términos de racionalidad es la savia nutriente de la filosofía de hoy, de la racionalidad de hoy y de la ciencia de hoy, Kant sostenía que ese hombre racional era un hombre “Varón”, porque decía que la mujer era incapaz de dar juicios morales, que si la mujer reprochaba la maldad era porque era estéticamente fea, no por razones de racionalidad, entonces negarle al ser humano “por donde hayan remado los niños” y también a los negros, porque esa revolución Francesa fue: “aquí esta, en el marco de Irlanda o Finlandia” y así se transmiten los códigos porque esos códigos que tenemos aquí, muchos de ellos están contruidos con el código de Napoleón y con el movimiento del iluminismo. Eso nos muestra quienes somos en materia filosófica, de dónde

venimos, de filósofos que negaban el papel de la mujer, particularmente en la construcción de juicios morales con racionalidad.

Filósofos como Rousseau, Rousseau señores comisarios, a uno le dicen Rousseau y le quitan el aliento, en cualquier discusión le tiran dos gramos de Rousseau o una cita de Rousseau y lo detienen, el filósofo particularmente de la educación, el libro prototípico lo pueden tener en un aeropuerto o en un semáforo: "El Emilio", pero si no tienen mucho tiempo lean "Emilio y Sofía", ese es el libro por excelencia de educación de Rousseau para la mujer y entonces ahí él da una señal de discriminación: "Qué debe aprender la mujer: Jamás debe aprender lo mismo que el hombre!", entonces los aparatos culturales, los aparatos ideológicos de dominación y de siembra de cultura y de siembra de valores lo quieren negar, esa es nuestra reflexión sobre la educación, aprendida, repito, desde uno de los libros de Rousseau el Emilio, o realmente de un libro más pequeño que se llama El Emilio y Sofía, para que vean ustedes que es un catálogo de despropósitos, el tema de cuál es la educación para las mujeres.

Eso es en términos de filosofía, en términos de religión, pero también podemos hacer un rápido repaso de lo que ha sido la trayectoria legislativa republicana, para recordarles cosas pequeñas que ustedes conocen y que no podemos sistematizar por el tema del tiempo, ni siquiera ahondar en detalle, pero nuestra legislación en materia civil y en materia legal es un paisaje decorado de inequidad contra la mujer y un paisaje decorado de violencia. Probablemente algunos de ustedes (la mayoría muy jóvenes), han olvidado o nunca lo conocieron, o no tuvieron acceso a materiales jurídicos, pero de todas maneras vamos a hacer una muestra. En el siglo antepasado, la pena por infidelidad (que era un delito), no las dictaba el juez del estado, las dictaba el marido! el marido era el que decía cuanta pena imponía por la infidelidad que le hicieron, y vivíamos cómodamente con esas normas, existían penas de vestir a una mujer de negro, montarla en un burro y pasearla por la plaza, en textos normativos! no estoy hablando de la anécdota, ni de ninguna novela costumbrista de la época sino de textos normativos que decían: "esta es una pena accesoria", la pena principal que es la pérdida de la libertad la determina quién? El marido. Temas cruciales como el honor, el honor (y eso hasta hoy), pero fue positivamente en los textos y normativas una categoría masculina, que tenía su expresión en los juicios y en las decisiones, entonces, en 1890, la ley de 1890 decía: "el homicidio es inculpable absolutamente cuando se cometa en la persona de la esposa, la madre o la hermana que

se encuentre yaciendo con el susodicho", en menesteres que no necesitamos explicar, es decir, inculpable absolutamente! el juez ni siquiera se ponía a averiguar, bastaba que dijera que se violó el honor masculino, pero al revés? No! si la señora encontraba al marido con la susodicha empleada del servicio? el indignado era el marido.

Con el movimiento del positivismo, y no del positivismo metodológico, sino del positivismo jurídico, en 1936 mejoraron las cosas, porque dijeron: "vamos a ponerle algo de pena" y como si fuese una ley de justicia y paz dijeron: "si se comete un homicidio vamos a castigar, pero apenas le damos la mitad o una tercera parte de pena" (para el mismo suceso), y le agregaron una perla, una especie de mico masculino: "y podrá el juez otorgar el perdón judicial", el Juez, entonces, atendiendo a las particularidades del caso podía otorgar el perdón judicial, la pregunta es: quien administraba justicia entonces? Cuántas mujeres abogadas, cuántas mujeres en facultad de derecho no podían ser imputadas de conciencia porque no tenían cedula, porque las cedulas entraron en 1957, cuando las sufragistas de Estados Unidos e Inglaterra estaban votando desde la segunda década del siglo antepasado.

Eso les señala a ustedes con eso de que "el amigo se puede poner rabioso pero, si le casca a la mujer no!" pues bien, otra noticia no muy refrescante es que esa norma estuvo vigente hasta el decreto 100 de 1980, 11 años antes de la Constitución existía la misma norma, la misma! Acompañada de códigos que yo estudié en la universidad, donde decía por ejemplo un artículo: "Cesación de procedimiento penal: cesará el procedimiento penal de los delitos de abuso, de violencia carnal, de todas las manifestaciones de violencia contra la mujer, cesará el procedimiento por el matrimonio de la víctima con el victimario" porque como el único destino de la mujer es el matrimonio pues entonces que más premio le daba el violador que casarse con él, hasta el año 80 estaba en los códigos de procedimiento penal esa disposición.

Entonces cuando se defiende un ciudadano en su Comisaría de Familia, viene aquí con sus líos señores... y hay que conocerlos y entenderlos, entenderlos no para perdonarlos sino entender, entendernos nosotros mismos, esculcar y estrujar todas estas expresiones para ver de qué estamos hechos y mirarnos por dentro, y cuanto de nuestros prejuicios como Comisarios o como Comisarias están saliendo en nuestra conducta, saquemos a pasear nuestros propios prejuicios antes de decirle a los demás lo que es bueno y lo que es malo, y darles consejos, mirémoslos primero hacia adentro como funcionarios, como seres

humanos, como personas y después tendremos algún grado de legitimidad para decir: mire, yo ya puedo dar consejos, normativas, imponer medidas, y exigir estrategias, que es lo que buscan, buscan estos elementos normativos tan importantes que nos han ocupado el día de hoy y nos ocuparan más adelante.

Que somos nosotros? Dónde estamos? Estamos en una sociedad administrando justicia, administrando justicia en medio del conflicto, aquí hay un conflicto; por decreto no se puede oponer el conflicto, aquí hay conflicto, un conflicto armado, un conflicto que produce, (perdóneme, esto no es demagogia... es que esto es así) que produce particularmente: viudas, y que produce madres que han perdido a sus hijos que van a una guerra que está en desarrollo, que está ahí afuera, que la estamos viviendo. Esta es una sociedad en la cual... una sociedad que no se corrige, una sociedad que durante mucho tiempo (con más énfasis en tiempo reciente), fue estimulada e invitada y excitada al odio! Y el odio no es selectivo, cuando una sociedad teme, insiste y se le machaca todos los días y que se alimenta desde los medios de comunicación y con la conducta de que hay un enemigo, y que si aquí hay enemigo se le involucre en la dialéctica, en la dinámica destructiva del odio y cuando se destacan esas personas destructivas, el odio y la carencia de reflexión se estalla, cuando no encuentra a donde expresarse termina expresándose en los circuitos o círculos cercanos de la familia. Una sociedad no puede seguir alimentando el odio, tenemos que proscribir el odio antes de hablar del tema de violencia; el odio social, porque la sociedad nuestra está enferma de odio, hemos sido condicionados en el odio al de aquí, al de allá, al del otro partido y finalmente no le exigimos (aquí entre amigos y enemigos) y terminamos en que el amigo de mi enemigo es mi enemigo y esto se vuelve una bola de nieve de trascendencia incontrolable.

Uno de los temas más importantes al respecto es: cual es la respuesta efectiva? Que tiene que hacer el estado y cuál es nuestra responsabilidad? Como comisarios de familia, como ciudadanos y ciudadanas, y como personas existentes, nuestra responsabilidad primera, hay suficiente literatura, convézanse de que esta es una posición jurisdiccional, porque es la protección de derechos fundamentales, la protección temprana, urgente y grave de los derechos fundamentales. Desde antes y con la existencia de la ley 294, 575, 1257 y la normatividad que les sucedió; la protección de los derechos fundamentales es una función de carácter jurisdiccional, esto yo lo tengo muy claro, pero aunque el ejemplo normativo lo dijera con toda claridad, que se trata de un tratado de funciones jurisdiccionales

de los comisarios de familia y a los defensores de familia y a todos los del sistema de familia, es muy importante, para encontrar apoyo y respaldo a las determinaciones, si ustedes quieren el caso más evidente, la proposición jurídica más importante en la materia, está en aquella norma que primero encarriló a la Corte Suprema de Justicia, cuando la acción fue anticonstitucional y después se encargó la Corte Constitucional que en el Código del Menor, le permite al comisario de familia practicar allanamientos, después de la Constitución del 91 el allanamiento es un privilegio jurisdiccional, hay monopolio, solamente en temas de libertad o domicilios, solamente el juez, a pesar de que existe esa norma (el código del menor reproducía) que permite a autoridades como los comisarios de familia practicar allanamientos y rescate, cuando fue acusada la norma la corte constitucional al unísono con la Suprema (que ya había conocido y había controlado la norma anterior): "es que esta es una función diferente, son derechos fundamentales."

Lamentablemente nosotros sufrimos, y voy a incomodarlos con algo que llaman el complejo de Pigmalión, Pigmalión quién es? Una leyenda griega que parece es la versión moderna de una película que se llama Mi Bella Dama; en Mi Bella Dama unos ingleses apostaron a que cogían a una señora de una plaza de mercado y la volvían una gran dama, entonces la vistieron, la educaron, le echaron de todo y ella pasaba en todos los clubes, reuniones, cortes, como una dama, finalmente la señora terminó enloqueciendo porque se creyó el papel y ya negaba sus orígenes, le hicieron inversión y termino metida en el papel, como le pasó a un actor nacional que creo que se llamaba Alberto Moya que hacia el papel de Bolívar y el terminó creyendo que era Bolívar. Eso nos pasa a nosotros, nos negamos como comisarios de familia, como defensores de familia (y este tipo de problemas que tienen los jueces de paz) a entender que es una función de carácter Jurisdiccional, y darle la respectiva "jurisdiccionalidad" a esa función me parece que tiene un enorme alcance, porque nos coloca en un discurso de los derechos fundamentales, pero de manera directa y diciéndolo sin tapujos y sin miedo, no nos creamos que somos autoridades administrativas porque la oferta de justicia tiene que multiplicarse en la protección temprana a los derechos fundamentales urgente! en el seno del hogar, allá en la intimidad del hogar, donde la intimidad del hogar significa como un refugio para actos atroces (que ustedes conocen mejor que yo) lo que es un patrimonio de la Constitución, que es la inviolabilidad de la familia y de su intimidad y el espacio del hogar protegido constitucionalmente, se vuelve refugio de iniquidades y de cosas atroces; entonces hay que romper esto con un

discurso de derechos fundamentales diciendo: “esa es su tarea”, más que la nomenclatura donde estén adscritos los comisarios y defensores de familia en el eje del ejecutivo, no importa! Lo importante es la función que se cumple y el dimensionamiento de la función que se cumple es lo que le da peso, le da fuerza cuando uno pueda primero construir un lenguaje universal de que todas las ofertas de justicia, todo el entramado y redes de oferta de justicia, el ministerio y el gobierno, todos, en torno a la garantía de los derechos humanos, la violencia al interior de la familia, las violencias de pareja, la violencia sexual, son temas de derechos humanos y su función, la del comisario, es una función de carácter jurisdiccional y así deben ser vistos y reconocidos y tratados los comisarios.

Finalmente quiero decirles que los defensores y comisarios de familia tienen derechos salariales, derechos laborales, derecho a afiliación, derecho a pertenecer... derecho a la dignidad, porque eso se lleva puesto, cuando uno está en una comunidad pequeña, con una comunidad pequeña, allá en los últimos vestigios de la sociedad, necesita apoyo de toda la institucionalidad y ese apoyo lo da el lenguaje de los derechos fundamentales y también la dignidad propia. Creo que es hora también de pensar en la familia de los comisarios de familia y en la familia de los defensores de familia.

Encuentro nacional de comisarías de familia: conclusiones y recomendaciones

Marcela Sánchez Lara.

*Coordinadora Académica del Encuentro*²⁶

El 24 y 25 de mayo pasado, se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Comisarios y Comisarias de Familia, con la participación de alrededor de treientos representantes de todo el país.

El Encuentro tuvo como objetivo establecer las líneas básicas para la formulación de los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a la violencia basada en género por parte de las Comisarías de Familia. Adicionalmente se plantearon también, objetivos específicos encaminados a (i) Estrechar vínculos entre los Comisarios y las Comisarias de Familia y el Ministerio de Justicia y del Derecho como entidad encargada de expedir los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a la violencia basada en género por parte de las Comisarias de Familia; (ii) Generar un espacio de discusión entre las Comisarías de Familia del país, sobre su quehacer en materia de violencia basada en género y (iii) brindar elementos conceptuales para generar la discusión sobre los lineamientos técnicos en materia de VBG.

El eje central del Encuentro fue el módulo de discusión grupal, en donde participaron todos los Comisarios y Comisarias de Familia a partir de unas preguntas orientadoras. Este trabajo realizado por los grupos, tuvo

como objetivo contar con insumos generales para la formulación de los lineamientos técnicos para la atención de la violencia basada en género desde dos ámbitos: en primer lugar, en el ámbito de las competencias, procedimientos, atención integral y medidas de protección; y en segundo lugar, en el ámbito de la interacción de las Comisarías de Familia con el Ministerio de Justicia y del Derecho, su articulación y coordinación con otras entidades y sobre el monitoreo a su acción.

Las discusiones se realizaron a partir de la organización de grupos de trabajo por regiones²⁷, y los asistentes contaron con la presentación de las conclusiones de la Vigilancia superior a las Comisarías de Familia, realizada por la Procuraduría General de la Nación y una guía de preguntas como insumos para la discusión.

Las conclusiones y recomendaciones que a continuación se presentan, surgen de los resultados de las discusiones de estos grupos y se constituyen en un primer aporte para la formulación participativa de los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a la violencia basada en género por parte de las Comisarías de Familia. Identifican algunos puntos esenciales y críticos que se sugiere sean abordados en dicho proceso por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

²⁶ Este documento contiene las conclusiones y recomendaciones del Encuentro Nacional de Comisarios y Comisarias de Familia. Este proceso fue liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y se realizó con el apoyo de la Mesa de trabajo para la formulación de los lineamientos técnicos para atender las violencias basadas en género por parte de las comisarías de familia, integrada por: Ministerio de Justicia y del Derecho quien la preside, Procuraduría General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, Secretaría de Integridad Social de Bogotá D.C., con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), MSD y Partners Colombia. La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta publicación corresponde exclusivamente a su autora.

²⁷ Amazonía y Orinoquía (integrada por los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés, Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vichada); Sur (integrada por los departamentos de Tolima, Caquetá, Putumayo y Huila) Centro (integrada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander); Pacífico (integrada por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó); Caribe (integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés), Eje Cafetero (integrada por los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas y Antioquia) y Bogotá.

- En términos generales, los grupos coincidieron en el concepto de lineamiento. En cuanto a su alcance, se presentaron dos posiciones: quienes creen que los lineamientos técnicos no tienen fuerza de ley y los que plantean que deben ser de carácter legal, es decir de obligatorio cumplimiento. En lo que hay unanimidad es en la necesidad de contar con lineamientos técnicos estandarizados para todo el territorio nacional, en materia de violencias de género, lo que plantea la urgencia de definir con claridad el alcance de los lineamientos y dar pautas sobre su significado normativo desde la naturaleza e importancia que la misma ley y la Constitución pretenden frente a esta gestión.
- Una conclusión importante, surgida de la distribución de los grupos de trabajo por regiones, tiene que ver con la obligación de tener en cuenta las especificidades regionales en el diseño de los lineamientos técnicos y en la posterior validación de los mismos. La sola mirada de las capitales no es suficiente para incorporar las necesidades propias y diversas de los municipios del país. Por lo anterior sería muy importante incorporar en la validación regional de los lineamientos la mayor representación municipal e intermunicipal, de regiones para incorporar el enfoque diferencial y los aprendizajes concretos con los que cuentan las Comisarías al atender la diversidad étnica y poblacional del país (población indígena, rom, raizal, población urbana, rural, etc.)
- No existe unidad en la necesidad de una atención diferencial y con perspectiva de género. A la pregunta del quehacer de la Comisaría ante un caso de violencia basada en género (VBG), en términos generales los grupos refirieron el procedimiento establecido en la ley, en sentido restrictivo, sin incorporar diferencias específicas frente a los tipos de violencia, ni frente a la necesidad de brindar una atención con perspectiva de género, también establecidas en las leyes y la Constitución. Lo anterior evidencia la necesidad de un ejercicio de formación básica en los marcos constitucionales, legales y de derechos humanos de manera integral.
- En este sentido, llama la atención el planeamiento de algunos grupos frente a la aplicación de la medida de desalojo y su incidencia en el rompimiento de la unidad familiar. Lo anterior reafirma la persistencia de imaginarios que le restan importancia a la violencia, constituyéndose en elementos de denegación de justicia para las mujeres.
- Se manifestó una necesidad sentida de capacitación en la Ley 1257 de 2008 y en sus decretos reglamentarios; en violencia basada en género; en la definición conceptual de la misma; y en la aclaración de las competencias de las Comisarías frente a las VBG en el contexto familiar. En este sentido hay una fuerte confusión y desarrollos desiguales entre las regiones. El conocimiento es algo que es posible fortalecer a través de diversos procesos de formación como un primer paso para el cambio de imaginarios, en el camino hacia una atención que reconozca desigualdades y discriminación para una administración de justicia con perspectiva de género, de derechos y desde el enfoque diferencial.
- En lo que se refiere a los equipos interdisciplinarios, las regiones también evidenciaron desigualdades. La falta de éstos en gran cantidad de Comisarías municipales, conlleva a que los lineamientos que se formulen, deberían tener en cuenta el quehacer de las Comisarías que no cuentan con este apoyo de acuerdo con lo establecido en el Código de Infancia y Adolescencia; además de aclarar el papel de cada uno de los integrantes de estos equipos en la atención integral de las VBG y en relación con otras instancias como las Defensorías de Familia.
- Adicionalmente, algunos grupos manifestaron que sobre estos equipos recaen varias funciones que deber ser unificadas, tales como los peritazgos, las valoraciones médico-legales, (en donde hay dificultades de interpretación de la ley), las intervenciones terapéuticas (que desbordan la competencia), conciliaciones, entre otras, lo que impone la definición clara y estandarizada de éstos roles en la atención integral de las VBG.
- En cuanto a procedimientos, los criterios que aplican las Comisarías para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas además de ser muy disímiles no van más allá de los que establece la ley. Lo anterior reafirma el desconocimiento de las normas nacionales e internacionales sobre derechos de las mujeres y violencias de género e impone estrategias de formación que incorporen estos temas y lleguen a los municipios apartados del país; pues la situación se torna preocupante si se tiene en cuenta que son estos funcionarios, en la mayoría de los casos, quienes administran justicia. No tener criterios específicos para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas desde esta perspectiva, puede constituirse en una barrera de acceso de

- las mujeres a la justicia y en un elemento grave de discriminación.
- Las Comisarías mostraron contradicciones acerca de sus particularidades en la tarea de garantizar los derechos a las víctimas. Refirieron una serie de acciones que van desde campañas de sensibilización y prevención hasta escuchar al agresor, pasando por generar diálogo entre las partes, la conciliación, los proyectos de apoyo terapéutico para fortalecer las medidas que se toman, el empoderamiento de las mujeres víctimas de VBG dentro del marco de la violencia intrafamiliar, entre otras. Lo anterior reafirma la necesidad de que los lineamientos consideren un paquete básico de formación en la gestión integral de la Comisaría que permita para el ejercicio un entrenamiento previo que estandarice y evite este tipo de situaciones, así como un lineamiento estandarizado desde la identificación de las inequidades con un enfoque de género, en la tarea de garantizar los derechos de las víctimas de estas violencias.
 - En cuanto a la atención integral, la mayoría coincidió en que ésta es la que brinda todas las garantías de verificación de derechos, medidas de protección, acciones de acompañamiento y reparación de secuelas físicas y psicológicas, asistencia y atención en salud y educación, y la garantía de un verdadero acceso a la justicia. Se encontraron fuertes coincidencias entre los grupos frente a la necesidad de contar con los recursos humanos suficientes en la Comisaría así como con impulsar el cumplimiento de las diferentes entidades, principalmente del sector salud, para garantizar una atención integral a las víctimas.
 - Lo anterior reafirma la recomendación realizada por la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la necesidad de identificar las deficiencias en la cadena de responsabilidades que tienen las diferentes entidades en la garantía y restablecimiento de derechos de las víctimas, así como de identificar también los esquemas más adecuados de articulación interinstitucional con el fin de garantizar efectivamente una atención integral. Éste es uno de los principales retos de los lineamientos, la claridad sobre la articulación y diferenciación de roles y competencias al tiempo que complementariedades en el trabajo interinstitucional.
 - Los criterios que aplican las Comisarías para la imposición de una medida de protección a las víctimas de violencia basada en género además de ser disímiles en la mayoría de los casos no se establecen desde un enfoque de género. Tanto Bogotá que cuenta con procedimientos establecidos por Secretaría Distrital de Integración Social, así como el resto del país requieren línea técnica que incorpore el enfoque de género y de derechos, pues hay coincidencia en situaciones sobre las que no se sabe cómo actuar (por ejemplo, no hay acuerdo frente a la aplicación de medidas de protección en los casos de violencia verbal, frente a la remisión a la Fiscalía entre otras), y en la inexistencia de parámetros de género en sus decisiones.
 - En cuanto a las fortalezas que las Comisarías identifican en la atención de las violencias basadas en género se destaca que una gran mayoría identificaron la confianza que tiene la ciudadanía en esta entidad. Lo anterior coincide con el estudio sobre tolerancia social e institucional a la VBG, en donde el 63% de las mujeres que fueron víctimas manifestaron haber acudido en primera instancia a la Comisaría de Familia²⁸. Lo anterior impone un reto frente a la transformación de imaginarios sobre VBG, acompañada del fortalecimiento de sus funcionarios en lo referente al conocimiento de la normativa nacional e internacional en materia de violencia contra las mujeres y en la transversalización de la perspectiva de género y de derechos.
 - Sobre las debilidades que identifican las Comisarías en la atención, además de las ya conocidas sobre carencia de recursos físicos y humanos, desnivelación salarial e inestabilidad laboral, se destaca la identificación que realizaron los grupos de trabajo sobre el papel de los alcaldes y equipo de gobierno frente a las Comisarías. Lo anterior indica que en la discusión participativa de los lineamientos deberían ser incluidas las autoridades territoriales, alcaldes y gobernadores, quienes deben establecer sus obligaciones y la forma de hacerlas efectivas, desde la inclusión en los planes de desarrollo como en los presupuestos y programas. Esto debe constituirse en una prioridad, como una forma de enfrentar la violencia contra las mujeres en el país.



- Unido a lo anterior, como una forma de superar las debilidades o limitaciones para brindar una atención integral en VBG, los grupos plantearon fortalecer a todas las instituciones que tengan competencias en esta atención. Es en este punto es en el que vale la pena la mirada del papel y compromiso de alcaldes, gobernadores y entes de nivel local y nacional en la coordinación y cualificación de la oferta local que garantice una efectiva atención integral.
- De otra parte, los grupos manifestaron la necesidad urgente de generar una interacción permanente con el Ministerio de Justicia y del Derecho, planteando propuestas como pertenecer a este Ministerio, la creación de una dependencia para comunicación permanente, o simplemente, contar con la línea técnica del mismo. En lo que todos los grupos coinciden es en la necesidad de contar con un referente a nivel nacional como ente coordinador. Sobre este punto hay una reflexión adicional relativa a los lineamientos y al papel de monitoreo posible desde el Ministerio, unido al rol técnico que sin duda es otro de los temas que han de ser considerados como críticos en la formulación de los lineamientos.
- La articulación y claridad de competencias tanto con el ICBF como con las otras entidades con competencias en la problemática, han hecho de las rutas de atención y de los comités intersectoriales, estrategias generalizadas en los municipios. En este sentido es importante tener en cuenta cuál es el alcance de éstos y como se fortalecen desde los lineamientos técnicos para lograr una atención integral con criterios de equidad. Los lineamientos deben recoger lecciones aprendidas, fortalezas para potenciarlas y las debilidades para superarlas.
- Los grupos en su mayoría, solicitaron la actualización permanente en materia legislativa y jurisprudencial, así como que la Escuela Judicial del Consejo Superior de la Judicatura tenga programas específicos para capacitación de Comisarios y Comisarias. Lo anterior reafirma la necesidad de estrategias de formación y actualización, pues una de las conclusiones preocupantes tiene que ver con que, en general, no se conocen los decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008 y por ende su aplicación en la Comisarías, es decir, quienes deben aplicar la ley no la conocen, lo que interroga en cuanto a los elementos de garantía de acceso a la justicia cuando no se conocen las normas.
- En cuanto al tema de monitoreo y lo que se debe monitorear de las Comisarías de Familia emergen contradicciones en el análisis por regiones. Algunos grupos manifestaron la necesidad de centralizar la información sobre violencias y contar con sistemas de información alimentables periódicamente, y otros centraron la atención en el monitoreo permanente de la conformación y actuaciones de las Comisarías mismas. En lo que coinciden es, nuevamente en la necesidad de un ente articulador de las mismas. Los lineamientos deberán sin duda, ocuparse de los dos ámbitos, pero inicialmente del monitoreo técnico y estructural de las Comisarías.
- El derecho de acceso a la justicia y la prestación de un servicio eficiente y garantista para las Comisarías de Familia se refleja en el reconocimiento de derechos superando patrones de desigualdad y discriminación, en donde han sido las mujeres las más afectadas. Por lo anterior, la formulación participativa de los lineamientos técnicos para la atención integral de las violencias de género imponen una reflexión frente al papel de Comisarios y Comisarias en la construcción de la igualdad, y en la construcción de criterios efectivos para la toma de decisiones desde el quehacer de las Comisarías, que contribuyan con la superación efectiva de esos patrones.
- Finalmente, todos los participantes, ponentes y asistentes, coincidieron en la necesidad de considerar una ley que organice y regule de manera integral las Comisarias de Familia en su gestión, más allá de los lineamientos, que sin duda constituyen un primer paso.

Anexos

1. Decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008:

- Decreto Reglamentario de Justicia No. 4799 de 2011
- Decreto Reglamentario de Salud No. 4796 de 2011
- Decreto Reglamentario de Laboral 4463 de 2011
- Decreto Reglamentario de Educación No. 4798 de 2011

2. Resolución No. 918 de 2012. Fiscalía General de la Nación.

3. Directiva No. 02 de 2012. Procuraduría General de la Nación.

1. Decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

DECRETO NÚMERO 4799 DE 2011

*Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996,
575 de 2000 y 1257 de 2008*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que la República de Colombia ha ratificado importantes instrumentos internacionales de Derechos Humanos, tales como, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional ‘sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ,la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención De Belem Do Para*”, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Que con la aprobación de la Ley 51 de 1981! la República de Colombia adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), mediante la cual los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar tal discriminación.

Que en el marco del 37° Periodo de sesiones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), se pronunció sobre la importancia del acceso a la justicia de las ‘mujeres víctimas, exhortó a Colombia para que adopte todas las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. Igualmente,

instó al país para que combatiera las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y mejorara el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección. Asimismo, el Comité solicitó al Estado colombiano la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento efectivos y evaluaciones periódicas sobre la repercusión de todas sus estrategias y medidas adoptadas para la plena aplicación de las disposiciones de la Convención.

Que a raíz de la aprobación de la Ley 248 de 1995, la República de Colombia adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención de Belém Do Pará*”, la cual define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

Que el artículo 93 de la Constitución Política indica que “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. “, bloque de constitucionalidad extendido también a los aspectos de interpretación al mencionarse que “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Que en desarrollo del artículo 42 de la Constitución Nacional, la Ley 294 de 1996 dictó normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar y estableció medidas de protección para las víctimas, así como los procedimientos para su aplicación.

Que la Ley 575 de 2000 reformó parcialmente la Ley 294 de 1996, ampliando las medidas de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar y modificó los procedimientos para su implementación.

Que el Decreto 652 de 2001 reglamentó las Leyes 294 de 1996 y 575 de 2000, fundamentalmente, respecto de los criterios para adelantar conciliaciones, responsabilidades de la Policía Nacional frente a la efectividad de las medidas de protección y práctica de los dictámenes medico legales, entre otros.

Que el literal b) del artículo 11 de la Ley 906 de 2004 reconocen a las víctimas el derecho “A la protección de Su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor” y el literal g) ibídem “A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello hubiere lugar.”

Que el artículo 134 de la Ley 906 de 2004 establece que “Las víctimas, en garantía de su seguridad y el respeto a su intimidad, podrán por conducto del fiscal solicitar al juez de control de garantías las medidas indispensables para su atención y protección. Igual solicitud podrán formular las víctimas, por sí mismas o por medio de su abogado, durante el juicio oral y el incidente de reparación integral”.

Que la Ley 1257 de 2008 tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico

interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, así como la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Que las Comisarías de Familia, como autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales asumieron competencia para imponer Medidas de Protección en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar, de conformidad con lo establecido en la Ley 575 de 2000 en concordancia con el artículo 116 de la Constitución Nacional.

Que en la actualidad no existe un mecanismo rector de Comisarías de Familia del nivel nacional, el cual resulta ‘fundamental para coordinar las funciones jurisdiccionales asignadas en materia de protección a víctimas de violencia basada en el género, entre quienes son mayoritarias las mujeres.

Que en consecuencia, es imperativo reglamentar las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008 en asuntos relacionados con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías, en lo referente al procedimiento para la efectividad de las medidas de protección a favor de las víctimas de violencia de género y sus garantías.

Que para efectos de la notificación de las medidas provisionales de protección, en aquellos eventos en donde no se conozca el paradero del agresor y ante la imposibilidad de que se surta la notificación personal, se ha dispuesto la práctica de la notificación por aviso y subsidiariamente la notificación por edicto. Lo anterior, en aras de salvaguardar el derecho de defensa de aquel y los derechos fundamentales de la víctima, quien no debe ser expuesta a soportar la carga desproporcionada e irrazonable de sufragar los gastos necesarios para que sea notificado a su victimario.

Que así mismo, es necesario regular los aspectos relacionados con lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones atinentes a las funciones de atención a las violencias basadas en género por parte de las Comisarias de Familia y de igual manera, las responsabilidades que en esta materia le corresponden a la Policía Nacional.

Que la utilización del género masculino en algunas expresiones de este texto se adopta con el “fin de facilitar su lectura y no contiene intención discriminatoria alguna.

DECRETA:

Artículo 1° . Objeto. El presente Decreto tiene por objeto reglamentar las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, en relación con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos y recursos que establece la Ley para su protección, como instrumento para erradicar’ todas las formas de violencia contra ellas.

Artículo 2° . Autoridades competentes. Se entiende por autoridad competente para la imposición de las medidas de protección consagradas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 y las normas que lo modifiquen o adicionen, el Comisario de Familia del lugar donde ocurrieren los hechos. En aquellos municipios donde no haya Comisario de

Familia el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio del demandante o del lugar donde fue cometida la agresión. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por el delito de violencia intrafamiliar, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición de las medidas de protección que garanticen su seguridad y el respeto a su intimidad de conformidad con los artículos 11 y 134 de la ley 906 de 2004, contemplando incluso las medidas de protección provisionales señaladas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008. Una vez proferida la medida provisional por el Juez de Control de Garantías, en cuaderno separado a la actuación penal, remitirá las diligencias a la Comisaría de Familia, Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal para que se continúe con el procedimiento en la forma y términos señalados en la Ley 575 de 2000 y en el presente Decreto, o las normas que los modifiquen o adicionen.

Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición de las medidas de protección que garanticen su seguridad y el respeto a su intimidad de conformidad con los artículos 11 y 134 de la ley 906 de 2004, así como las medidas de protección provisionales contempladas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008.

Artículo 3° . Medidas de protección. Para la imposición de las medidas de protección señaladas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, o las normas que lo modifiquen o adicionen, se procederá de la siguiente manera:

1. Para garantizar la efectividad de la medida de protección descrita en el literal a) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretadas a la persona encargada de la vigilancia de la respectiva casa o lugar de habitación, así como al Consejo de Administración o al Comité de Convivencia, al propietario, arrendador o administrador o a quién tenga a su cargo la responsabilidad del inmueble, para que adopten las medidas pertinentes, con copia a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar por parte del agresor. Cuando no exista un sistema de control de ingreso en la casa o lugar de habitación, la autoridad competente deberá oficiar a la Policía Nacional para que garantice el cumplimiento de la orden.
2. Para garantizar la efectividad de la medida de protección descrita en el literal b) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, a solicitud de la víctima, o su representante, apoderado o solicitante, la autoridad competente enviará orden de fijación de la medida provisional o definitiva decretada, a los sitios que la víctima determine, para que los encargados del control de entrada y salida del personal, el propietario, arrendador o administrador o quién tenga a su cargo la responsabilidad del inmueble, den cumplimiento a la misma. para evitar el ingreso del agresor. Cuando no exista un sistema de control de ingreso, la autoridad competente deberá oficiar a la Policía Nacional para que garantice el cumplimiento de la orden.
3. Para garantizar la efectividad de la medida de protección descrita en el literal c) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, la autoridad competente oficiará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que esta Entidad adopte las

medidas necesarias de información a todos los centros zonales a fin de impedir el otorgamiento de custodias a favor de los agresores.

4. El Estado garantizará los servicios previstos en los literales d) y e) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008. En los casos excepcionales en que la víctima asuma los costos de estos servicios y para efectos de liquidar los pagos a cargo del agresor se procederá así:
 - a) La víctima deberá acreditar los pagos realizados por los conceptos establecidos en la norma señalada, para que el Comisario de Familia o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal ordene en la misma providencia que imponga la medida de protección, el reintegro a la víctima de los gastos realizados. La providencia mediante la cual se ordene el pago de los gastos realizados por la víctima, deberá contener la obligación en forma clara, expresa y exigible y se constituirá en título ejecutivo.
 - b) Si el Comisario de Familia o el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal ordena una o varias de las medidas señaladas en los literales d) y e) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, deberá ordenar que el agresor acredite ante su despacho los pagos a su cargo. El no pago se tendrá como incumplimiento y dará a lugar a las sanciones señaladas en el artículo 4º. de la Ley 575 de 2000.
5. En la implementación de las medidas de protección descritas en los literales f) y g) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, cuando corresponda a la Policía Nacional la ejecución de la orden impartida por la autoridad competente, se realizará de manera concertada con la víctima, atendiendo a los principios de los programas de protección de Derechos Humanos, y a los siguientes criterios:
 - a) La protección de la víctima teniendo en cuenta las circunstancias particulares de riesgo;
 - b) El cumplimiento de la orden contenida en la medida protección proferida por la autoridad competente; y,
 - c) La responsabilidad del Estado en materia de protección de los derechos de las mujeres.
6. Para efectos de la implementación de la medida de protección descrita en el literal i) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, el Comisario de Familia, o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal que adopte la decisión de la suspensión de la tenencia, porte y uso de armas, deberá informar a la Policía Nacional y a las autoridades competentes, de acuerdo con las disposiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1119 de 2006, y en el título 111 Capítulo 11 del Decreto 2535 de 1993 y demás normas aplicables.
7. La medida de protección descrita en el literal 1) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, se solicitará por el Comisario de Familia al Juez de Familia o en su defecto ante el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, para que se ordene la medida, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 18 del Código de Procedimiento Civil. Para tal fin, deberá mediar petición de parte de la víctima en la que se identifiquen los bienes como lo prevé el artículo 76 del Código de Procedimiento Civil.

En caso de que la víctima desconozca la información anteriormente indicada, cualquiera de las autoridades mencionadas en el inciso anterior, oficiará a los organismos competentes para que suministren la información necesaria en un plazo máximo de tres (3) días hábiles.

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 652 de 2001 que reglamentó la Ley 294 de 1996 y la Ley 575 de 2000, la autoridad competente podrá solicitar en forma escrita, el acompañamiento de la Policía Nacional para hacer efectivas las medidas de protección. En este caso, los miembros de la Policía Nacional deberán acudir de forma inmediata, siguiendo la orden de la autoridad competente, para lo cual, podrán aplicar sus protocolos de atención, siempre que éstos no contradigan la orden emitida.

Con el propósito de dar cumplimiento y ejecución efectiva a las medidas impartidas por las autoridades competentes, la Policía Nacional deberá:

- a) Elaborar un protocolo de riesgo, de acuerdo con el cual, una vez analizada la situación particular de la víctima, se establezcan los mecanismos idóneos para poder dar cumplimiento a la medida;
 - b) Elaborar un registro nacional que contenga información sobre las medidas de protección y apoyos policivos ordenados por las autoridades competentes, así como de las actas entregadas a las víctimas en cumplimiento del artículo 20 de la Ley 294 de 1996. El citado registro será diseñado por el Ministerio de Defensa con la asistencia técnica del Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer; y,
 - c) La Policía Nacional adjuntará a los informes ejecutivos que entregará a la Fiscalía General de la Nación, una constancia de esos registros e informará lo pertinente a la autoridad que emitió la medida.
9. En caso de que sea necesaria la intervención inmediata para la protección de la vida e integridad personal de las mujeres, la Policía Nacional podrá hacer uso de las facultades establecidas en los artículos 29 y siguientes del Código Nacional de Policía, o las normas que lo modifiquen o adicionen.

Parágrafo 1. A solicitud de la víctima o quien represente sus intereses, procederá la modificación de la medida de protección provisional o definitiva o la imposición de una medida de protección” complementaria, en cualquier momento en que las circunstancias lo demanden.

Si se solicita la modificación de la medida de protección o la imposición de una medida de protección complementaria, antes de proferirse la medida de protección definitiva, el Comisario de Familia, o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, la decretará en la providencia que ponga fin al proceso.

Si se solicita la modificación de la medida de protección o la imposición de una medida de protección complementaria con posterioridad a la providencia que puso fin al proceso, en el trámite de sanción por incumplimiento, además de la imposición de la multa podrá el Comisario de Familia, o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal o el Juez de Control de Garantías, modificar la medida decretada o adicionar una o más medidas que garanticen la protección efectiva de la víctima.

Parágrafo 2. Las medidas de protección de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, tendrán vigencia por el tiempo que se mantengan las circunstancias que dieron lugar a éstas y serán canceladas mediante incidente, por el funcionario que las impuso, a solicitud de las partes, del Ministerio Público o del Defensor de Familia, cuando se superen las razones que las originaron. Frente a esta decisión podrá interponerse el recurso de apelación.

Parágrafo 3. Decretadas las medidas de protección, la autoridad competente deberá hacer seguimiento, con miras a verificar el cumplimiento y la efectividad de las mismas, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 575 de 2000. En caso de haberse incumplido lo ordenado, se orientará a la víctima sobre el derecho que le asiste en estos casos.

Artículo 4°. **Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor.** Las autoridades competentes están obligadas a informar a las mujeres víctimas el derecho que tienen a no ser confrontadas con el agresor.

Este derecho, consagrado en literal k del artículo 8 de la Ley 1257 de 2008, incluye el derecho a manifestar ante la Fiscalía General de la Nación directamente, por escrito o a través de representante judicial, su intención de no conciliar. De igual manera, incluye el derecho a participar o no, en cualquier procedimiento o diligencia administrativa, civil o penal, ante cualquiera de las autoridades competentes, en las cuales esté presente el agresor.

Con la manifestación de la mujer víctima de no conciliar quedará agotada la etapa de conciliación y se dará continuidad al proceso.

En el trámite de las medidas de protección, este derecho se garantizará en relación con la etapa de conciliación ante cualquiera de las autoridades competentes.

Artículo 5°. **Medidas de protección en casos de violencia en ámbitos diferentes al familiar.** Cuando la autoridad competente ordene la medida de protección consagrada en el literal a) del artículo 18 de la Ley 1257 de 2008, podrá remitir a la víctima a cualquier entidad pública competente que se considere adecuada para proteger la vida, dignidad e integridad de la mujer y la de su grupo familiar.

Lo anterior no impide que la medida de protección se cumpla a través de una organización de derecho privado.

En todo caso, el sitio para la guarda de la dignidad e integridad de la mujer y la de su grupo familiar deberá cumplir, como mínimo, con los siguientes parámetros:

- a) Ser un ambiente digno, integral y reparador.
- b) Procurar que la víctima y las personas que se encuentren a su cargo permanezcan unidas.
- c) Evitar la proximidad con el agresor.
- d) Velar por la seguridad de la víctima y la de las personas que se encuentren a su cargo.

De conformidad con la obligación establecida en el artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, las entidades territoriales propenderán para que las entidades públicas cumplan con

esta medida de protección y promoverán la suscripción de convenios con organizaciones de derecho privado, así como la creación y puesta en marcha de programas con las características enunciadas en sus planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.

Las víctimas de violencia en ámbitos diferentes al familiar, tendrán derecho a las medidas de protección consagradas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008, las que serán tomadas por la autoridad competente de acuerdo con el artículo 2° de este Decreto.

Artículo 6°. Incumplimiento de las medidas de protección por parte del agresor.

De conformidad con lo previsto en los artículos 7 y 11 de la Ley 294 de 1996, modificados por los artículos 4 y 6 de la Ley 575 de 2000, en caso de incumplimiento de las medidas de protección definitivas o provisionales, se adelantarán las siguientes acciones:

- a) Las multas se consignarán en las tesorerías distritales o municipales, con destino a un fondo cuenta especial que deberá ser creado por cada entidad territorial, de conformidad con las normas jurídicas, para cubrir costos de los centros o programas de asistencia legal o de salud para las mujeres víctimas de violencia.
- b) El arresto procederá a solicitud del Comisario de Familia y será decretado por el Juez de Familia, o en su defecto, por el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal quien deberá ordenarlo en la forma prevista en el artículo 11 de la Ley 575 de 2000 en concordancia con el artículo 12 del Decreto 652 de 2001 y disponer su cumplimiento, comunicando a la Policía Nacional para que proceda a la aprehensión de quien incumplió, y al posterior confinamiento en establecimiento de reclusión, sin que sea posible sustituirlo por arresto domiciliario.

Artículo 7°. Notificaciones. El auto que avoca el conocimiento del proceso de medida de protección, así como el auto que inicia el trámite de incumplimiento, se notificarán por parte de la autoridad competente en la forma establecida en el artículo 7° de la Ley 575 de 2000, o las normas que lo modifiquen o adicionen.

En caso de que se desconozca la residencia o domicilio del agresor al momento de formular la petición de medida de protección, y así se exprese bajo la gravedad del juramento por la víctima o por la persona solicitante, el cual se entenderá prestado con la presentación de la solicitud de Medida de Protección, el Comisario de Familia o en su defecto, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal decretará la medida de protección provisional en la forma y términos señalados en el artículo 6 de la Ley 575 de 2000.

La autoridad competente, en forma inmediata citará al presunto agresor mediante aviso que se fijará en el domicilio familiar que haya tenido en los últimos 30 días, para que comparezca dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a notificarse. Si éste no se presenta dentro de dicho término, se notificará por edicto en la forma señalada en los artículos 323 Y 324 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo. Las partes deberán informar a la Comisaría de Familia o Juzgado que conozca del proceso, cualquier cambio de residencia o lugar donde recibirán notificaciones, en caso de no hacerlo, se tendrá como tal, la última aportada para todos los efectos legales.

Artículo 8°. Medidas de protección y conciliación. Siempre que se adelante una mediación o conciliación en las medidas de protección, en cualquier etapa del proceso, la autoridad competente podrá ordenar una o más medidas de protección, especialmente

dirigidas al cumplimiento de lo acordado, a prevenir o evitar que los hechos de violencia se repitan y a la protección de la víctima, de conformidad con lo previsto por los artículos 13 de la Ley 294 de 1996 y 8° de la Ley 575 de 2000, en concordancia con el artículo 8° del Decreto 652 de 2001.

Artículo 9°. Comisarías de Familia. Lo referente a los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionados con las funciones de atención a las violencias basadas en género por parte de las Comisarías de Familia y demás autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, serán definidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho de conformidad con lo estipulado en el numeral 11 del artículo 14 del Decreto 2897 de 2011.

Artículo 10°. Interpretación. Ninguna disposición establecida en este Decreto podrá ser interpretada de manera tal que se restrinja el derecho de acceso a la justicia de las mujeres y a vivir una vida libre de violencias.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D. C., a 20 de diciembre de 2011

El Ministro de Justicia y del Derecho

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

DECRETO NÚMERO 4796 DE 2011

Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 1257 de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que la República de Colombia ha ratificado instrumentos internacionales de Derechos Humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención De Belem Do Pará*”, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos

o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Que mediante la Ley 51 de 1981, la República de Colombia adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), mediante la cual los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar tal discriminación.

Que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en su Recomendación 24 obligó: en su literal k) “*Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento*”.

Que con la expedición de la Ley 248 de 1995, la República de Colombia adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, la cual define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. Indicando la obligación de “Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados”;

Que en desarrollo del artículo 42 de la Constitución Política, la Ley 294 de 1996 dictó normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar y estableció medidas de protección para las víctimas, así como los procedimientos para su aplicación.

Que la Ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Que conforme con lo anterior, se hace necesario adoptar medidas para la detección y prevención de la violencia contra la mujer y para su atención a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud que como tal permitan la aplicación de los artículos 8. 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto definir las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplican a las instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las autoridades judiciales en el marco de las competencias que le fueron asignadas mediante la Ley 1257 de 2008, así como a las entidades territoriales responsables del aseguramiento.

Artículo 3. Definiciones. Para efecto de la aplicación del presente decreto, adóptanse las siguientes definiciones:

Medidas de atención: Entiéndase como los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que necesitan las mujeres víctimas de violencia con afectación física o psicológica, sus hijos e hijas; cuando estos servicios sean inherentes al tratamiento recomendado por los profesionales de la salud de acuerdo con la historia clínica o el dictamen de medicina legal y cuando la autoridad competente valore la situación especial de riesgo y determine que la víctima debe ser reubicada.

Situación especial de riesgo. Se entenderá por situación especial de riesgo, la posibilidad de una nueva afectación física o mental o la agravación de las afectaciones ya existentes en la mujer víctima de violencia, que se deriven de permanecer en el mismo lugar donde habita.

Artículo 4. Sistemas de información. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 9 de la Ley 1257 de 2008, las entidades responsables de reportar información referente a violencia de género en el marco de dicha ley, deberán remitirla al Sistema de Información de la Protección Social -SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la reglamentación que éste expida.

Artículo 5. Guías y protocolos. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto, el Ministerio de Salud y Protección Social, actualizará las guías para la atención de la mujer maltratada y del menor de edad maltratado, contenidas en la Resolución 412 de 2000 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. De igual forma, adoptará el Modelo y Protocolo de Atención integral en Salud a Víctimas de Violencia Sexual.

Artículo 6. Plan Decenal de Salud Pública Nacional. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9 y 13 de la Ley 1257 de 2008 y del artículo 6 de la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social elaborará el Plan Decenal de Salud Pública en el que incluirá las estrategias, planes, programas, acciones y recursos para la erradicación de las diferentes formas de violencia contra la mujer.

Los planes decena les territoriales de salud deberán incluir los lineamientos del plan decenal de salud pública en materia de violencia contra la mujer, acorde con la dinámica que en tal materia se presente dentro de la respectiva jurisdicción.

Artículo 7. Garantía del servicio de habitación, alimentación y transporte. El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará los servicios de habitación, alimentación y transporte a que refiere el literal a) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, de acuerdo con los recursos disponibles.

Artículo 8. Criterios para otorgar las medidas de atención. Los criterios para otorgar las medidas de servicios de habitación, alimentación y transporte contenidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, son los siguientes:

- a. Nivel de afectación para la salud física y/o mental de la mujer víctima, de acuerdo a lo consignado en la historia clínica o el dictamen médico legal.
- b. Situación especial de riesgo en el que se encuentre la víctima, acorde con lo definido en el presente decreto.

Parágrafo 1. El procedimiento para determinar la pertinencia, así como el término

de duración de la medida, serán definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de los dos meses siguientes contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto.

Parágrafo 2. Para la adopción de las medidas de atención, la mujer víctima de violencia será informada que los hechos generadores de la medida son declarados bajo la gravedad de juramento y de las implicaciones judiciales y administrativas que dicha declaración conlleva; igualmente de las condiciones bajo las cuales se otorga la medida. En todo caso, ninguna medida será tomada en contra de la voluntad de la mujer víctima.

Artículo 9. Criterios para la asignación del subsidio monetario. La asignación del subsidio monetario cuando la mujer víctima decida no permanecer en los . servicios de habitación, estará supeditada a:

1. En el departamento o distrito donde resida la mujer víctima no existan servicios de habitación contratados.
2. En el municipio donde resida la mujer víctima no existan los servicios de habitación contratados y ella no pueda trasladarse del municipio por razones de trabajo.
3. Los cupos asignados en el departamento o distrito para servicios de habitación para las mujeres víctimas de violencia se hayan agotado.

Artículo 10. Monto del subsidio. De conformidad con lo establecido en la Ley 1257 de 2008, el monto del subsidio será el siguiente:

- a. Para la mujer afiliada como cotizante al Régimen Contributivo, el equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- b. Para la mujer afiliada al Régimen Subsidiado el equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente.
- c. Para la mujer víctima que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo como beneficiaria, el subsidio monetario será el equivalente al monto que se asigna a las mujeres víctimas afiliadas al Régimen Subsidiado.

Parágrafo 1. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante resolución de carácter general determinará los criterios para el pago del subsidio en los casos en que el agresor tenga capacidad de pago para asumirlo, dicha resolución deberá expedirse dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia del presente decreto.

Parágrafo 2. El subsidio monetario se entregará por parte del departamento o distrito directamente a la mujer víctima. Para el efecto, dichas entidades podrán suscribir convenios y/o contratos en los que deberán contemplar criterios de eficiencia para el control de la entrega de los subsidios monetarios y de minimización de trámites para las mujeres víctimas.

Artículo 11. De la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cuando la mujer víctima no esté afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser afiliada al Régimen Subsidiado en los términos que establece la Ley 1438 de 2011. Las instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Social informarán a las alcaldías distritales o municipales las mujeres víctimas no afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud para que se ordene su afiliación inmediata al Sistema.

Artículo 12. Fuente de financiación de las medidas de atención y del subsidio monetario. La financiación de las medidas de atención por concepto de los servicios de habitación, alimentación, transporte y subsidio monetario de que trata el presente decreto, se hará con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad en Salud.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., a 20 de diciembre de 2011

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA
Ministro de Salud y Protección Social

REPÚBLICA DE COLOMBIA**MINISTERIO DEL TRABAJO****DECRETO NÚMERO 4463 DE 2011**

Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo del 189 de la Constitución Nacional y el artículo 12 de la Ley 1257 de 2008 y,

CONSIDERANDO

Que en la normativa internacional ratificada por Colombia y en el Ordenamiento Jurídico vigente en el país, la temática sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer ha estado presente y la violencia en el trabajo es una de ellas, la cual tiene impactos diferenciados según se ejerza contra sectores en situación de vulnerabilidad como mujeres cabeza de familia, en condición de desplazamiento o víctimas de otro tipo de violencia política, sexual o intrafamiliar.

Que fue así como en el artículo 12 de la Ley 1257 de 2008, se establecieron medidas de sensibilización y prevención en el ámbito laboral, orientadas a señalarle funciones al entonces Ministerio de la Protección Social relacionadas con (i) la promoción del reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres (ii) la implementación de mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial (iii) el desarrollo de campañas para erradicar todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral y (iv) la promoción del ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales.

Que de conformidad con el artículo 179 de la Ley 1450 de 2011, corresponde al Gobierno Nacional adoptar una política pública nacional para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, acogiendo para el efecto, las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y las obligaciones contenidas en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia **contra la Mujer**.

Que en aras de propender por la efectiva y eficaz aplicación de las mencionadas normas, se hace necesario definir acciones de Gobierno para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, en coordinación con las entidades o instancias que tienen competencias complementarias con el propósito de garantizar la real protección de los derechos de este grupo poblacional.

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto definir las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplican a todos empleadores y/o contratantes del sector público o privado, a las Administradoras de Riesgos Profesionales y a la totalidad de las trabajadoras sin distinción de la forma de vinculación laboral y/o forma de trabajo.

Artículo 3. Acciones. Las acciones para dar cumplimiento al objeto del presente decreto son:

1. Diseño del Programa de Equidad laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres. El Ministerio del Trabajo diseñará, en un plazo no mayor de seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente decreto, el Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres, que tendrá los siguientes objetivos:
 - a) Difundir y sensibilizar a empleadores, trabajadores, personal de las áreas del talento humano de las entidades públicas y empresas del sector privado del nivel nacional y territorial en el conocimiento de las leyes, los convenios, tratados, acuerdos, normas y estándares nacionales e internacionales que protegen a la mujer en materia laboral.
 - b) Divulgar el beneficio de la deducción de un 200% del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008 a los empleadores que ocupen trabajadoras víctimas de la violencia acreditadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la misma Ley.
 - c) Adoptar medidas para que los empleadores beneficiados de la medida prevista en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008, garanticen la confidencialidad de la identidad de las mujeres víctimas de violencia vinculadas a sus empresas.
 - d) Adoptar directrices dirigidas a los empleadores que quieran ser beneficiarios de la deducción prevista en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008, con el fin de evitar defraudaciones, impedir la revictimización de las mujeres y la utilización de la problemática de violencia y discriminación en su contra.

- e) Formar y capacitar a empleadores, personal de las áreas de Talento Humano, sindicatos, gremios y trabajadores. así como a funcionarios del Ministerio del Trabajo a nivel nacional y territorial para que el enfoque diferencial y de género, sea incluido en las políticas empresariales, el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres y el desarrollo de la responsabilidad social empresarial.
- f) Desarrollar ejes de investigación que incluyan diagnóstico, líneas de base e indicadores que permitan visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres en Colombia, con el apoyo técnico del Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- g) Publicar en la página WEB del Ministerio del Trabajo los informes semestrales de seguimiento al Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las mujeres, generados por la Dirección General de Protección Laboral o quien haga sus veces.
- h) Establecer lineamientos de sensibilización y pedagogía con perspectiva de enfoque diferencial y de género sobre la Ley 1010 de 2006, que adopta medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.
- i) Incluir el tema de las condiciones laborales específicas de la mujer en las Agendas de los Comités Paritarios de Salud ocupacional.
- j) Dar a conocer los beneficios que traen a las empresas, el cumplimiento de la normatividad existente de protección a las mujeres en materia laboral.
- k) Adoptar una estrategia para vigilar y controlar que las políticas laborales de empleadores de las empresas del sector público y privado garanticen la igualdad salarial entre mujeres y hombres de conformidad con el principio de salario igual por igual trabajo en el desempeño de empleo, labor o cargo con funciones similares. La estrategia deberá incluir mecanismos de sanción para los casos en que sea desconocida la igualdad salarial entre mujeres y hombres.
- l) Incluir dentro de la categoría de riesgo profesional el daño generado por hechos de acoso sexual y otras formas de violencia en contra de las mujeres en el ámbito laboral.
- m) Establecer un sistema de información confidencial para recopilar las quejas de acoso sexual contra las mujeres en el ámbito laboral y de otras formas de violencia en su contra. Esta información deberá ser suministrada por las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP -con base en el procedimiento que estas establezcan para el trámite de este tipo de quejas en los términos del numeral 2 del parágrafo del artículo 12 de la Ley 1257 de 2008.

- n) Utilizar el sistema que trata el numeral anterior para la definición e implementación de políticas laborales para prevenir y erradicar el acoso sexual y otras formas de violencia contra la mujer trabajadora.
- o) Asesorar a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP -en el diseño de un protocolo de recepción de quejas de acoso sexual y otras formas de violencia contra la mujer en el ámbito laboral que incluya la asesoría jurídica, psicológica, la estimación del daño y el procedimiento para la remisión tanto a las Inspecciones del Trabajo como a la Fiscalía General de la Nación, anexando los soportes pertinentes que puedan ser considerados como acervo probatorio.

El Ministerio del Trabajo velará por la implementación y cumplimiento de lo establecido en dicho protocolo.

- p) Trazar e implementar una política nacional con el objeto de incentivar a los empleadores de las entidades públicas y empresas privadas para la contratación de mujeres en cargos de dirección y coordinación.
- q) Garantizar la participación de las mujeres trabajadoras, empleadoras y de gobierno, en al menos un 30% de la conformación de los espacios tripartitos de deliberación y concertación de las políticas laborales.
- r) Determinar las fases para la puesta en marcha y seguimiento de cada una de las actividades del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres.

Parágrafo. La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer como dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el marco de las funciones previstas en el artículo 20 del Decreto 3445 de 2010 asistirá al Ministerio del Trabajo en el diseño del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres.

2. Sensibilización y Capacitación. Los programas, procesos, proyectos, actividades, acciones de sensibilización, formación, capacitación, fortalecimiento de los diferentes actores, acorde con el objeto de este decreto, se desarrollarán en coordinación y de manera articulada entre el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y otras entidades con competencias que cuenten con la infraestructura y el desarrollo pedagógico requeridos para tal fin.

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer apoyará los procesos de sensibilización y capacitación de acuerdo con sus competencias

3. Implementación del Sello de Compromiso Social con las Mujeres. El Ministerio del Trabajo diseñará y pondrá en marcha un Sello de Compromiso Social con la Mujer, con el fin de promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e implementará mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y a la equidad de género.

Este Sello de reconocimiento o exaltación, dará al empleador reputación administrativa, con incidencia en aspectos comerciales que le significará ventajas competitivas en los mercados nacionales e internacionales por buenas prácticas laborales.

Parágrafo. Tanto las condiciones para acceder al Sello, como los documentos de acreditación, las vigencias, su ampliación, las condiciones para su mantenimiento. y/o pérdida, harán parte del “Programa de Equidad Laboral con enfoque diferencial y de Género para las mujeres”.

4. Cultura de Igualdad de Condiciones. El Ministerio del Trabajo adelantará a través de las Direcciones Territoriales y en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías, acciones tendientes a crear una cultura de igualdad en las condiciones de trabajo, de vinculación y de remuneración salarial, con enfoque diferencial y de género para la mujer.
5. Seguimiento a Indicadores. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el Departamento Nacional de Planeación -DNP -Y otras entidades o fuentes de información que tengan que ver con el tema, harán seguimiento a indicadores pertinentes en materia laboral, trabajaran en el desarrollo de investigaciones y estudios sobre las condiciones laborales de la mujeres trabajadoras en país.
6. Participación Tripartita. El Ministerio del Trabajo promoverá la participación y representación de las trabajadoras en los espacios de diálogo social que existan o se creen, de forma tripartita (Empleadores, Trabajadores y Gobierno) en la búsqueda de condiciones de trabajo dignas para la mujer. en el marco de lo contemplado en la Ley 278 de 1996.
7. Acceso a Programas Específicos de Formación. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, en el marco de sus competencias, promoverá y facilitará el acceso con enfoque diferencial y de género para las mujeres, a programas de formación específicamente dirigidos a ellas, para desarrollar o mejorar sus capacidades.
8. Asesoría de las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP -a sus empresas afiliadas. Con base en la información disponible en las empresas y teniendo en cuenta criterios para la prevención e intervención de’ los factores de riesgo psicosociales, dentro de las actividades de fomento de estilos de vida y trabajos saludables, se llevarán a cabo acciones de asesoría a sus empresas afiliadas, para el desarrollo de medidas preventivas de la violencia contra la mujer en el ámbito laboral.
9. Coordinación interinstitucional. El Ministerio del Trabajo en desarrollo de las competencias atribuidas por la Ley 1257 de 2008, deberá adelantar acciones de coordinación con las entidades o instancias que tengan competencias complementarias con el propósito de garantizar la prestación integral de los servicios para la efectiva protección de los derechos de las mujeres.

Artículo 4. Inspección Vigilancia y Control. El Ministerio del Trabajo en el marco de sus competencias, generará acciones de inspección, vigilancia y control en cuanto a la vulneración de los derechos laborales de las trabajadoras.

Artículo 5. Seguimiento. El Comité de Seguimiento y Cumplimiento creado en la Ley 1257 de 2008, también hará seguimiento y monitoreo al cumplimiento de lo previsto en este decreto, así como, a la formulación, definición, acompañamiento y evaluación del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres.

Artículo 6. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D C, a 25 de Noviembre de 2011

RAFAEL PARDO RUEDA

Ministro del Trabajo

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

DECRETO NÚMERO 4798 DE 2011

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política

CONSIDERANDO

Que la República de Colombia ha ratificado, entre otros, los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”; la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;

Que el objeto de la Ley 1257 de 2008 es la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencias, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la formulación de las políticas públicas necesarias para su realización;

Que el artículo 11 de la Ley 1257 de 2008 asigna al Ministerio de Educación Nacional las funciones de: velar porque las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen la formación en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres; sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa, en el terna de violencia contra las mujeres; prevención y

protección frente a la desescolarización de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia; y la promoción de la participación de las mujeres en programas de habilitación ocupacional y formación profesional;

Que el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008 consagra medidas de estabilización de las víctimas en materia de educación. En consecuencia, las autoridades competentes podrán ordenar a los padres, madres de los niños y jóvenes menores de edad, su reingreso al sistema educativo de preescolar, básica y media o promover el acceso preferencial de las víctimas a los programas de educación técnica profesional, tecnológica y profesional universitaria, el acceso a actividades extracurriculares y el acceso a sistemas de seminternados, externado o intervenciones de apoyo para las víctimas.

Que el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, desarrollados por los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, reconoce la autonomía de las instituciones de educación superior, en virtud de la cual, éstas gozan de una autodeterminación administrativa que se concreta en la posibilidad de darse y modificar sus estatutos, establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y administrar sus propios bienes y recursos.

Que el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 establece que todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, deben cumplir con la enseñanza obligatoria, entre otros, de la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad y en general la formación de los valores humanos y la educación sexual, que incluye la formación para la equidad de género, de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Que el Decreto 1860 de 1994 establece que esta enseñanza prevista en la Ley 115 de 1994, se cumplirá bajo la modalidad de proyectos pedagógicos y para ello el Ministerio de Educación Nacional ha establecido lineamientos para que dichos proyectos desarrollen competencias básicas en los estudiantes para reflexionar sobre las dinámicas sociales de su contexto, que les permita tomar decisiones acertadas en relación consigo mismo y su entorno, como sujeto activo de derechos.

Que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos -PLANEDH- propone una educación en derechos humanos dirigida a la transformación social, al empoderamiento de la sociedad para la realización de sus derechos y libertades y, al fortalecimiento de las capacidades de hombres y mujeres para afrontar la defensa y ejercicio de los mismos y el mismo se dirige a la comunidad educativa en los ámbitos formal, desde el preescolar hasta la educación superior y en la educación para el trabajo y desarrollo humano y busca incidir en los escenarios comunicativos institucionales, culturales y pluriétnicos, y en todos los espacios en los que se realiza, protegen y promueven los derechos humanos, tanto en lo local como en lo nacional, lo cual incluye el trabajo en el derecho de las mujeres por una vida libre de violencias.

Que se entiende por prevención, protección y atención las acciones desarrolladas por el sector educativo, en el marco de sus competencias, para la formación de la comunidad educativa en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres, la sensibilización y el reconocimiento de la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres para su erradicación; así como fomentar el acceso y la permanencia educativa con calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, incluyendo las niñas y adolescentes que han sido víctimas de cualquier forma de violencia.

DECRETA

ARTÍCULO 1°. De los Derechos Humanos de las niñas, adolescentes y las mujeres en el ámbito educativo. A partir de los principios de la Ley 1257 de 2008 consagrados en el artículo 6°, el Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales y las instituciones educativas en el ámbito de sus competencias deberán:

1. Vincular a la comunidad educativa en la promoción, formación, prevención y protección de los derechos humanos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias.
2. Generar ambientes educativos libres de violencias y discriminación, donde se reconozcan y valoren las capacidades de las mujeres, desde un enfoque diferencial.
3. Fomentar la independencia y libertad de las niñas, adolescentes y mujeres para tomar sus propias decisiones y para participar activamente en diferentes instancias educativas donde se adopten decisiones de su interés.
4. Garantizar el acceso a información suficiente y oportuna para hacer exigibles los derechos de las mujeres.
5. Garantizar la formación, para el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos.
6. Orientar y acompañar a las niñas, adolescentes y jóvenes que han sido víctimas de violencia de género para la atención integral y el restablecimiento de sus derechos.
7. Reconocer y desarrollar estrategias para la prevención, formación y protección de los derechos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias, en el marco de la autonomía institucional.
8. Coordinar acciones integrales intersectoriales con el fin de erradicar la violencia contra la mujer

ARTÍCULO 2°. Proyectos Pedagógicos. A través de los proyectos pedagógicos, que de conformidad con la Ley 115 de 1994, deben implementar de manera obligatoria todas las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media se garantizará el proceso de formación de la comunidad educativa en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres, la

sensibilización y el reconocimiento de la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres, toda vez que los proyectos permiten la participación directa de la comunidad educativa y en particular de estudiantes, docentes, directivos, administrativos y padres y madres de familia en la solución de problemáticas del contexto escolar.

Estos proyectos considerarán las particularidades de cada institución educativa y de su contexto, de acuerdo con su Proyecto Educativo Institucional -PEI- e involucrarán a la comunidad educativa en la reflexión y transformación de los estereotipos y prejuicios asociados al género para la erradicación de la violencia contra la mujer.

ARTÍCULO 3°. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de la política educativa:

1. Articular y armonizar las orientaciones y estrategias del sector, con el marco normativo nacional e internacional vigente en materia de violencias de género y con la Política Nacional de Equidad de Género para las mujeres, o la que haga sus veces.
2. Definir los lineamientos y orientaciones pedagógicas, conceptuales y operativas de los proyectos pedagógicos, para el desarrollo de conocimientos, habilidades, capacidades, actitudes y prácticas en los integrantes de la comunidad educativa, con el objeto de promover la igualdad, libertad, respeto y dignidad y el ejercicio de los derechos humanos para superar estereotipos, prejuicios y violencias asociadas al género, específicamente violencias contra la mujer.
3. Fortalecer los equipos técnicos de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas que acompañan a las instituciones educativas en la promoción e implementación de los proyectos pedagógicos, en el enfoque de derechos humanos y equidad de género, a través de procesos de asistencia técnica.
4. Articular con otros sectores la implementación de estrategias que promuevan la equidad de género y la prevención de la violencia contra la mujer, el funcionamiento de rutas de atención integral y la ejecución de estrategias de comunicación y movilización social a nivel nacional.
5. Incorporar el género, las violencias basadas en género y específicamente de violencias contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes, como categorías de análisis en los sistemas de información del sector, como base para desarrollar lineamientos de política pública de educación.
6. Difundir y sensibilizar a las y los servidores del Ministerio de Educación Nacional en el contenido de la Ley 1257 del 2008 y sus decretos reglamentarios, con el propósito de brindar información para la identificación y el abordaje de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

ARTÍCULO 4°. Competencias de las entidades territoriales certificadas en educación: Corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, como encargadas de la administración del servicio, en su respectivo territorio, en los niveles de preescolar, básica y media:

1. Formar y acompañar a las y los educadores en la implementación de proyectos pedagógicos en las instituciones educativas en el marco de los programas de carácter obligatorio establecidos por la Ley 115 de 1994, de acuerdo con las orientaciones definidas por el Ministerio de Educación Nacional y las establecidas en el presente decreto para la erradicación de las violencias contra las mujeres.
2. Acompañar a las instituciones educativas, en el marco del plan de apoyo al mejoramiento, en la formulación e implementación de sus proyectos pedagógicos, incluida la revisión y la re significación de los manuales de convivencia a la luz de lo definido en el artículo 1 del presente decreto, para crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.
3. Brindar asistencia técnica a las instituciones educativas en la definición de los procedimientos y rutas que deben seguir frente a los casos de violencias basadas en género que se presenten en la comunidad educativa.
4. Orientar a las instituciones educativas en el desarrollo de estrategias que involucren a educadores, padres y madres de familia, para denunciar las violencias basadas en el género, especialmente contra mujeres.
5. Garantizar a las niñas, adolescentes y mujeres que sean víctimas de cualquier forma de violencia, el acceso al servicio educativo en cualquier momento del año académico y la reubicación en otra institución educativa para aquellas que lo requieran.
6. Desarrollar estrategias para garantizar la permanencia en el servicio educativo, de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de cualquier forma de violencia, considerando sus particularidades de etnia, raza, grupo etario, capacidades diversas, desplazamiento y ruralidad.
7. Consolidar y hacer seguimiento a través de los sistemas de información que disponga el Ministerio de Educación Nacional, el reporte de los casos de violencias basadas en género y específicamente de violencias contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes que hayan sido identificados en las instituciones educativas, considerando las exigencias que para este tipo de registro de información establece la Ley 1266 de 2008.
8. Orientar a las instituciones educativas en el diseño e implementación de estrategias de movilización y comunicación social en el nivel territorial para la difusión de la Ley 1257 del 2008, que incentiven la identificación y reporte de los casos de violencia, así como llevar el registro pertinente.
9. Difundir con las instituciones educativas, las estrategias del Ministerio de Educación Nacional y otras que se desarrollen a nivel regional y local, para incentivar el ingreso de las niñas, adolescentes y jóvenes a la Educación Superior, sin sesgos de género, facilitando información suficiente para la toma de decisiones ante la elección de carrera.

10. Definir con las instancias sectoriales e intersectoriales de concertación estrategias de promoción de la equidad de género y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, que permitan dinamizar rutas de atención integral.
11. Realizar acciones de inspección y vigilancia respecto del cumplimiento de las obligaciones estipuladas para las instituciones educativas relacionados con la erradicación de la violencia contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes.
12. Adelantar las acciones disciplinarias para aquellos educadores o administrativos involucrados en hechos de violencias de género, de conformidad con el Código Único Disciplinario sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.
13. Difundir y sensibilizar a las y los servidores de la secretaría de educación en el contenido de la Ley 1257 del 2008 y sus decretos reglamentarios, con el propósito de brindar información para la identificación y el abordaje de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

ARTÍCULO 5°. Corresponde a las instituciones educativas de preescolar, básica y media, como instituciones prestadoras del servicio educativo:

1. Incluir en los proyectos pedagógicos el tema del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.
2. Revisar el manual de convivencia, a la luz de lo definido en el artículo 1 del presente decreto; para promover la equidad de género, crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia a eliminación de las violencias contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes.
3. Desarrollar procesos de formación docente que les permita a las y los educadores generar reflexiones sobre la escuela como escenario de reproducción de estereotipos y prejuicios basados en género, para transformarlos en sus prácticas educativas.
4. Difundir con los y las estudiantes que cursan los grados diez y once, las estrategias del sector para estimular el ingreso a la Educación Superior, sin distinción de género.
5. Orientar a la comunidad educativa sobre el contenido de la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios; y la ruta para la atención y protección de los casos de violencias basadas en género, específicamente violencias contra las mujeres.
6. Reportar, a través del rector o director de la institución educativa, al ICBF, a la Comisaría de Familia a la Fiscalía General, a la secretaría de educación o a la autoridad que corresponda, los casos de violencias de género identificados de conformidad con los artículos 44. 9 de la Ley 1098 de 2006 y “11 Y 12 de la Ley 1146 de 2007.
7. Identificar y reportar a la secretaría de educación, a través del rector o director de la institución educativa, los casos de deserción escolar relacionados con cualquier forma de violencia contra las mujeres y hacer seguimiento a través de los sistemas de información que disponga el Ministerio.

ARTÍCULO 6°. De la educación superior. El Ministerio de Educación Nacional, promoverá, especialmente a través de los programas de fomento, que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía:

- a. Generen estrategias que contribuyan a sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa, especialmente docentes y estudiantes en la prevención de las violencias contra las mujeres.
- b. incluyan en los procesos de selección, admisión y matrícula, mecanismos que permitan a las mujeres víctimas de violencias. acceder a la oferta académica y a los incentivos para su permanencia.
- c. Adelanten a través de sus centros de investigación, líneas de investigación sobre género y violencias contra las mujeres.

ARTÍCULO 7°. El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D. C., a 20 de diciembre de 2011

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

2. Resolución No. 918 de 2012. Fiscalía General de la Nación

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Fiscalía General de la Nación

RESOLUCIÓN 918 DE 2012

(Junio 15)

Por la cual se otorgan transitoriamente algunas funciones de Policía Judicial a las Comisarías de Familia en todo el territorio nacional.

El Fiscal General de la Nación,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 251 numeral 5 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 03 de 2002; el artículo 203 de la Ley 906 de 2004 y el numeral 6 del artículo 11 de la Ley 938 de 2004, y

CONSIDERANDO QUE:

La policía judicial ha sido definida como la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal, y en ejercicio de las mismas dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados.

El artículo 251 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 03 de 2002, faculta al Fiscal General de la Nación para *“Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación”*.

Así mismo, el artículo 203 de la Ley 906 de 2004, establece que *“Ejercen funciones de policía judicial, de manera transitoria, los entes públicos que, por resolución del Fiscal General de la Nación, hayan sido autorizados para ello. Estos deberán actuar conforme con las autorizaciones otorgadas y en los asuntos que hayan sido señalados en la respectiva resolución”*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 numeral 6 de la Ley 938 de 2004 el Fiscal General de la Nación está facultado para expedir las resoluciones de que trata el artículo 203 del Código de Procedimiento Penal.

Mediante Resolución número 0-3604 del 3 de noviembre de 2006, el Fiscal General de la Nación confirió facultades transitorias de policía judicial, por

el término de cinco (5) años, a los Comisarios de Familia, psicólogos y trabajadores sociales que integran las Comisarías de Familia, término que a la fecha se encuentra ampliamente vencido.

Las atribuciones de policía judicial otorgadas a las Comisarías de Familia mediante la Resolución número 03640 de 2006, se confirieron bajo la vigencia del Decreto número 2737 de 1989 “Código del Menor”, norma que fue derogada por el actual Código de la Infancia y la Adolescencia, regulado en la Ley 1098 del 6 de noviembre de 2006.

El actual Código de la Infancia y Adolescencia en relación con la creación, composición y funciones de las Comisarías de Familia, dispone:

“Artículo 83. Comisarías de Familia. Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

“Artículo 84. Creación, composición y reglamentación. Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales”.

“Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios”.

“Artículo 86. Funciones del Comisario de Familia. Reglamentado por el Decreto Nacional número 4840 de 2007. Corresponde al comisario de familia:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.

...

3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.

4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

...

8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.

9. Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.

Con base en lo anterior, se hace necesario conferir funciones transitorias de policía judicial a las Comisarías de Familia, en cabeza de los Comisarios de Familia, psicólogos, trabajadores sociales y médicos que las integran con el fin de fortalecer las indagaciones e

investigaciones que se adelanten por conductas punibles en donde resulten vinculados o afectados adultos, niños y adolescentes, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones legales que cumplen.

De conformidad con lo expuesto, el Fiscal General de la Nación,

RESUELVE:

Artículo 1°. Otorgar transitoriamente y por el término de cinco (5) años, funciones de policía judicial, de conformidad con lo señalado en el artículo 203 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004- a los Comisarios de Familia, psicólogos, trabajadores sociales y médicos que integran las Comisarías de Familia, en todo el territorio nacional, dentro de su respectiva jurisdicción.

Artículo 2°. Las funciones que por este acto se otorgan, facultan a los Comisarios de familia, psicólogos, trabajadores sociales y médicos de las Comisarías para adelantar las siguientes diligencias: 1. Recibir denuncias, querellas e informes. 2. Realizar entrevistas. 3. Realizar inspecciones en el lugar de los hechos y en lugares distintos al hecho y recaudar todas las evidencias y elementos materiales probatorios cuyo hallazgo se efectúe como consecuencia de tales inspecciones. 4. Recaudar los documentos y demás evidencias y elementos materiales probatorios que requiera el Fiscal Director de la indagación o investigación, de acuerdo con el programa metodológico y órdenes que emita para tal fin.

Parágrafo. No se encuentran facultados para realizar las siguientes actuaciones de policía judicial: 1. Estudios y análisis de laboratorio. 2. Inspección a cadáver. 3. Interrogatorios. 4. Exhumaciones. 5. Registros y allanamientos para obtener elementos materiales probatorios y evidencia física o realizar la captura del indiciado, imputado o condenado. 6. Interceptación de comunicaciones o similares. 7. Recuperación de información dejada al navegar por internet y otros medios tecnológicos. 8. Vigilancia y seguimientos de personas. 9. Vigilancia de cosas. 10. Análisis e infiltración de organización criminal. 11. Actuación de agentes encubiertos. 12. Búsqueda selectiva en base de datos. 13. Exámenes de ADN que involucren al indiciado o imputado. 14. Reconocimiento por medio de fotografías o de videos. 15. Reconocimiento en fila de personas. 16. Retención de correspondencia. 17. Las actuaciones que requieren autorización judicial previa para su realización.

Artículo 3°. De las actuaciones adelantadas por los funcionarios señalados en el artículo 1° de esta resolución, en virtud de las funciones de policía judicial que se confieren transitoriamente, deberán rendir informe al Fiscal del caso dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes al inicio de las referidas actuaciones, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 205 del C. de P. P.

Así mismo, se ordena a los citados servidores públicos, que en caso de ser obligatoria la práctica del examen médico legal a la víctima, realicen con carácter urgente el respectivo acompañamiento a efectos de que el examen se practique a la mayor brevedad posible, debiéndose rendir un informe al Fiscal del caso, sobre esta actuación.

Artículo 4°. **Cadena de Custodia.** Para el cumplimiento de las funciones aquí otorgadas, los Comisarios de familia, los psicólogos, trabajadores sociales y médicos de las Comisarías de Familia observarán los procedimientos de cadena de custodia dispuestos por la Fiscalía General de la Nación frente a los elementos materiales probatorios y evidencia física, cuando entren en contacto con ellos, entregándolos en el menor tiempo posible a la Oficina de Asignaciones de la Fiscalía General de la Nación para proceder al correspondiente reparto ante las autoridades de policía judicial que deban asumir la indagación penal.

Artículo 5°. **Testimonio.** Los Comisarios de Familia, psicólogos, trabajadores sociales y médicos de las Comisarías de Familia, que durante el desempeño de su cargo, realicen funciones de policía judicial, deberán prestar toda la colaboración que sea necesaria en caso de ser citados en calidad de testigos durante la etapa del juicio oral, con fundamento en lo previsto por el artículo 399 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 6°. **Apoyo técnico.** La Fiscalía General de la Nación brindará a las Comisarías de Familia el apoyo técnico y la instrucción necesaria para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, especialmente en el manejo técnico de los elementos materiales probatorios y evidencia física y la apropiada aplicación del procedimiento de cadena de custodia reglamentado y adoptado por la entidad.

Artículo 7°. Comunicar a través de la Secretaría General la presente resolución a la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, a la Dirección Nacional de Fiscalías, a la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la Nación, a las Direcciones Seccionales de Fiscalías y Cuerpo Técnico de Investigación para los fines y efectos que sean de su competencia.

Artículo 8°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 15 de junio de 2012.

El Fiscal General de la Nación,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

3. Directiva No. 02 de 2012.

Procuraduría General de la Nación

DIRECTIVA NÚMERO No. 02 de 2012

DE:	PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
PARA:	ALCALDES Y ALCALDESAS; JEFES DE OFICINAS DE PLANEACIÓN DISTRITAL y MUNICIPAL, CONCEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES, COMISARIOS Y COMISARIAS DE FAMILIA
ASUNTO:	DEBER DE SUJECCIÓN A LOS REQUISITOS DE LEY EN EL NOMBRAMIENTO DE LOS COMISARIOS Y LAS COMISARIAS DE FAMILIA POR PARTE DE LAS NUEVAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES.
FECHA:	Enero de 2012

TENIENDO EN CUENTA

Que corresponde al Procurador General de la Nación como Supremo Director del Ministerio Público (artículo 275 de la Carta Política) velar por el cumplimiento de las leyes y por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas (artículo 277 C.P, numerales 1 y 5 ibídem);

Que compete al Procurador General de la Nación, de acuerdo con los numerales 2 y 7 del artículo 7º del Decreto 262 de 2000, expedir las directivas “necesarias para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas en la Ley”,

Que la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, según el Capítulo Segundo del Libro Tercero de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), debe ejercer su labor de Vigilancia Superior, de Prevención, de Control de Gestión y de Intervención antes las autoridades administrativas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones y las obligaciones para la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes y su contexto familiar.

Que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia debe cumplir con la obligación de prevenir la vulneración de derechos de la infancia y la adolescencia a través del seguimiento de las políticas públicas y le corresponde evaluar la gestión de los funcionarios y las funcionarias de las entidades responsables.

Que el Código de la Infancia y la Adolescencia previó las Comisarías de Familia como entidades distritales, municipales o intermunicipales que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con la misión de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por violencia intrafamiliar o en razón de su competencia subsidiaria (Artículo 98, Ley 1098 de 2006), del restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Que la Ley 1257 de 2008 en su artículo 16° encomendó a los Comisarios y las Comisarias de Familia la trascendental labor de adoptar las medidas de protección inmediata, que pongan fin a la violencia, maltrato o agresión, o en el mejor de los casos evitando que ésta se realice cuando fuere inminente, a favor de toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, en su integridad sexual o reciba amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar.

Que el artículo 84 de la mencionada Ley 1098 de 2006 estableció el deber de todos los alcaldes y las alcaldesas a través de los Concejos Municipales de crear, componer y organizar las Comisarías de Familia a fin de que todos los municipios cuenten al menos con una de estas entidades, las cuales deben estar conformadas como mínimo por un abogado, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario en los municipios de mediana y mayor densidad de población.

Que con el fin de que a los Comisarios y las Comisarias de Familia se les garantice la independencia, la imparcialidad, la estabilidad en el cargo y el respeto del proceso de capacitación y habilidades adquiridas en los temas de su competencia, la Ley 575 de 2000 dispuso que los mismos fuesen funcionarios de Carrera Administrativa.

Que de acuerdo a lo regulado por el Decreto 4840 de 2007 en su artículo 1°, para dar cumplimiento a la obligación señalada en la Ley 1098 de 2006 sobre la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, los distritos y los municipios deben incorporar en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto de la entidad territorial, un rubro que asegure el desarrollo del objeto misional de las Comisarías de Familia.

En mérito de lo expuesto,

EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN COMO SUPREMO DIRECTOR DEL MINISTERIO PÚBLICO, COMO DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS, POR VIRTUD DEL CONTROL PREVENTIVO Y CON EL FIN DE ASEGURAR EL EJERCICIO CORRECTO DE LAS “FUNCIONES PÚBLICAS” Y “PREVENIR LA COMISIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS” (NUMERAL 36 DEL ARTÍCULO 7 DEL DECRETO 262 DE 2000) EN LA ÓRBITA DE COMPETENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUE SE REFIEREN LAS NORMAS SEÑALADAS EN LA PRIMERA PARTE DE ESTE DOCUMENTO,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO: REQUERIR a todas las entidades a las que se dirige la presente Directiva y especialmente a los alcaldes, las alcaldesas y los concejos municipales, para que en sus nuevos Planes de Desarrollo Económico y Social y los Presupuestos de rentas y gastos, prevean a sus respectivas Comisarías de Familia como una entidad trascendental en la ruta de atención a la violencia intrafamiliar, a la violencia contra la mujer, así como en la prevención y el restablecimiento de derechos de la infancia y la adolescencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: INSTAR a las administraciones municipales para que dispongan todos los recursos humanos, físicos, económicos y técnicos con el objetivo de que las Comisarías de Familia puedan cumplir con las funciones que debido a la competencia, principal o subsidiaria, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y la ley de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres (Ley 1257 de 2008) le han asignado como autoridad competente para proteger los derechos humanos de los niños, las niñas, los y las adolescentes, la mujer y la familia.

ARTÍCULO TERCERO: INVITAR a las nuevas administraciones municipales a mantener en el cargo de Comisario o Comisaria de Familia a aquellos o aquellas funcionarios o funcionarias que durante estos últimos años vienen atendiendo de forma adecuada, digna, comprometida, responsable y honesta los diferentes casos de acuerdo a su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: EXHORTAR a las nuevas administraciones municipales para que adelanten acciones con el objetivo de garantizar estabilidad, independencia, permanencia así como actuación sujeta únicamente al cumplimiento de la ley a los Comisarios y las Comisarias de Familia que venían trabajando desde la anterior administración, teniendo presente que la decisión de subsistencia en el cargo se debe dar únicamente basada en los criterios técnicos, las habilidades humanas, las destrezas cognoscitivas, la experiencia y las altas competencias, las cuales deben ostentar todos y todas los Comisarios y las Comisarias de Familia para garantizar y restablecer los derechos de la familia especialmente de los niños, las niñas, los y las adolescentes y de las mujeres.

ARTÍCULO QUINTO: INSTAR a las nuevas administraciones locales para que otorguen a las Comisarías de Familia todas las herramientas técnicas, de infraestructura y de personal capacitado con el fin de integrar los respectivos equipos interdisciplinarios, teniendo en cuenta que en el caso del Comisario o Comisaría de Familia, se debe ostentar el título de abogado o abogada en ejercicio, con tarjeta profesional vigente, sin antecedentes penales o disciplinarios y con título de posgrado en derecho de familia, civil, administrativo, constitucional, procesal, derechos humanos, ciencias sociales o que guarden relación directa e inequívoca con las funciones asignadas al Defensor de Familia.

ARTÍCULO SEXTO: REITERAR a los concejos municipales y distritales la obligación que les ha impuesto la normatividad nacional para crear, componer y organizar las Comisarías de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia se encargará de hacer seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva.

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

Procurador General de la Nación

Las Comisarías de Familia y la violencia de género

“Es con el esfuerzo y aporte de todos y todas que los cambios son posibles”

La línea de base nacional y los lineamientos para las comisarías, constituyen sin duda una oportunidad para avanzar juntos en un tema sensible para los derechos humanos, especialmente para los derechos humanos de las mujeres: la prevención y atención integral de las violencias de género, de las violencias contra las mujeres, de los conflictos y las violencias que se gestan al interior de la familia; de esas violencias generadas a partir del ejercicio arbitrario e injusto del poder; de las diferencias que se convierten en desventaja, exclusión y discriminación.

La respuesta integral contra las violencias de género sigue siendo un reto mayor en el país; falta mucho por hacer para prevenir las violencias y cuando ocurren, para brindar atención integral a las mujeres víctimas y sobrevivientes; para garantizar un fácil y oportuno acceso a la justicia; para garantizar asistencia en salud y en materia psico-social. Se necesita que tanto desde el nivel central como de los gobiernos territoriales, sean asignados recursos de toda índole para fortalecer la respuesta integral del Estado, para fortalecer a las comisarías de familia, como primera y más cercana instancia responsable de prevenir y atender en su génesis estas violencias.

También se necesita que todos y todas entendamos y asumamos de una vez y para siempre, que nada justifica la violencia contra las mujeres; y que cualquier servicio, en especial los servicios que presta el Estado para atender las violencias de género, deben contar con las claridades y competencias suficientes para identificar estas violencias y garantizar una respuesta oportuna e integral, teniendo en cuenta la edad, el sexo, la etnia y la condición de vulnerabilidad en la relación de poder entre la víctima y el agresor.

Quisiera aprovechar para recordar a todos y todas, que el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo, enfocada en promover los derechos sexuales y reproductivos;; por el derecho de cada mujer, de cada hombre, niño y niña a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos y todas; su misión está orientada entre otras cosas, a apoyar a los países para que para que cada niño o niña que nace sea deseado y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto y puedan vivir libres de miedo y de violencia.

Es por lo anterior que el Fondo de Población impulsó la realización de la primera línea de base nacional sobre las comisarías de familia, en el entendido que era una deuda pendiente, más de 15 años de trabajo sin ser mirados para saber sobre los aciertos, desafíos y lecciones aprendidas; para saber de manera sistemática acerca de un camino recorrido muchas veces en medio de la soledad y las limitaciones, en una tarea que es responsabilidad de todos los estamentos de la sociedad y que demanda hoy, de acuerdo con la ley, una mirada certera para su fortalecimiento.

Finalmente, quisiera llamar la atención sobre el gran desafío de formular los lineamientos para las comisarías, que de seguro constituyen un primer paso en la tarea de construir una respuesta integral para la atención de las violencias basadas en el género; y probablemente, a partir de éstos, asumir la tarea de una ley que revise de manera integral y a profundidad, su estructura y fortalecimiento.

Tania Patriota

Representante

Fondo de Población de las Naciones Unidas- UNFPA