

# SEGUNDA

# VIGILANCIA SUPERIOR

# A LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

Seguimiento línea de base 2010

Procuraduría Delegada para la Defensa  
de los Derechos de la Infancia,  
la Adolescencia y la Familia

Agosto de 2019



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**

Procurador General de la Nación

**ADRIANA HERRERA BELTRÁN**

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia

Equipo de Políticas Públicas  
Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia:

**Esperanza Fernández Fernández**

Asesora

**Rita Liliana Rivera Amado**

Asesora

**Fecha de Publicación**

Agosto de 2019

**Procuraduría General  
de la Nación**

Cra. 5 N° 15 - 80  
Bogotá, Colombia  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/contactenos.page>  
<https://www.procuraduria.gov.co>

*Escribanos*

[vigilanciacomisaria@procuraduria.gov.co](mailto:vigilanciacomisaria@procuraduria.gov.co)

*"La realización de este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos y opiniones expresados en este documento son responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación, y no representan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos".*

# Contenido

8	○	Introducción
11	○	Presentación
13	○	<b>1. Tres décadas de las comisarías de familia</b>
19	○	<b>2. Las comisarías de familia bajo la mirada de la Procuraduría General de la Nación</b>
21	○	2.1. Un proyecto estratégico
22	○	2.2. Aspectos metodológicos
23	○	<b>3. Presencia territorial de las comisarías de familia</b>
25	○	3.1. Directorio nacional de comisarías de familia
26	○	3.2. Existencia de comisarías de familia 2011-2018
27	○	3.3. Déficit de comisarías de familia
31	○	<b>4. Estructura y organización de las comisarías de familia, como parte de la atención en condiciones de dignidad</b>
34	○	4.1. ¿Cómo se concibió la comisaría de familia en cada municipio?
35	○	4.2. Proyección de las comisarías de familia, a partir del análisis del presupuesto local 2018
36	○	4.3. Caracterización del recurso humano vinculado a las comisarías de familia
		• Distribución por sexo
		• Tipo de vinculación
		• Tiempo de permanencia en el cargo
		• Índice de rotación
40	○	4.4. Análisis de requisitos, funciones y remuneración mensual del cargo de comisario de familia
		• Requisitos
		• Funciones que realizan los (as) comisarios (as) de familia, diferentes a las asignadas por ley, y que corresponden a otros cargos
		• Revisión funcional
		• Revisión de la remuneración mensual
51	○	4.5. Composición del equipo interdisciplinario
53	○	4.6. Análisis de la remuneración mensual del equipo interdisciplinario
		• Cargo de Secretario de despacho
		• Cargo de Psicólogo
		• Cargo de Trabajador social
		• Cargo de Médico
55	○	4.7. Equivalencias remuneración mensual vs. Salario Mínimo Mensual Legal Vigente –(S.M.M.L.V.) - 2018
55	○	4.8. El Comisario y su equipo interdisciplinario requieren de cuidado y protección
57	○	4.9. Capacidad instalada en las comisarías de familia
		• Infraestructura y dotación
		• Estado general de la construcción
		• Características de los espacios físicos
		• Disponibilidad permanente de servicios públicos
		• Dotación de muebles y enseres

61	○	4.10. Indicador de infraestructura
63	○	4.11. Herramientas asociadas al desempeño de las comisarías de familia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de manual de funciones</li> <li>• Lineamientos</li> <li>• Entidades a las que las comisarías reportan información</li> <li>• Registro y seguimiento de casos</li> <li>• Sistemas de información habilitados</li> <li>• Procesos de capacitación</li> </ul>
68	○	4.12. Articulación interinstitucional <ul style="list-style-type: none"> <li>• indicador de la calidad de la articulación interinstitucional</li> </ul>
72	○	4.13. Atención a la ciudadanía
75	○	<b>5. Aproximación a la carga laboral de las comisarías de familia en 2017, a partir del análisis de los bloques de atención</b>
78	○	5.1. Conciliaciones <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de conciliaciones realizadas</li> <li>• Forma de realizar conciliaciones</li> <li>• Días promedio que requiere la comisaría para asignar fecha para la celebración de la audiencia de conciliación</li> </ul>
82	○	5.2. Medidas de protección decretadas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de casos de violencia intrafamiliar que la comisaría de conoció durante 2017</li> <li>• Número de casos de violencia intrafamiliar, conocidos durante 2017 que se atendieron por trámite diferente a las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008</li> <li>• Conocimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW-</li> </ul>
87	○	5.3. Medidas de protección inmediatas en casos de violencia intrafamiliar
88	○	5.4. Medidas de protección definitivas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de estabilización</li> <li>• Incumplimiento a las medidas definitivas de protección</li> </ul>
93	○	5.5. Remisiones a la Fiscalía General de la Nación
96	○	5.6. Medidas de restablecimiento de derechos
97	○	5.7. Actividades de prevención
98	○	5.8. Acciones policivas
98	○	5.9. Funciones de policía judicial
99	○	5.10. Respuesta institucional de las comisarías de familia, según categoría municipal
102	○	5.11. Estadísticas consolidadas de la gestión de las comisarías de familia – Comparativo 2010-2017
105	○	<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>
113	○	<b>Anexos</b>
		<b>Anexo 1.</b> Memorias Primera audiencia nacional por las comisarías de familia
		<b>Anexo 2.</b> Síntesis de diagnósticos y estudios sobre comisarías de familia en Colombia
		<b>Anexo 3.</b> Pacto interinstitucional para la construcción colectiva de la forma a las comisarías de familia

# Tablas

- 26 ○ **Tabla 1.** Existencia de comisarías a nivel nacional –2018
- 28 ○ **Tabla 2.** Déficit de comisarías de familia, según criterio de densidad poblacional
- 34 ○ **Tabla 3.** Cargos creados en las comisarías de familia, según acto administrativo
- 37 ○ **Tabla 4.** Distribución detallada de cargos de las comisarías de familia, según sexo
- 37 ○ **Tabla 5.** Distribución detallada de cargos de las comisarías de familia, según tipo de vinculación
- 39 ○ **Tabla 6.** Porcentaje de funcionarios de las comisarías de familia por tipo de cargo, según tiempo de permanencia
- 39 ○ **Tabla 7.** Índice de rotación de personal de las comisarías de familia
- 42 ○ **Tabla 8.** Caracterización de otras funciones que realizan los comisarios de familia
- 47 ○ **Tabla 9.** Remuneración mensual de los comisarios de familia, según rango y categoría municipal
- 48 ○ **Tabla 10.** Remuneración mensual promedio de los comisarios de familia, según categoría municipal -2018
- 48 ○ **Tabla 11.** Remuneración mensual de otros cargos con similares requisitos a los del comisario de familia -2018
- 49 ○ **Tabla 12.** Diferencia remuneración mensual en relación con el cargo de comisario de familia
- 49 ○ **Tabla 13.** Comparativo remuneración mensual de los alcaldes y los comisarios de familia, según categoría municipal -2018
- 50 ○ **Tabla 14.** Remuneración mensual promedio de los comisarios de familia de Bogotá, según rangos
- 51 ○ **Tabla 15.** Cargos de entidades nacionales con similar salario | promedio del comisario de familia 2018
- 52 ○ **Tabla 16.** Porcentaje de comisarías de familia, según existencia de cada cargo del equipo interdisciplinario
- 52 ○ **Tabla 17.** Porcentaje de comisarías de familia, según composición del equipo interdisciplinario
- 53 ○ **Tabla 18.** Remuneración mensual del cargo de Secretario, según rangos
- 54 ○ **Tabla 19.** Remuneración mensual del cargo de Psicólogo, según rangos
- 54 ○ **Tabla 20.** Remuneración mensual del cargo de Trabajador Social, según rangos
- 57 ○ **Tabla 21.** Características de la infraestructura de las comisarías de familia
- 58 ○ **Tabla 22.** Comparativo existencia de espacios físicos 2010 – 2018
- 59 ○ **Tabla 23.** Disponibilidad de servicios públicos - Comparativo 2010 – 2018
- 60 ○ **Tabla 24.** Valoración de la existencia y características de los muebles y enseres
- 61 ○ **Tabla 25.** Comparativo existencia de muebles y enseres 2010 – 2018
- 62 ○ **Tabla 26.** Indicador de infraestructura – comparativo 2010/2018
- 65 ○ **Tabla 27.** Entidades a las que la comisaría de familia reporta información periódica
- 65 ○ **Tabla 28.** Registro de casos
- 67 ○ **Tabla 29.** Comparativo porcentaje de comisarías de familia que recibieron capacitación según temática 2010-2018
- 71 ○ **Tabla 30.** Porcentaje de comisarías de familia, que evidenció cada criterio de valoración de la articulación interinstitucional
- 71 ○ **Tabla 31.** Indicador de calidad de la articulación interinstitucional
- 72 ○ **Tabla 32.** Indicador de calidad de la articulación interinstitucional - Comparativo 2010-2018

72	○	<b>Tabla 33.</b> Atención a la ciudadanía
79	○	<b>Tabla 34.</b> Realización audiencias de conciliación
81	○	<b>Tabla 35.</b> Tipos de conciliación realizadas
82	○	<b>Tabla 36.</b> Forma de realizar las conciliaciones
82	○	<b>Tabla 37.</b> Días promedio para asignar fecha para conciliación
83	○	<b>Tabla 38.</b> Casos de violencia intrafamiliar promedio por municipio -2017
84	○	<b>Tabla 39.</b> Casos de violencia intrafamiliar promedio, conocidos por las comisarías de familia –2017
86	○	<b>Tabla 40.</b> Trámite de casos de violencia intrafamiliar con medidas diferentes a la Ley 1257 de 2008
86	○	<b>Tabla 41.</b> Otras medidas diferentes a la Ley 1257 de 2008
87	○	<b>Tabla 42.</b> Conocimiento de la Convención CEDAW
88	○	<b>Tabla 43.</b> Medidas de protección inmediatas en casos de violencia intrafamiliar
90	○	<b>Tabla 44.</b> Medidas de protección definitivas
93	○	<b>Tabla 45.</b> Casos de violencia intrafamiliar remitidos a la Fiscalía – Total general
95	○	<b>Tabla 46.</b> Casos de violencia intrafamiliar remitidos a la Fiscalía, según departamento
97	○	<b>Tabla 47.</b> Medidas de restablecimiento de derechos impuestas por las comisarías de familia
97	○	<b>Tabla 48.</b> Actividades de prevención
98	○	<b>Tabla 49.</b> Actuaciones de policía judicial
99	○	<b>Tabla 50.</b> Distribución de la población y de las actuaciones de las comisarías de familia por bloques de atención, según categoría municipal
103	○	<b>Tabla 51.</b> Actuaciones promedio, según bloques de atención - Comparativo 2010 – 2017

## Lista de Gráficos

36	○	<b>Gráfico 1.</b> Distribución general de cargos de las comisarías de familia, según sexo
38	○	<b>Gráfico 2.</b> Distribución de cargos de las comisarías de familia, según tipo de vinculación
40	○	<b>Gráfico 3.</b> Distribución de comisarios de familia, según número de especializaciones
41	○	<b>Gráfico 4.</b> Distribución de las especializaciones que registraron tener los comisarios de familia
55	○	<b>Gráfico 5.</b> Equivalencias remuneración mensual de los cargos de la comisaría de familia, defensor de familia y personero, frente al S.M.M.L.V 2018
64	○	<b>Gráfico 6.</b> Porcentaje de comisarías que atiende lineamientos, según entidad
66	○	<b>Gráfico 7.</b> Porcentaje de comisarías de familia que recibió capacitación, según temática 2016-2017
69	○	<b>Gráfico 8.</b> Porcentaje de comisarías de familia, según el número de entidades con presencia territorial
69	○	<b>Gráfico 9.</b> Porcentaje de comisarías de familia, según la presencia territorial de cada una de las entidades
91	○	<b>Gráfico 10.</b> Otras medidas de protección definitivas
91	○	<b>Gráfico 11.</b> Medidas de estabilización

- 92 ○ **Gráfico 12.** Evaluación factores de riesgo y de protección
- 92 ○ **Gráfico 13.** Incumplimiento medidas de protección – Consulta 1ª. y 2ª. vez
- 93 ○ **Gráfico 14.** Tiempo de respuesta del juzgado frente a la sanción impuesta, objeto de consulta
- 101 ○ **Gráfico 15.** Comparativo distribución de la población y de las actuaciones de las comisarías de familia por bloques de atención, según categoría municipal
- 104 ○ **Gráfico 16.** Comparativo actuaciones promedio según bloques de atención 2010-2017

## Lista de Cuadros

- 44 ○ **Cuadro 1.** Requisitos establecidos para cargos del nivel directivo, asesor y profesional
- 45 ○ **Cuadro 2.** Requisitos establecidos para cargos de comisario de familia, defensor de familia y personero municipal – Casos específicos
- 46 ○ **Cuadro 3.** Requisitos establecidos para cargos del nivel profesional en entidades del orden nacional
- 62 ○ **Cuadro 4.** Indicador de infraestructura 2018 e interpretación
- 70 ○ **Cuadro 5.** Rangos del indicador de articulación
- 78 ○ **Cuadro 6.** Bloques de atención analizados

## Lista de Anexos

- 115 ○ **Anexo 1:** Memorias Primera audiencia nacional por las comisarías de familia
- 130 ○ **Anexo 2:** Síntesis de diagnósticos y estudios sobre comisarías de familia en Colombia
- 153 ○ **Anexo 3:** Pacto interinstitucional para la construcción colectiva de la forma a las comisarías de familia



# Introducción

Una de las grandes apuestas de Colombia con el desarrollo sostenible se relaciona con el Objetivo 16: *Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas* y en tal sentido, es un imperativo mejorar el acceso a la justicia familiar y fortalecer las instituciones responsables para que sean más efectivas en todos los niveles de prevención, atención y protección frente a la violencia intrafamiliar VIF y la violencia basada en género VBG, y en el restablecimiento de derechos de las víctimas.

Además de ser un derecho fundamental, el acceso a la justicia es definitivo en la construcción de la paz. Garantizar este derecho supone una atención integral, digna y humana y una solución pronta, justa y oportuna a las situaciones de violencia que atentan contra la vida e integridad de los miembros de la familia, no solo de los niños, las niñas y las mujeres, también de las personas LGBTI, que además de vivir las situaciones cotidianas de violencia intrafamiliar, afrontan otras por la orientación sexual y/o la identidad de género<sup>1</sup>, y de los adultos mayores, violencia que generalmente pasa inadvertida, y es subestimada y desatendida<sup>2</sup>.

¿Se está garantizando este derecho? Empecemos por analizar cuál es la dimensión del conflicto familiar en Colombia:

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en 2018 se conocieron 28.645 casos de violencia intrafamiliar, donde 10.794 (37,6%) fueron contra niños, niñas y adolescentes, 15.590 (54,4%), afectaron a otros familiares, y 2.261 (7,8%) fueron contra adultos mayores, donde el 82% de los casos se dio al interior de la vivienda. En todas las dimensiones de la violencia intrafamiliar, las mujeres siguen siendo las mayores víctimas. En relación con la violencia de pareja, el registro de casos llegó a 49.669, siendo el hombre el mayor agresor. Las cifras también muestran que sin la oportuna atención, las violencias intrafamiliar y de género escalan y producen víctimas fatales con cifras desbordantes: según la circunstancia del hecho, el asesinato en mujeres se da en el contexto de la violencia intrafamiliar en el 28,47% de los casos, y los principales presuntos agresores son sus parejas o ex parejas en el 28,78% y en el 6% un familiar<sup>3</sup>.

¿Qué entidades atienden estas situaciones de violencia y articulan esfuerzos para propender por la garantía, protección y restitución de los derechos vulnerados a estas personas? La justicia familiar no se concentra en una sola entidad. Imparten justicia para las familias, las comisarías de familia, las defensorías de familia, las instituciones prestadoras de salud, la Fiscalía General de la Nación, la Policía de Infancia y adolescencia, los juzgados de familia, y en todas ellas hay evidencia de varias problemáticas que no son de orden coyuntural sino estructural que requieren soluciones de fondo. Por ejemplo, la falta de información no permite, ni siquiera, determinar cuál es la demanda de justicia ni cuál es la respuesta del Estado, como tampoco establecer la pertinencia y oportunidad de la atención a las víctimas de la VIF y la VBG, en términos de la trazabilidad y la satisfacción exigida.

1 Secretaría Distrital de Integración Social. CARACTERIZACIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA PERSONAS LGBTI Y SU ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS COMISARÍAS DE FAMILIA DE BOGOTÁ Tomado de: [https://www.google.com/search?q=COLOMBIA+VIOLENCIA+CONTRA+POBLACION+LGBTI+EN+LA+FAMILIA&rlz=1C1GCEU\\_esCO821CO821&oq=COLOMBIA+VIOLENCIA+CONTRA+POBLACION+LGBTI+EN+LA+FAMILIA&aqs=chrome..69i57.10437j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-](https://www.google.com/search?q=COLOMBIA+VIOLENCIA+CONTRA+POBLACION+LGBTI+EN+LA+FAMILIA&rlz=1C1GCEU_esCO821CO821&oq=COLOMBIA+VIOLENCIA+CONTRA+POBLACION+LGBTI+EN+LA+FAMILIA&aqs=chrome..69i57.10437j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-)

2 LEGIS ÁMBITO JURÍDICO. Informe Violencia económica contra el adulto mayor, un problema sin atención. Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/civil-y-familia/violencia-economica-contra-el-adulto-mayor-un-problema-sin>

3 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Forensis 2018 Datos para la vida. Bogotá junio de 2019

Con las comisarías de familia estamos cerca de cumplir tres décadas desde su creación; están concebidas para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos conculcados por la violencia intrafamiliar y, en teoría, se consideran como la primera puerta de acceso a la justicia familiar.

A través de los años, a las comisarías de familia se les han asignado múltiples funciones de tipo jurisdiccional, administrativas, de conciliación, policivas y de policía judicial, estas últimas, transitorias desde hace 15 años; todas ellas desbordan su capacidad técnica y operativa. Esto sin dejar de mencionar, la precariedad de las condiciones en que trabajan las comisarías y los comisarios, con equipos interdisciplinarios incompletos, con una situación generalizada de deficiente infraestructura, en condiciones de desigualdad salarial, todo ello afectando la atención digna y humana que requieren las víctimas que acuden a estas entidades para que se les garanticen y restablezcan sus derechos. Se suman los conflictos de competencia que a diario se presentan con otras autoridades administrativas, lo que genera dilación en el tiempo para la resolución pronta, oportuna y efectiva que requieren las personas que acuden a ellas.

Contribuye a esta situación, y de manera muy significativa, un desproporcionado ejercicio de la competencia subsidiaria que deben asumir las comisarías de familia, teniendo en cuenta que, frente a la cobertura municipal de servicios, mientras hay al menos un comisario por cada municipio, los defensores de familia, que son 1.278, están en 213 centros zonales, es decir, solo un centro zonal por cada 5 municipios.

Las defensorías de familia atraviesan por una situación similar a las de las comisarías; preliminarmente podemos afirmar que tienen sobrecarga laboral, no cuentan con equipo psicosocial completo y muchas están sin las herramientas necesarias para cumplir los retos que les impuso la Ley 1878 de 2018. La Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, ha comenzado una vigilancia superior a las defensorías de familia en todo el territorio nacional, con la cual se pretende identificar de manera precisa sus dificultades, teniendo en cuenta la importante y relevante labor que desempeñan estas autoridades; esto en el marco de un trabajo conjunto para impulsar alternativas de solución al acceso a la justicia familiar.

En términos generales toda esta problemática conlleva a que no se garanticen ni restablezcan los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de las mujeres víctimas de las violencias al interior de la familia; que niños y niñas se queden en el sistema de protección con una permanencia mayor a 2 años, sin que se les defina de fondo su situación legal, y, también, como lo menciona la Corte Constitucional en la Sentencia T-735/17, conduciendo a que el Estado se convierta en el segundo agresor de la mujer, al no ser diligente en atender denuncias de VBG. Son múltiples las quejas sobre el maltrato institucional que reciben las mujeres víctimas.

Esta grave situación de acceso a la justicia familiar, en especial en lo que corresponde a la responsabilidad de las comisarías de familia, se viene advirtiendo por parte del Ministerio Público desde el año 2011, cuando se presentó la primera línea de base en relación con su estructura, funcionamiento y estadísticas de gestión, evidenciando la falta de atención en condiciones de dignidad para las víctimas de las violencias intrafamiliar y de género, así como la precariedad en las condiciones en que trabajan las funcionarias y los funcionarios de las comisarías, concluyendo que la atención de estas violencias no ha sido prioritaria para el Estado.

El diagnóstico que sobre el estado de las comisarías presentó en 2011 la Procuraduría, ha tenido importante incidencia en la ejecución de otras acciones e iniciativas interinstitucionales en los últimos 6 años, como el estudio que presentaron el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- sobre alternativas para la redefinición del rol de las comisarías; los procesos específicos de capacitación y asistencia por parte

el Ministerio de Justicia, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, de la Fiscalía General de la Nación y de la Consejería para la Equidad de la Mujer; apoyos de la cooperación internacional e incluso, una Mesa Accidental propiciada por el Congreso Nacional en 2015. Esfuerzos todos que, si bien representan avances importantes, no han generado una solución definitiva a esta problemática que aún persiste, como lo demuestran los resultados obtenidos en el año 2018, en la segunda vigilancia, que se presentan en este documento.

Para afrontar esta situación se requiere un plan de acción inmediato, que coadyuve con el mejoramiento del acceso a la justicia familiar; en este contexto, la Procuraduría priorizó como proyecto estratégico 2018-2019, la *Segunda Vigilancia superior a las comisarías de familia*, cuyo objetivo es impulsar un proyecto de ley para la redefinición del rol de estas entidades, de cara al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, y para su fortalecimiento institucional desde la óptica de la revisión y ajuste de sus competencias, naturaleza, infraestructura, sistemas de información, planta de personal, vinculación y estructura salarial, financiamiento, y la posibilidad de que dependan de un ente rector.

Para impulsar el proyecto de ley, la Procuraduría General de la Nación considera fundamental lograr un engranaje total de las instituciones que tienen responsabilidad en la organización y funcionamiento de las comisarías de familia, así como de las que participan en la ruta de atención integral de las víctimas de esas violencias, en torno al imperativo de redefinir el rol de estas entidades y encontrar una solución efectiva a las serias dificultades que se presentan desde hace ya varios años, en el acceso a la justicia familiar. Igualmente considera importante involucrar a la sociedad civil que trabaja por los derechos de las mujeres y por los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de Colombia, lo cual resulta sin duda, novedoso y de alto impacto en el escenario nacional.

Es un interés institucional que, desde el ámbito de lo preventivo que le corresponde a este ente de control, se logren superar todos los obstáculos y barreras formales y materiales para que Colombia pueda avanzar en la erradicación de las mencionadas violencias e incidir para que los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, las mujeres y las familias, queden en el centro de las acciones del Estado, fortaleciendo la institucionalidad en torno a ellos para recuperar la dignidad de la justicia.

Finalmente, es necesario decir que existe una positiva respuesta institucional a esta iniciativa de la Procuraduría, así como un reconocimiento de la pertinencia y utilidad del proceso propuesto.

---

**Fernando Carrillo Flórez**  
Procurador General de la Nación

# Presentación

El análisis que a continuación se presenta contiene una aproximación a la situación de las comisarías de familia en 2018, a partir del conocimiento y percepción de los titulares de estos despachos a nivel nacional y como seguimiento a la línea de base que en 2010 estableció la Procuraduría General de la Nación.

El primer capítulo ofrece el contexto de las comisarías de familia durante los 30 años de su existencia y una reflexión sobre si estas entidades generan o no valor público.

En el segundo capítulo se describe el proyecto estratégico sobre comisarías de familia que adelanta la Procuraduría General de la Nación, orientado a impulsar un proyecto de ley que redefina el rol de estas entidades. Igualmente se describe la construcción metodológica para el levantamiento y análisis de la información.

El tercer capítulo ofrece una mirada global sobre la presencia de las comisarías de familia en el territorio nacional, a partir de la actualización del directorio nacional y el déficit de comisarías a nivel territorial, desde la óptica de la densidad poblacional.

En el cuarto capítulo se analiza la estructura y organización de las comisarías de familia, como parte de la atención en condiciones de dignidad para las víctimas de VIF y VBG, donde se incluyó el análisis del presupuesto territorial para el funcionamiento de estos despachos en 2018, la estructura salarial de los diferentes cargos y la disponibilidad y calidad de la infraestructura, algunas herramientas asociadas al desempeño de estas entidades, como la existencia de manuales de funciones, lineamientos, procesos de capacitación, sistemas de información y atención a la ciudadanía. Para facilitar el análisis se utilizaron diferentes indicadores a saber: indicador de infraestructura, ingreso mensual promedio según cargo, índice de rotación estimado, promedio cargos por comisaría e indicador de articulación interinstitucional.

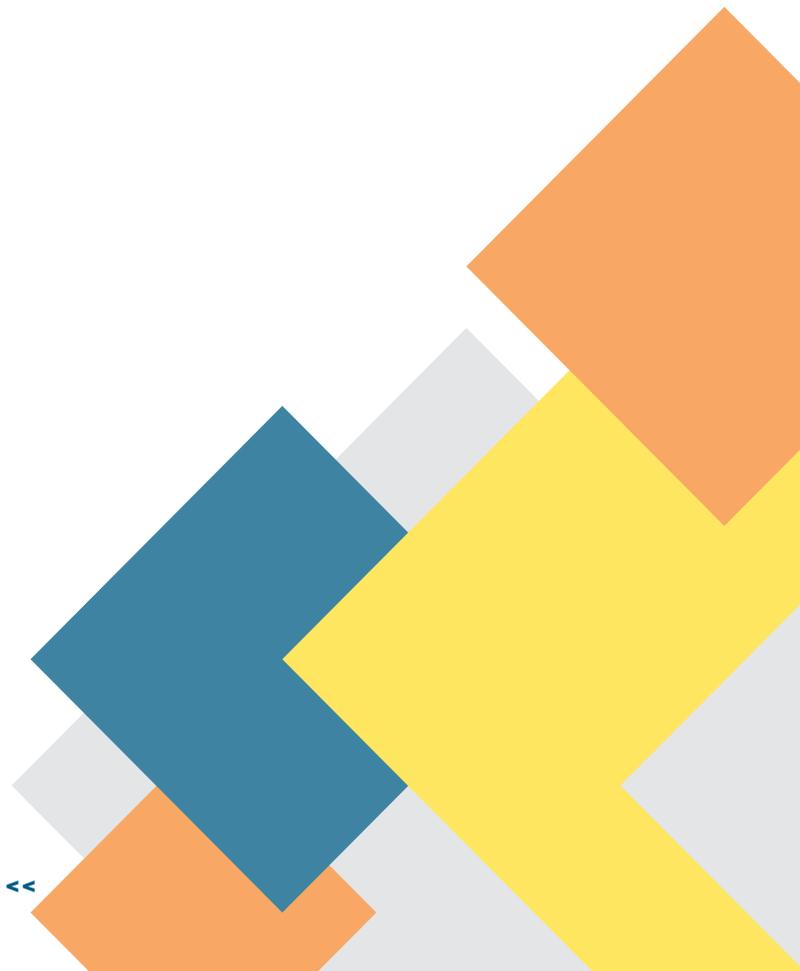
El quinto capítulo cuantifica la intervención de las comisarías de familia y la carga laboral registrada en 2017 desde los diferentes bloques de atención.

El sexto capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones al Estado colombiano para fortalecer a las comisarías de familia y para avanzar en la construcción del proyecto de ley.

Finalmente se incluyen en este informe, (i) la memoria de la *Primera audiencia nacional por las comisarías de familia*, convocada por el Procurador General de la Nación, Dr. Fernando Carrillo Flórez y realizada el 28 de febrero de 2018, con la participación de comisarías y comisarios de familia, entidades del orden nacional y sociedad civil, que recoge los aportes fundamentales a propósito de cuatro problemáticas: las condiciones del cargo de comisario/a, las condiciones de funcionamiento de las comisarías de familia como entidad, las competencias y, las cuestiones relativas a las medidas judiciales y/o administrativas que las comisarías de familia pueden adoptar; igualmente, se identifican las preocupaciones centrales de las diferentes entidades y las diferencias de criterio de los diversos actores convocados a opinar en la audiencia; (ii) la síntesis de diagnósticos y estudios sobre comisarías de familia en Colombia, y; (iii) el Pacto interinstitucional para la construcción colectiva de la reforma a las comisarías de familia suscrito el 28 de febrero de 2019.

Este informe es producto del esfuerzo realizado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en la primera fase del proyecto estratégico de la Segunda Vigilancia superior a las comisarías de familia, a partir de una evidencia sólida de información entregada por las comisarías y los comisarios del país.

Sin duda constituye un insumo importante que responde a la intención de acercarnos a una representación actualizada de la situación de estas entidades, desde la cual sea posible discutir los aspectos normativos y de política para generar el cambio estructural desde un proyecto de ley de reforma a las comisarías de familia, de acuerdo con las condiciones ahora imperantes; con seguridad será de gran utilidad para el Gobierno Nacional, para el Congreso de la República, para las alcaldías y las gobernaciones, para los Consejos de Política Social; para toda la institucionalidad responsable del buen funcionamiento de estas entidades, como de la atención a las víctimas de las violencias al interior de la familia, y para la sociedad civil en general.





# 1

## **TRES DÉCADAS DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**



Desde hace tres décadas fue creada la figura de la comisaría de familia, una entidad concebida como espacio de reflexión, orientación y prevención del conflicto y la VIF donde los derechos de cada uno de sus miembros deben ser respetados y garantizados. Es considerada además como la primera puerta de acceso a la justicia familiar; ¿mito o realidad?

Según lo expresado por la comisaria de familia de Bogotá, Dra. Maribel Rivera Ríos<sup>4</sup>, *“Las comisarías de familia son el primer acceso a la justicia familiar por lo que podría decirse que efectivamente son una realidad de necesidad social, por cuanto cuentan con las facultades y competencias entregados por el legislador y sobre todo por el poder que tienen en materia de familia. A su vez podemos decir que es un mito desde su capacidad de respuesta frente a la alta demanda de servicio, la infraestructura física y arquitectura institucional que son insuficientes para poder cumplir con la garantía integral de los derechos de las víctimas.”*

Las comisarías de familia están afrontando una crisis institucional que cada día empeora y que genera un alto riesgo para los integrantes de la familia que acuden a estas entidades por encontrarse en situación de conflicto y/o de peligro, especialmente los niños, las niñas y las mujeres, pero sin dejar de mencionar las personas de la población LGBTI y los adultos mayores, desfavoreciendo la protección de sus derechos.

Los elementos estructurales de esta crisis, que evidencian parte de la debilidad de la justicia familiar, son los siguientes:

- > Desde 1990 se han asignado a estas entidades múltiples funciones que desbordan su capacidad técnica y operativa: jurisdiccionales, administrativas, de conciliación, policivas y de policía judicial, estas últimas con criterio de transitorias desde hace 15 años, pero que se han venido prorrogando hasta la actualidad.

También se les han asignado funciones que no siempre guardan relación directa con su finalidad, como ser *“la secretaría técnica de los Conpos, secretarías técnicas de los comités de abuso sexual, erradicación del trabajo infantil, de las mesas de víctimas, del comité de drogas y sustancias psicoactivas, responsables en muchos municipios de la rendición de cuentas de las alcaldías, responsables de las redadas nocturnas a establecimientos públicos donde se expendan licor, del acompañamiento en lugares masivos donde se realicen espectáculos públicos”*<sup>5</sup>.

4 Procuraduría General de la Nación. Memorias Primera Audiencia nacional por las comisarías de familia. 28 de febrero de 2019. Bogotá – Panelista Dra. Martha Gutiérrez – Representante comisarios de familia de Atlántico

5 IBIDEM– Panelista Dra. Maribel Rivera Ríos – Comisaria de familia de Bogotá

- > Las precarias condiciones de infraestructura, dotación y mantenimiento, la no disponibilidad permanente de los servicios públicos y la falta de espacios que permitan la privacidad para la atención de las violencias.
- > Las condiciones laborales de los (as) comisarios (as) de familia, que de manera directa constituyen un factor sustantivo en la prestación de un servicio con calidad.
- > Con los equipos interdisciplinarios incompletos se desconoce la importancia de la intervención psicosocial y se limita la atención integral que debe darse a las víctimas de estas violencias.
- > La carga laboral supera la capacidad de las comisarías de familia, entre otros aspectos, porque mientras las denuncias por VIF y VBG tienen una tendencia creciente, las condiciones de estas entidades siguen siendo las mismas desde hace años.
- > Hay una percepción generalizada de que el (la) comisario (a) de familia no tiene una acertada respuesta institucional, limitando de esta forma la atención a quienes acuden a este servicio. En este punto prevalece, además de la falta de una mirada intersectorial, la escasa consideración del enfoque diferencial y de género en el contexto de la violencia intrafamiliar, sin la consideración del factor multiétnico, las diferentes condiciones sociales de las víctimas, lo cual se convierte en un obstáculo importante para superar las situaciones de violencia y garantizar los derechos de esta población.
- > La atención en las comisarías ha sido dispersa, a lo que se suma la marcada ausencia de coordinación interinstitucional que ha llevado a cada entidad responsable de la atención de la VIF a resolver el problema de forma fragmentada, sin dar respuestas rigurosas y efectivas.

Por otra parte, son varios los estudios que se han realizado en los últimos años que se dedican al análisis y comprensión de la situación de las comisarías de familia; a partir de un ejercicio de recopilación y análisis de la documentación disponible más importante relativa a estas entidades, realizado en el marco del trabajo conjunto con el Programa de Justicia para una Paz Sostenible, se identificaron las siguientes temáticas centrales: i) los estudios que tienen a las comisarías de familia o a una de sus funciones o dimensiones como su objeto de estudio central; ii) los estudios que se refieren a la violencia contra las mujeres (y aquí asimilamos aquellos que hacen referencia a las “violencias basadas en género” -VBG- en tanto se enfocan también y solamente en mujeres, niñas y adolescentes), y los que hacen seguimiento específico a la Ley 1257 de 2008 sobre el tema); iii) los estudios centrados en la VIF y iv) aquellos que versan sobre la justicia de familia.

No obstante lo anterior, de los principales hallazgos de los estudios más recientes sobre Comisarías de Familia en Colombia prevalece la ausencia de afirmaciones acerca de lo que estas entidades estarían haciendo bien, y no es fácil hallar juicios abiertamente positivos sobre el quehacer de estas entidades<sup>6</sup>; en igual sentido, no hay información a nivel nacional sobre la demanda del servicio comisarial, sobre la calidad de la atención que se brinda, sobre la gestión, y en especial, sobre las medidas de atención decretadas y el seguimiento a las mismas, situación que sin duda afecta la respuesta del Estado en la garantía y el restablecimiento de derechos de los diferentes miembros de la familia.

---

6 SÍNTESIS DE LOS DIAGNÓSTICOS Y ESTUDIOS SOBRE COMISARÍAS DE FAMILIA EN COLOMBIA 2019 con el apoyo de JPS-USAID. Marzo 2019

El conjunto de las investigaciones y estudios deja evidencias de las necesidades de reforma a las comisarías de familia, pero hasta la fecha no ha habido ningún proceso de transformación para esas entidades.

Desde 2011, la Procuraduría General de la Nación ha insistido en que “no existe una postura contundente del Estado en su conjunto que reconozca de una vez y sin dudas, que la VIF y la VBG, en todas sus manifestaciones (física, psicológica, sexual, patrimonial, etc...), constituyen un asunto de derechos humanos, un asunto de salud pública, que tiene un alto costo económico y social en el desarrollo del país”<sup>7</sup>.

También ha manifestado la necesidad de contar con un ente rector o dependencia que coordine desde el nivel nacional el funcionamiento de todas las comisarías de familia y de un mecanismo que permita orientar y evaluar la línea técnica programática nacional de estas entidades (competencias, seguimiento a la gestión, evaluación, sistema de información), independientemente de su ubicación dentro de la estructura territorial del Estado.

A partir de este breve recorrido en el tiempo, surge un interrogante para la Procuraduría General de la Nación: ¿el servicio que prestan las comisarías de familia genera valor público?

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, “el concepto de valor público se encuentra referido al valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población.”<sup>8</sup>

***Se le presta servicios  
a una ciudadanía con  
derechos y no a unos  
clientes con demandas***

***(Denhardt & Denhardt.  
2010).***

<sup>7</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Revista Procurando la equidad No. 6. 2010

<sup>8</sup> Tomado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-importancia-de-generar-valor-publico-en-las-sociedades-del-siglo-xxi> . Marzo 21 de 2019

Para la Procuraduría General de la Nación<sup>9</sup>, se entiende por “valor público” el beneficio que obtienen los ciudadanos (destinatarios) a partir de los resultados y efectos emergentes de las prestaciones de las organizaciones públicas. Sólo se genera valor público en la medida que un destinatario reconoce que la prestación recibida ha representado: (a) una respuesta adecuada a una necesidad o problema relevante para él, (b) una apertura de nuevas oportunidades vitales actuales o futuras, o (c) un aporte sustancial a la construcción de comunidad, ciudadanía, equidad o capital social. “En el ámbito de la gestión pública, se destaca el enfoque de “Valor Público”, dándole relevancia a los resultados que las entidades producen y que a su vez sean las cosas que les importan realmente a los ciudadanos. Si una entidad se dedica a producir bienes o servicios, sin confirmar con el ciudadano si lo que está haciendo es valioso para la sociedad, lo único que produce es costos y está condenada a desaparecer.”

La importancia de generar valor público en el servicio de acceso a la justicia familiar que prestan las comisarías radica en que el mismo se encuentra inmerso en la posibilidad de restablecer los derechos de las víctimas de VIF y VBG, y de generar un impacto positivo.

Si las comisarías de familia continúan con el nivel de gestión actual, con las condiciones de organización e infraestructura encontradas, desatendiendo la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar, están condenadas a desaparecer.

Lo anterior nos obliga a reflexionar si con la prestación del servicio de justicia familiar que ofrecen las comisarías de familia en Colombia, se genera una efectiva respuesta a las víctimas de VIF y VBG y si éstas la reconocen como tal. Es hora de construir una estrategia a nivel país, para que sea en cada uno de los municipios de Colombia, donde las violencias intrafamiliar y de género se consideren un asunto prioritario y haya un esfuerzo sostenido para garantizar la calidad de la atención.



---

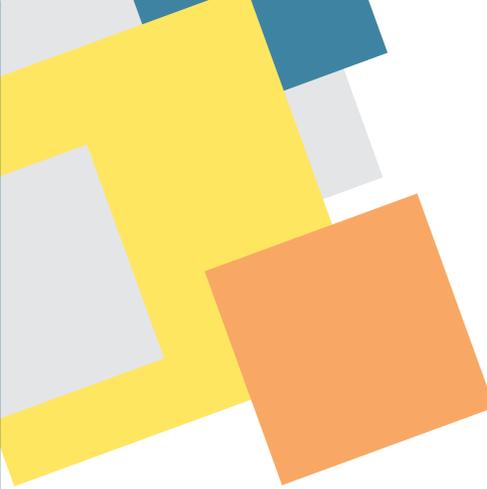
9 Procuraduría General de la Nación. Serie Sistema Integral de Prevención. EL VALOR PÚBLICO: UNA NUEVA VISIÓN DE LA GESTIÓN. - Conceptos básicos. Bogotá 2015



# 2

## **LAS COMISARÍAS DE FAMILIA BAJO LA MIRADA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**





## 2.1 Un proyecto estratégico

La Procuraduría General de la Nación, en el marco de sus funciones misionales propende por la efectiva promoción y protección los derechos humanos a nivel territorial, y por tanto considera fundamental que el Estado en su conjunto cuente con elementos para tomar medidas dirigidas a garantizar la igualdad, el bienestar y la dignidad de todas las personas, entre ellas, las víctimas de la VIF, en especial las violencias basadas en género que afectan de manera desproporcionada a niñas y mujeres. Frente a esta temática, el Ministerio Público ha insistido en la necesidad de robustecer la comisaría de familia, entidad fundamental en la ruta de acceso a la administración de justicia familiar para atender estas violencias.

En 2018, la Procuraduría General de la Nación priorizó el seguimiento a la gestión y funcionamiento de las comisarías de familia con el proyecto estratégico “*Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia a nivel nacional*”; su objetivo general es impulsar un proyecto de ley orientado a la redefinición del rol y organización estructural de las Comisarías de Familia, que asegure el acceso efectivo a la justicia familiar a nivel nacional. Este proyecto de ley supone el rediseño institucional, el análisis de competencias, la estructuración de una posible instancia nacional de coordinación de estas entidades y la nivelación de las condiciones laborales y salariales de los titulares de estos despachos y su equipo interdisciplinario.

Se definieron como mecanismos para realizar este proyecto:

- (i) la realización de la primera audiencia nacional por las comisarías de familia, la cual tuvo lugar el 28 de febrero de 2019, en la que se logró propiciar un espacio interinstitucional de reflexión sobre la situación de estas entidades a escala nacional y la necesidad de fortalecerlas para brindar una atención efectiva y digna a las víctimas de la VIF;
- (ii) el análisis de información de las comisarías de familia sobre su estructura, organización y funcionamiento, para actualizar la situación encontrada en 2010, que se presenta en el presente documento;
- (iii) la suscripción de un marco formal (pacto) para sumar voluntades y conocimiento, en torno a la necesidad de promover una reforma al régimen de las comisarías de familia y para consolidar el compromiso de los representantes de las entidades nacionales que tienen responsabilidad frente a las competencias de las comisarías, así como en la cadena de atención de las violencias al interior de la familia. El pacto fue firmado el 28 de febrero de 2019, y;
- (iv) un espacio de trabajo permanente para el cual se privilegió la *Mesa técnica de comisarías de familia*, liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como escenario propicio para la discusión y construcción colectiva de una propuesta viable para garantizar el acceso a la justicia familiar y como una estrategia de apropiación e institucionalización que permita integrar las iniciativas presentadas por las entidades.

El objetivo del proyecto contribuye sin duda a incidir en la política pública y en el fomento de la capacidad nacional en la tarea de garantizar el acceso a la justicia familiar y la atención en condiciones de dignidad a las víctimas de las violencias al interior de la familia. Este proyecto se hace con el apoyo del *Programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID*.

## 2.2. Aspectos metodológicos

Para el análisis que presenta la Procuraduría en este documento, se desarrolló la siguiente metodología:

- (i) Para establecer si las comisarías de familia en 2018 ocuparon un lugar prioritario en la planeación territorial, el Procurador General de la Nación suscribió la Circular No. 020 de 2017, cuyo objetivo fue exhortar a las entidades departamentales y municipales a cumplir con las disposiciones del Decreto 4840 de 2007, relacionadas con la asignación de recursos del presupuesto para el funcionamiento de las comisarías de familia. El seguimiento a la mencionada circular se hizo a través de un instrumento diseñado para tal fin, el cual se solicitó diligenciar a los 1.101 alcaldes y a los 32 gobernadores. Posteriormente se consolidó la información y en junio de 2018 se hizo una retroalimentación con los mandatarios territoriales, tanto del análisis como de las recomendaciones. En este documento, en el numeral 4.2, se presentan y reiteran las recomendaciones que hizo la Procuraduría a los gobernadores y alcaldes.
- (ii) Para determinar el estado de la organización y funcionamiento de las comisarías de familia a nivel nacional, se retomó y se actualizó a la luz de la normativa vigente, el instrumento de recolección de información utilizado en la Vigilancia superior realizada en 2010, relacionada con la situación de estas entidades desde la caracterización del talento humano, la infraestructura y dotación, y los bloques de atención, cuyo diligenciamiento se solicitó a las 1.273 comisarías de familia existentes en el país. Con el análisis de esta información se tiene un punto de comparación con la línea de base 2010 y se establecen los avances y retrocesos en la organización y funcionamiento de las comisarías de familia entre 2011 y 2018.



# 3

## **PRESENCIA TERRITORIAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**



### 3.1 Directorio nacional de comisarías de familia

La Procuraduría General de la Nación realizó por segunda vez la actualización del directorio nacional de comisarías de familia, dado que, pese a los requerimientos enviados por el ICBF a las y los mandatarios territoriales y de los mecanismos implementados, en 2018 se constató un incumplimiento por parte de los municipios, frente a lo establecido en el artículo 6° del Decreto No. 4840 de 2007, *“Los distritos y municipios inscribirán ante las Oficinas de los Directores Regionales y Seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Comisarías de Familia que se encuentren funcionando en su territorio, y las que se creen o implementen en cumplimiento del artículo 84 parágrafo 2° de la Ley 1098 de 2006, indicando la naturaleza distrital, municipal o intermunicipal de las mismas, lugar de ubicación, personal que las integra, modalidad de funcionamiento y horarios de atención”*.

Este incumplimiento, en cifras, se traduce en un 19.8% del total de comisarías de familia sin registrar.<sup>10</sup>, situación que en 2019 ya fue superada y el ICBF cuenta con el directorio actualizado<sup>11</sup>.

La Procuraduría General de la Nación **EXHORTA** a los distritos y municipios para que de manera permanente, actualicen, ante las Oficinas de los Directores Regionales y Seccionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la información para identificar cada comisaría de familia, relacionada con el nombre del titular de despacho, el de su equipo técnico interdisciplinario, ubicación e información de contacto, horario de atención y modalidad.

La importancia de contar con el mencionado directorio actualizado, radica en que posibilita que: (i) la ciudadanía esté informada sobre su existencia y ubicación; (ii) la ciudadanía esté informada de manera permanente de los nombres de los funcionarios y/o contratistas que prestan sus servicios en las comisarías, lo cual cambia constantemente debido a la alta rotación de personal. (iii) se identifiquen los municipios sin equipo interdisciplinario para buscar alternativas, y (iv) se pueda estimar por parte de las entidades competentes, de manera más aproximada, la oferta institucional para el fortalecimiento y asistencia técnica que requieren estas entidades.

10 Cálculos Procuraduría General de la Nación con base en la Comunicación del ICBF, No. S2018-014335-0101, de febrero 12 de 2018

11 Con base en la comunicación del ICBF, No. 20191100000056471, de julio 31 de 2019

## 3.2 Existencia de comisarías de familia 2010-2018

Con base en la actualización del directorio nacional de las comisarías de familia que hizo la Procuraduría General de la Nación, con información suministrada directamente por esas entidades, entre 2010 y 2018 se crearon 56 nuevas comisarías, pasando de 1.217 a 1.273, según la siguiente tabla por departamento:

Departamento	Comisarías por departamento 2018	Departamento	Comisarías por departamento 2018
Amazonas	2	Huila	38
Antioquia	159	La Guajira	15
Arauca	7	Magdalena	31
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2	Meta	31
Atlántico	41	Nariño	66
Bolívar	52	Norte de Santander	43
Boyacá	128	Putumayo	11
Caldas	29	Quindío	14
Caquetá	17	Risaralda	18
Casanare	22	Santander	100
Cauca	42	Sucre	27
Cesar	27	Tolima	50
Chocó	30	Valle del Cauca	60
Córdoba	30	Vaupés	3
Cundinamarca	131	Vichada	4
Guainía	1	Bogotá D.C.	38
Guaviare	4	<b>TOTAL</b>	<b>1.273</b>

*Fuente: Procuraduría General de la Nación. Directorio nacional de comisarías de familia actualizado con la información suministrada por las comisarías de familia Octubre de 2017*

Los departamentos donde se crearon comisarías de familia entre 2010 y 2018 son los siguientes:

En Atlántico y Santander 10, en Cundinamarca 8, en Antioquia y Valle del Cauca 7, en Bogotá 6, en Bolívar y Casanare 3, y en Boyacá y Caquetá 1.

A 2018 todos los municipios de Colombia contaban al menos con una comisaría de familia. Se superó la existencia de la figura de la intermunicipalidad, que surgió como alternativa a la falta de capacidad de los municipios de menor densidad poblacional<sup>12</sup>, para garantizar la sostenibilidad de la comisaría de familia y su equipo interdisciplinario y cumplir con la obligación dispuesta en el Código de la Infancia y la

<sup>12</sup> Decreto 4840 de 2007, artículo 5°.

Adolescencia, que se materializa con la organización de una comisaría para varios municipios, mediante convenio, asociación de municipios y otras modalidades de integración. Mientras en 2010 en 15 departamentos existían acuerdos con los que 75 municipios se beneficiaban del servicio comisarial en esta figura de intermunicipalidad, en 2018 sólo en Putumayo se evidencia este tipo de asociación (Comisaría de Familia Intermunicipal de Colón, integrada por: Colón, San Francisco, Santiago y Sibundoy).

### 3.3 Déficit de comisarías de familia

La ley establece que todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según (i) la densidad de la población y (ii) las necesidades del servicio.

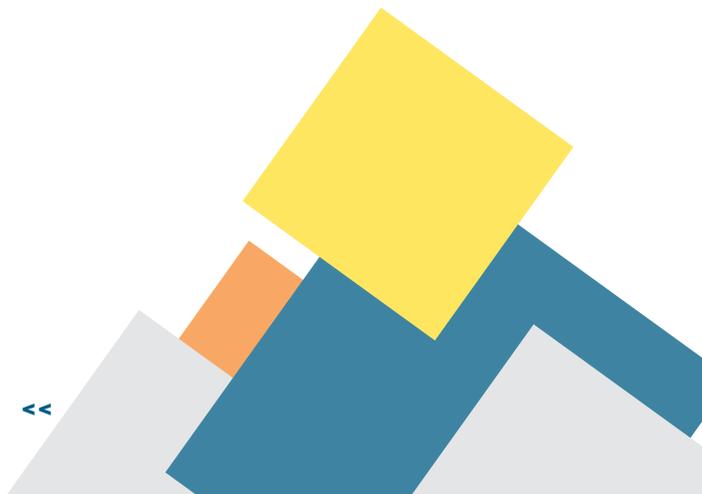
El análisis que presenta la Procuraduría, orientado a estimar el déficit de comisarías de familia, considera únicamente el factor densidad poblacional, puesto que desde las necesidades del servicio, es decir, la demanda del servicio y la carga laboral, no se cuenta con información.

De conformidad en lo estipulado en la ley<sup>13</sup>, el número de comisarías de familia a nivel local se determina según la densidad poblacional y conforme a lo reglamentado por el Decreto 4840 de 2007, los municipios de mayor densidad de población, con número de habitantes mayor o igual a 500.000 (categoría especial) deberán tener como mínimo una comisaría de familia, por cada 250.000 o fracción superior a 100.000 habitantes; los municipios con número de habitantes entre 100.001 y 500.000, (categoría primera) tendrán una comisaría por cada 150.000 o fracción superior a 100.000 habitantes; los municipios de segunda categoría, con número de habitantes entre 50.001 y 100.000 y los de categoría tercera con población igual o inferior a 50.000 tendrán al menos una comisaría.

En tal sentido, al cruzar la información poblacional (sobre la base de las proyecciones de población del DANE para 2018) con el número de comisarías a nivel municipal, se encontró que los 1.071 municipios de segunda a sexta categoría, cumplen con lo presupuestado, es decir, contar al menos con una comisaría. La información de comisarías de los municipios de categoría especial y primera, se presenta a continuación:

---

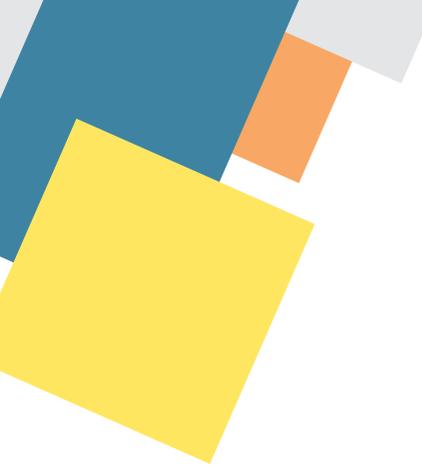
<sup>13</sup> Ley 1098 de 2006 Art. 84



**TABLA 2**
**Déficit de comisarías de familia, según criterio de densidad poblacional**

Densidad poblacional	Población	Departamento	Municipio	Población DANE 2018	No. comisarías existentes 2018	No. comisarías según la ley	Diferencia
Mayor densidad poblacional Categoría especial	Igual o superior a 500.001  Requiere "Mínimo una Comisaría por cada 250.000 o fracción superior a 100.000 habitantes"	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	8.181.047	38	33	5
		Antioquia	Medellín	2.529.403	23	10	13
		Valle del Cauca	Cali	2.445.281	11	10	1
		Atlántico	Barranquilla	1.232.766	17	5	12
		Bolívar	Cartagena	1.036.412	5	4	1
		Norte de Santander	Cúcuta	668.966	4	3	1
		Atlántico	Soledad	666.109	3	3	0
		Tolima	Ibagué	569.346	4	2	2
		Cundinamarca	Soacha	544.997	3	2	1
		Santander	Bucaramanga	528.683	9	2	7
		Meta	Villavicencio	516.802	3	2	1
		Magdalena	Santa Marta	507.324	2	2	0
Mayor densidad poblacional Categoría primera	Entre 100.001 y 500.000	Cesar	Valledupar	483.250	2	3	-1
		Antioquia	Bello	482.255	1	3	-2
		Risaralda	Pereira	476.660	4	3	1
		Córdoba	Montería	460.223	1	3	-2
		Nariño	Pasto	455.863	3	3	0
		Valle del Cauca	Buenaventura	423.927	1	3	-2
Mayor densidad poblacional Categoría primera	Requiere "Mínimo una Comisaría por cada 150.000 o fracción superior a 100.000 habitantes"	Caldas	Manizales	400.154	3	3	0
		Huila	Neiva	347.501	2	2	0
		Valle del Cauca	Palmira	310.608	6	2	4
		Quindío	Armenia	301.226	3	2	1
		La Guajira	Riohacha	287.009	1	2	-1
		Sucre	Sincelejo	286.716	2	2	0
		Cauca	Popayán	284.949	1	2	-1
		Antioquia	Itagui	276.936	5	2	3
		Santander	Floridablanca	267.170	4	2	2
		Antioquia	Envigado	238.173	3	2	1
		Valle del Cauca	Tuluá	219.138	2	1	1
		Nariño	San Andres de Tumaco	212.692	1	1	0
		Risaralda	Dosquebradas	204.737	2	1	1

 Municipios con déficit de comisarías de Familia



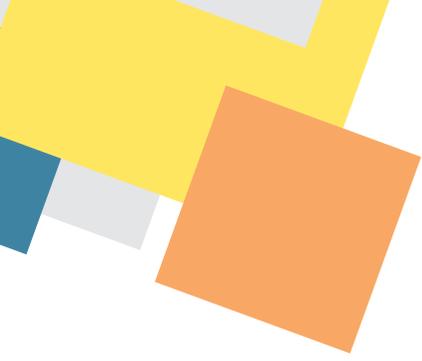
Los 12 municipios cuya población en 2018 era igual o superior a 500.001, no presentan déficit de comisarías de familia, pero el caso Bogotá requiere una mirada diferente según la población por localidades. Por ejemplo, para 2018, según la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>14</sup> la población estimada para la localidad de Engativá fue de 883.319 habitantes, lo cual supone la existencia de 4 comisarías de familia y en la actualidad solo hay 2; la población estimada para la localidad de Bosa fue de 753.496 habitantes, allí existen 2 comisarías y deberían ser 3.; en la localidad de Suba, con 1.315.509 habitantes existen 4 comisarías de familia y deberían ser 5.

De los 19 municipios cuya población oscilaba entre 100.001 y 500.000, el déficit es el siguiente: Bello, Montería y Buenaventura, 2 comisarías, y Valledupar, Riohacha y Popayán, 1 comisaría.

Este análisis sobre el déficit de comisarías de familia es apenas una aproximación a uno de los elementos que deben ser tenidos en cuenta en la reforma que se pretende hacer a estas entidades y supone la revisión de la normativa que establece los criterios que determinan el número de comisarías a nivel territorial.

---

<sup>14</sup> Secretaría Distrital de Bogotá. Proyecciones de Población por localidades para Bogotá 2016-2020. Tomado de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/boletin69.pdf>





# 4

## **ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, COMO PARTE DE LA ATENCIÓN EN CONDICIONES DE DIGNIDAD**





De conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. En la Sentencia T-702 de 2001<sup>15</sup>, el constituyente manifestó: *El derecho a la dignidad no es una facultad de la persona para adquirir su dignidad, ni para que el Estado se la otorgue o conceda, porque la dignidad es un atributo esencial de la persona humana; el derecho fundamental es a que se le dé un trato que respete plenamente la dignidad del ser humano. Es un derecho que implica tanto obligaciones de no hacer como obligaciones de hacer por parte del Estado.*

Entre esas obligaciones del Estado, es fundamental que en la prestación de los servicios por parte de las entidades, se asegure la satisfacción de las necesidades de la comunidad, que para el caso del servicio de justicia familiar, se traduce en la atención en condiciones de dignidad para las víctimas de las violencias intrafamiliar y de género que acuden a las comisarías de familia, que repercute

directamente en la garantía y restablecimiento de sus derechos, y debe enmarcarse en un modelo integral y diferenciado, que demanda comisarías de familia en condiciones adecuadas de infraestructura y servicios, funcionarios capacitados, clara definición de competencias y un esquema administrativo que regule su funcionamiento para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población aludida.

El siguiente análisis parte entonces, de uno de los aspectos inherentes a la atención en condiciones de dignidad, es decir, las características de la estructura, organización y funcionamiento de las comisarías de familia, que coadyuva en el cumplimiento de las obligaciones normativas de estas entidades.

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-702 de 2001 Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

## 4.1 ¿Cómo se concibió la comisaría de familia en cada municipio?

Como ya se mencionó, el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006 establece que todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Igualmente señala que las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población; en los demás municipios la Comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales. La Procuraduría indagó sobre el acto administrativo de creación de la Comisaría de Familia y el personal asignado en el mismo, con los siguientes resultados:

**TABLA 3**

**Cargos creados en las comisarías de familia, según acto administrativo**

Criterio	No. comisarías que dieron respuesta	
	Si	%
Acto administrativo de creación de la comisaría de familia	688	94,1%
Personal asignado a la Comisaría de Familia en el acto administrativo de creación	Comisaria/o	668 97,1%
	Secretaria/o	256 37,2%
	Psicóloga/o	297 43,2%
	Trabajadora/or social	257 37,4%
	Médica/o	71 10,3%

Lo anterior muestra que de 731 comisarías que dieron respuesta en este ítem, 688 (94.1%) cuentan con acto administrativo de creación mientras que 43 (5.9%) informaron no tener esa formalidad, pese al mandato legal señalado.

Con respecto a la asignación de cargos en el acto administrativo de creación de la Comisaría de Familia, se observa que un 97.1% incluyeron el de comisario de familia, un 37.2% el de secretario, un 43.2% el de psicólogo; un 37.4% el de trabajador social y un 10.3% el de médico.

Para la fecha de realización de esta segunda Vigilancia superior y con un nivel de respuesta de 727 comisarías, el número de cargos registrados es el siguiente: 740 comisarios de familia, 732 sicólogos, 517 trabajadores sociales, 8 médicos y 426 secretarios. Excepto en el caso

de los médicos -con 71 cargos creados mediante acto administrativo y con 8 reportados en noviembre de 2018-, puede señalarse que hay un mayor número de funcionarios respecto a los inicialmente señalados en el acto de creación de las comisarías, no obstante, persiste la situación de que estas entidades no cuentan aún con el equipo interdisciplinario completo para prestar de manera integral el servicio comisarial.

## 4.2 Proyección de las comisarías de familia, a partir del análisis del presupuesto local 2018

Para establecer si las comisarías de familia en 2018 ocuparon un lugar prioritario en la planeación territorial, el Procurador General de la Nación suscribió la Circular No. 020 de 2017, cuyo objetivo fue exhortar a las entidades departamentales y municipales a “cumplir con las disposiciones del Decreto 4840 de 2007, relacionadas con la asignación de recursos del presupuesto para el funcionamiento de las comisarías de familia, a los alcaldes a través de la incorporación en el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI y en el presupuesto municipal de un rubro que garantizara la operación de dichas dependencias y, a los gobernadores, a través de la generación de programas o proyectos que en cumplimiento de los principios de subsidiariedad y concurrencia, posibilitaran su creación, implementación y funcionamiento en los municipios de menor densidad poblacional”.

Consolidada la información resultante del seguimiento a la mencionada circular y realizado el respectivo análisis,<sup>16</sup> se evidenció que para 2018, las comisarías de familia no ocupan un lugar prioritario en la planeación territorial y no hay posibilidades de proyección, más allá de seguir en las mismas condiciones de funcionamiento, en otras palabras, en la misma situación de precariedad. Esto se sustenta en lo siguiente:

- (i) Solamente 9 departamentos y 854 municipios informaron valores de los recursos de presupuesto asignados para la planta de cargos de las comisarías de familia y 598 entes territoriales reportaron información sobre los recursos del

presupuesto asignados para los gastos de funcionamiento.

- (ii) De los municipios que registraron la información, solamente 26 reportaron presupuesto para el equipo completo asignado directamente a las comisarías de familia.
- (iii) No obstante que desde el análisis del presupuesto se advierte un mayor nivel de adecuación de la planta de personal de las comisarías de familia, pues el equipo interdisciplinario pasó de 1,6 cargos en promedio por comisaria en 2010, a 2,3 en 2018, es evidente que aún persiste la ausencia de equipos interdisciplinarios completos, situación que limita la atención integral que requieren las víctimas de las VIF y las VBG y tampoco contribuye con el momento histórico que vive el país hacia la construcción de la paz.
- (iv) Un total de 434 entes territoriales informaron que los gastos de funcionamiento de las comisarías de familia se encuentran incluidos dentro de los gastos generales de la Administración Distrital, por lo que no es posible precisar cuánto se destina al funcionamiento de estas entidades.
- (v) Algunas gobernaciones reportan asignación de recursos del presupuesto que básicamente están encaminados a la capacitación y asesoría a las comisarías de familia, pero no a la generación de proyectos y programas que permitan su creación, implementación y funcionamiento.

<sup>16</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La proyección de las comisarías de familia en 2018, desde el presupuesto local. Seguimiento a la Circular 020 de noviembre de 2017

En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación en mayo de 2018, socializó estos resultados con los gobernadores y alcaldes, y los exhortó a tener en cuenta las recomendaciones que a continuación se reiteran, para que sean consideradas por las administraciones territoriales 2020-2023.

La Procuraduría General de la Nación **EXHORTA** a los todos los gobernadores y alcaldes del país del período 2020-2023 para que tengan en cuenta dentro del proceso de planeación y presupuestación, lo siguiente:

- La destinación de recursos para el funcionamiento de las comisarías de familia debe enmarcarse en una postura contundente de los mandatarios territoriales porque es una prioridad en todo el territorio nacional, en el entendido que es el primer paso para enfrentar la VIF en todas sus manifestaciones, que cada vez más desbordan la capacidad del Estado para prevenirlas y atenderlas.
- Los recursos de toda índole, que se asignen en los departamentos y municipios para el fortalecimiento de las comisarías de familia, como la primera y más cercana instancia responsable de atender las violencias al interior de la familia, deben ser revisados y ajustados para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas a estas entidades.

Cumplir con lo anterior sin duda contribuye para avanzar en la respuesta integral para evitar la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género y logra afectar positivamente la atención oportuna y en condiciones de dignidad a las víctimas.

### 4.3 Caracterización del recurso humano vinculado a las comisarías de familia

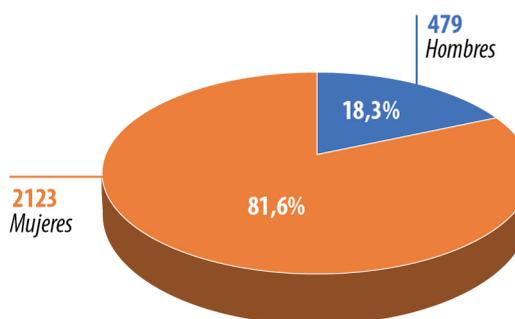
En este ítem se hace una caracterización del recurso humano considerando la distribución por sexo, el tipo de vinculación y el tiempo de permanencia, esta última, base para estimar el índice de rotación de personal en estas entidades.

#### Distribución por sexo

En la conformación de la planta de cargos reportada por 727 comisarías de familia, en 2018 predomina la participación de mujeres con el 81,6% (2.123) del total de cargos informados (2.602), lo que significa que en estas entidades, a nivel global, hay 4,4 mujeres por cada funcionario hombre<sup>17</sup>.

**Gráfico 1.**

**Distribución general de cargos de las comisarías de familia, según sexo**



<sup>17</sup> Calculado a partir de: Total de mujeres en la planta de las comisarías de familia / Total de hombres en la planta de las comisarías de familia

Se destaca la representación de mujeres en el cargo de trabajadora social con el 94,6%, lo que equivale a decir que, en ese cargo, por cada 17,4 mujeres hay un funcionario hombre. Solo el cargo de médico es ocupado mayoritariamente por hombres:

<b>TABLA 4</b>	<b>Cargo</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Relación H/M</b>
<b>Distribución detallada de cargos de las comisarías de familia, según sexo</b>	Comisario/a	29,4%	70,6%	<b>2,4</b>
	Secretario/a	18,8%	81,2%	<b>4,3</b>
	Psicólogo/a	11,2%	88,8%	<b>7,9</b>
	Trabajador/a social	5,4%	94,6%	<b>17,4</b>
	Médico/a	62,5%	37,5%	<b>0,6</b>
	Otros	37,1%	62,9%	<b>1,7</b>
	<b>Total</b>	<b>18,3%</b>	<b>81,6%</b>	<b>4,4</b>

Entre la denominación de otros cargos, se encuentran: personal de apoyo técnico como notificador, asistente administrativo, citador, personal de apoyo misional principalmente abogado, nutricionista y sicopedagogo, en los que la participación de mujeres es del 62,9%, es decir, que en los cargos de apoyo hay 1,7 mujeres por cada hombre.

## Tipo de vinculación

Un factor determinante en el funcionamiento de las comisarías de familia, está relacionado con el tipo de vinculación laboral del comisario/a y del equipo psicosocial, pues el mismo incide tanto en la estabilidad laboral como en la rotación de personal.

El tipo de vinculación que predomina en las comisarías de familia a nivel general, es por contrato de prestación de servicios para 43 de cada 100 personas vinculadas, seguido del nombramiento en provisionalidad para 38,6 de cada 100 personas vinculadas, mientras que en carrera administrativa la relación es de 13,6. Estas frecuencias se presentan a continuación:

<b>Personal de la comisaría</b>	<b>Tipo de vinculación</b>				
	<b>Carrera administrativa</b>	<b>Libre nombramiento</b>	<b>Provisionalidad</b>	<b>Contrato prestación de servicios</b>	<b>Presta apoyo</b>
Comisario/a	13,0%	10,2%	75,8%	0,4%	0,5%
Secretario/a	31,3%	1,9%	35,1%	29,9%	1,9%
Psicólogo/a	7,2%	1,5%	18,8%	71,9%	0,6%
Trabajador/a social	8,8%	0,8%	19,1%	69,8%	1,6%
Médico/a	37,5%	0,0%	37,5%	0,0%	25,0%
Otros	10,8%	1,8%	28,7%	58,1%	0,6%
<b>Total</b>	<b>13,5%</b>	<b>3,9%</b>	<b>38,6%</b>	<b>43,0%</b>	<b>1,0%</b>

Los cargos de libre nombramiento y remoción ocupan un 3,9% en el total, situación que es contraria a la ley, por cuanto este tipo de vinculación que inicialmente se había previsto así en el artículo 297 del Decreto 2737 de 1989 –Código del Menor, fue declarada inexecutable con Sentencia C-406-97 del 28 de agosto de 1997, pero parece que para algunas administraciones locales dicha situación siguiera vigente.

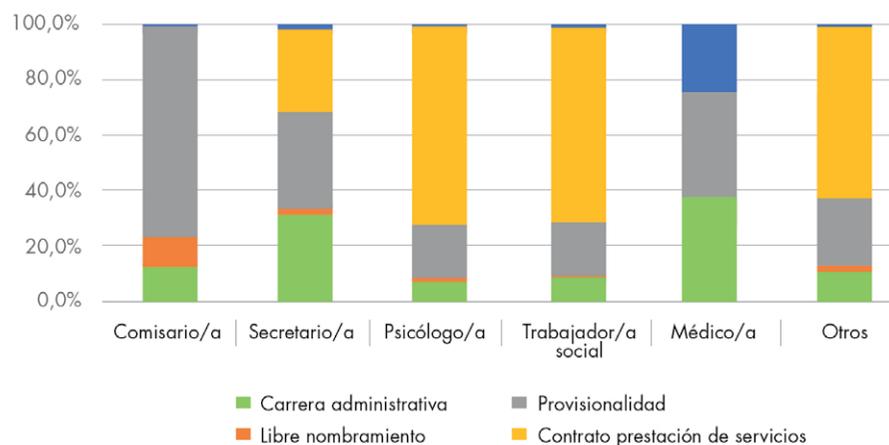
Con el objeto de garantizar a las comisarias y los comisarios de familia, independencia, imparcialidad, la estabilidad del cargo y el respeto del proceso de capacitación y habilidades en los temas de su competencia, la Ley 575 de 2000, dispuso que los comisarios de familia fuesen funcionarios de carrera adminis-

trativa. Sin embargo, prevalece la vinculación en provisionalidad para 75,8 de cada 100 comisarios, con lo que se evidencia que aún no se logra concretar la vinculación de los titulares de estos despachos como funcionarios de carrera administrativa, siendo este un mandato constitucional y legal que solo se cumple para el 13%.

En Bogotá, el 91% de los comisarios que registraron información, está vinculado a la carrera administrativa, en Medellín el 100%, y en las demás ciudades capitales, el 77,6%. Para los cargos de psicólogo y trabajador social, la vinculación es mayoritariamente por contrato de prestación de servicios en un 71,9% y 69,8% respectivamente.

## Gráfico 2.

**Distribución de cargos de las comisarias de familia, según tipo de vinculación**



## Tiempo de permanencia en el cargo

Frente al tiempo de permanencia en el cargo, a nivel global, la mayor frecuencia se ubica en “más de 36 meses” para el 36,2% de los funcionarios vinculados a las comisarias de familia, destacándose el cargo de comisario de familia, con el 52,9% de total. Con permanencia hasta por 12 meses estaban vinculados el 30,9% del total. El detalle se presenta a continuación:

**TABLA 6****Porcentaje de funcionarios de las comisarías de familia por tipo de cargo, según tiempo de permanencia**

Personal de la comisaría de familia	Permanencia – Rangos en número de meses						
	Hasta 3 meses	Entre 4 y 6 meses	Entre 7 y 12 meses	Entre 13 y 24 meses	Entre 26 y 36	Más de 36	Sin info.
Comisario/a	8,4%	3,9%	7,1%	10,2%	15,2%	52,9%	2,3%
Secretario/a	8,9%	4,7%	12,7%	13,2%	15,3%	42,1%	3,1%
Psicólogo/a	10,9%	6,9%	19,6%	17,4%	18,7%	24,2%	2,2%
Trabajador/a social	13,6%	8,0%	20,4%	15,2%	13,4%	26,5%	2,9%
Médico	12,5%	12,5%	12,5%	25,0%	0,0%	37,5%	0,0%
Otros	7,2%	6,0%	15,6%	23,4%	17,4%	28,7%	1,8%
<b>Total</b>	<b>10,2%</b>	<b>5,9%</b>	<b>14,8%</b>	<b>14,6%</b>	<b>15,9%</b>	<b>36,2%</b>	<b>2,5%</b>

Sobre la permanencia de los comisarios de familia se destaca el 10,9%, que ha laborado en el cargo entre 5 y 10 años, el 12,2% entre 11 y 20 años y el 3,4% más de 20 años. Varias razones explicarían el tiempo de permanencia en las comisarías de familia: (i) la baja remuneración mensual frente al nivel de responsabilidad; (ii) depender de las decisiones del mandatario territorial frente al nombramiento y/o la contratación.

## Índice de rotación

El tiempo de permanencia también permite hacer algunas inferencias frente a la rotación del personal de las comisarías de familia, es decir, sobre los funcionarios que son reemplazados en un período de tiempo determinado. Una estimación del *índice de rotación de personal*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Número de personas que renuncian o son retiradas del cargo durante un período de tiempo determinado / Número total personas vinculadas x 100.

Se tomó como referente de tiempo para el cálculo, un término de 12 meses.

para el caso de las comisarías de familia, bajo el supuesto de tener en los últimos 3 años el mismo número de funcionarios vinculados a estas entidades y tomando como referente de tiempo para el cálculo, un término de 12 meses, indicaría que la rotación entre 2017 y 2018 fue del 30,1%, es decir, 30 de cada 100 funcionarios fueron reemplazados en este período de tiempo.

**TABLA 7****Índice de rotación de personal de las comisarías de familia**

Personal de la comisaría de familia	Índice de rotación estimado (últimos 12 meses)	Índice de rotación estimado (últimos 36 meses)
Comisario/a	19,4%	44,8%
Secretario/a	26,4%	54,8%
Psicólogo/a	37,5%	73,6%
Trabajador/a social	42,0%	70,6%
Médico	37,5%	62,5%
Otros	28,7%	69,4%
<b>Total</b>	<b>30,1%</b>	<b>61,3%</b>

El mayor índice de rotación estimado para los últimos 12 meses (año 2018) en relación con cada cargo, fue para el trabajador social, con el 42%, y el menor, para el cargo de comisario de familia con el 19.4%, cifras que significan que, 42 de cada 100 trabajadores sociales y 19,4 de cada 100 comisarios, fueron reemplazados en ese período.

Durante el período de las actuales administraciones<sup>19</sup>, entre 2016 y 2018 fueron reemplazados 61,3% de los funcionarios vinculados a las comisarías de familia, siendo los cargos de psicólogo y trabajador social los de mayor rotación con el 73,6% y 70,6%, respectivamente.

Una alta rotación genera diversas consecuencias que afectan negativamente la prestación del servicio de justicia familiar que prestan las comisarías, por ejemplo, se rompe la continuidad de los procesos, se reduce la productividad laboral, se pierden los procesos de capacitación, se requiere tiempo para el proceso de aprendizaje del funcionario nuevo que llega, se dificulta conseguir el perfil requerido para el cargo y en este punto puede pasar mucho tiempo.

Uno de los principales desafíos de orden administrativo que incide en la efectividad de la justicia familiar y que debe hacer parte de la reforma a las comisarías de familia, es controlar y disminuir el índice de rotación de personal en estas entidades, lo cual se asocia, entre otros, a la vinculación vía la carrera administrativa.

## 4.4 Análisis de requisitos, funciones y remuneración mensual del cargo de comisario de familia

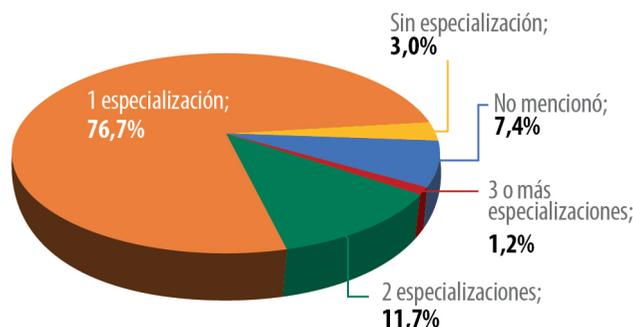
### Requisitos

Según la Ley 1098 de 2006, los requisitos para ser comisario de familia, además de tener título de abogado, son “acreditar título de posgrado en Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal, Derechos Humanos, o en Ciencias Sociales, siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa”.<sup>20</sup>

En este sentido, el cumplimiento de lo anterior se da de la siguiente forma, con información de 829 comisarios:

**Gráfico 3.**

**Distribución de comisarios de familia, según número de especializaciones**



<sup>19</sup> Se tomó como referente de tiempo los últimos 36 meses (2016, 2017 y 2018)

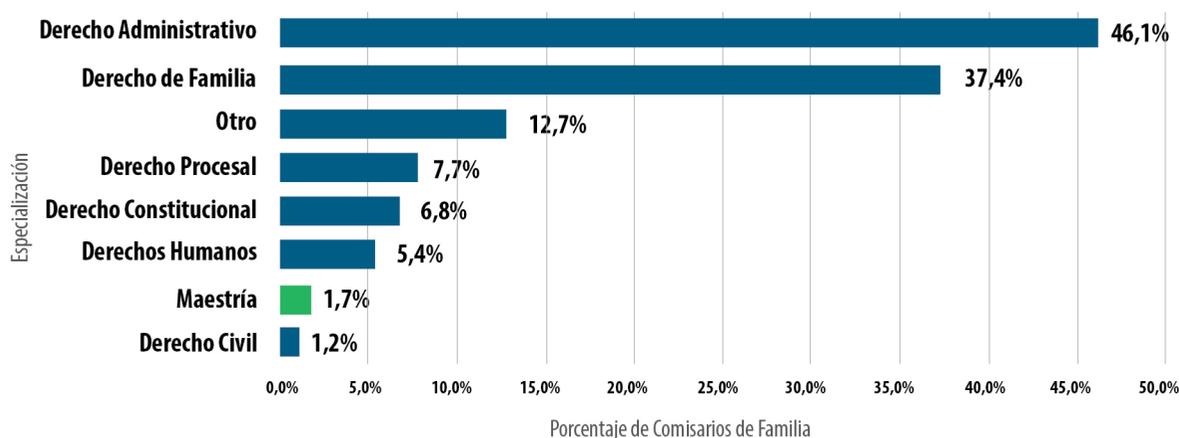
<sup>20</sup> Ley 1098 de 2006 – Artículo 85 en concordancia con el Artículo 80 Numeral 3.

Se observa que 76,7% de los comisarios tiene una especialización y el 12,9% dos o más. Llama la atención que el 3% de los comisarios de familia informó no tener ningún título de especialización, incumpliendo de esta forma con lo dispuesto en la Ley 1098, situación que será objeto de verificación por parte de la Procuraduría General de la Nación; el 7.4% no mencionó la especialización, casos en los cuales surge la duda de si cumplen con el requisito legal.

Entre las distintas especializaciones, la que registró mayor frecuencia fue en Derecho Administrativo, que representa un 46%, seguido del Derecho de Familia con un 37,4%. Se destaca que el 1,7% de los comisarios informó contar con una maestría; quienes tienen otras especializaciones suman el 12,7%.

#### Gráfico 4.

**Distribución de las especializaciones que registraron tener los comisarios de familia**



En relación con lo mencionado en otra especialización, se destacan: Derecho penal, Derecho laboral, Derecho probatorio, Conciliación y arbitramento, Pedagogía en derechos humanos y Maestría en estudios de género y violencia intrafamiliar.

#### **Funciones que realizan los comisarios de familia, diferentes a las asignadas por ley, y que corresponden a otros cargos**

El 31,4% de los comisarios de familia informó que realiza funciones que corresponden a otros cargos, las cuales se agruparon en las siguientes categorías:

**TABLA 8**

**Caracterización de otras funciones que realizan los comisarios de familia**

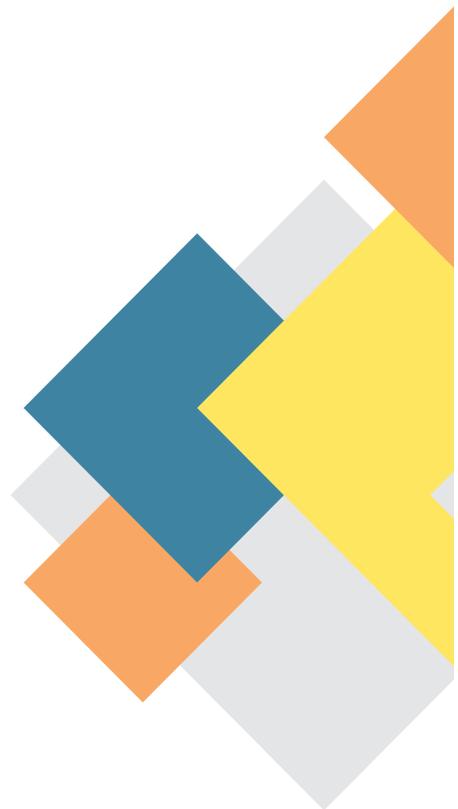
Otras funciones asignadas a los comisarios de familia	Porcentaje de comisarios de familia
Inspector de policía	33,2%
Secretaría técnica /Enlace de diferentes meses y comités (Mesa de infancia y adolescencia, Justicia transicional, Comité de atención integral a víctimas, Comité de erradicación de trabajo infantil, Comité de red del buen trato, Comité de Convivencia escolar, Comité de prevención de abuso sexual, Consejo consultivo de mujer y género, Comité de discapacidad. Comité de alimentación escolar, Comité de prevención del consumo de SPA)	24,0%
Gestión de proyectos, estudios previos, supervisión de contratos (PAE, supervisión contrato psicólogo, trabajador social)	5,3%
Funciones de otros cargos de la comisaría (secretario/trabajador social/psicólogo)	4,6%
Encargado de despacho (Director de Justicia, Secretario de Gobierno, Director de control interno)	3,8%
Otras (diagnósticos, registro de información en plataformas de diferentes temas, rendición de cuentas, procesos secretariales de la alcaldía, apoyo eventos sociales, funciones de tránsito, funciones secretariales del municipio)	3,8%
Funciones del Defensor de familia	2,7%
Asesor de despacho	0,8%
No específica	21,8%

La tercera parte de las respuestas (33,2%) hace referencia a las funciones de Inspector de Policía. Al respecto, el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)<sup>21</sup> precisa que el comisario de familia no puede ser encargado como Inspector de policía por cuanto:

- *el empleo de Comisario de Familia, pertenece al nivel profesional (Art. 18 Decreto 785 de 2005), mientras que el empleo de inspector de policía de 3ª a 6ª categoría pertenece al nivel técnico (Art. 19 Decreto 785 de 2005);*
- *los perfiles de los empleos del nivel profesional y del nivel técnico son diferentes, por lo cual, no es posible hablar de afinidad en las funciones;*
- *el empleo de inspector de policía podrá ser provisto mediante encargo con el empleado de carrera administrativa que se encuentre desempeñando el empleo inmediatamente inferior que exista en la planta de personal de la entidad, siempre que cumpla con **los requisitos** consagrados en el manual específico de funciones y requisitos que tenga adoptado la entidad.*

La asignación de funciones como secretaría técnica o enlace de los diferentes comités y mesas se evidenció en el 24% de los que informaron sobre este aspecto, y otras funciones como supervisor de contratos, encargado de despacho, de rendición de cuentas y de funciones secretariales para un 12,9%.

<sup>21</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 135551 de 2013. Tomado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=63888>. Mayo 28 de 2019



Concluye la Procuraduría que, a las múltiples funciones asignadas a las comisarias y los comisarios de familia y su nivel de complejidad, que no son proporcionales a la conformación y capacidad actual de estas entidades, se suma que las administraciones municipales hacen un uso “inadecuado e irrazonable” en la asignación de otras funciones a los comisarios, desbordando así la posibilidad de brindar una respuesta oportuna y acertada a la violencia intrafamiliar. En este punto, la Corte Constitucional<sup>22</sup> precisó:

*“Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “asignación de funciones” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.*

*¿De dónde proviene dicho uso?(sic) Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: «Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato».*

*Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado”.*

Esas otras funciones también se caracterizan con lo mencionado en la primera audiencia nacional por las comisarías de familia, donde se precisó que a los titulares de estos despachos también se les asigna como responsables de algunas actividades donde haya menores de edad, como las redadas nocturnas a establecimientos públicos donde se expendan licor y del acompañamiento en lugares masivos donde se realicen espectáculos públicos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 105 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

<sup>23</sup> Procuraduría General de la Nación. Memorias Primera Audiencia nacional por las comisarías de familia. 28 de febrero de 2019. Bogotá – Panelista Dra. Martha Gutiérrez – Representante comisarios de familia de Atlántico

## Revisión funcional

Esta revisión parte de un comparativo de funciones y nivel jerárquico con otros cargos. El cargo de comisario de familia, en la estructura de empleo del estado colombiano, se ubica en un nivel profesional, pese a que por su naturaleza y como bien lo han señalado diferentes estudios, confluyen en el mismo, el cumplimiento de funciones administrativas, jurisdiccionales, policivas y de policía judicial, adicionadas con el resto de tareas que les encomiendan los mandatarios municipales en todo lo que tenga que ver con niños, niñas y adolescentes.

Igualmente, como ya se precisó, el cargo de comisario de familia tiene como requisitos ser abogado con estudios de postgrado. En este punto surge una pregunta: ¿El cargo de comisario(a) de familia se ubica en un nivel

jerárquico adecuado? Para responder a esta inquietud, se hizo una revisión de otros cargos que exigen los mismos requisitos académicos.

Se debe mencionar que los Decretos 770 y 785 de 2005, señalan, en su orden, el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional y, el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales.

De acuerdo con los decretos reglamentarios de la Ley 909 de 2004, norma que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, se revisaron para la rama ejecutiva de los niveles nacional y territorial, los requisitos establecidos para los cargos del nivel directivo, asesor y profesional, encontrando lo siguiente:

<b>CUADRO 1</b>		<b>Requisitos establecidos para cargos del nivel directivo, asesor y profesional</b>
<b>Nivel del cargo</b>	<b>Decreto 785 de 2005 - Rama ejecutiva nivel territorial</b>	<b>Decreto 770 de 2005 - Rama ejecutiva nivel nacional</b>
Directivo	<p>13.2.1.1. Para los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: <u>Título profesional y experiencia.</u> Máximo: Título profesional y título de postgrado y experiencia.</p> <p>13.2.1.2. Para los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta, quinta y sexta: Mínimo: <u>Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia.</u> Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.</p>	<p>5.2.1 Nivel Directivo. Mínimo: <u>Título Profesional y experiencia.</u> Máximo: título profesional, título de postgrado y experiencia.</p>
Asesor	<p>13.2.2.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: <u>Título profesional y experiencia.</u> Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.</p> <p>13.2.2.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: cuarta, quinta y sexta: Mínimo: <u>Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior.</u> Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.</p>	<p>5.2.2 Nivel Asesor Mínimo: Título profesional y experiencia. Máximo: <u>Título profesional, título de postgrado y experiencia.</u></p>
Profesional	<p>13.2.3. Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal: Mínimo: Título profesional. Máximo: <u>Título profesional, título de postgrado y experiencia.</u></p>	<p>5.2.3 Nivel Profesional Mínimo: Título profesional. Máximo: <u>Título profesional, título de postgrado y experiencia.</u></p>

Teniendo en cuenta las equivalencias entre estudios y experiencia que se encuentran establecidas en los Decretos 770 y 785 de 2005 para los empleos pertenecientes a los niveles directivo, asesor y profesional, se observa que al título de posgrado en la modalidad de especialización puede aplicarse la equivalencia de dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, es decir, en los cargos que exigen experiencia, se puede acreditar un título de postgrado.

En ese contexto e independientemente de que el cargo de comisario tiene una regulación específica en la Ley 1098 de 2006 en lo que a requisitos se refiere, es posible señalar que estos se asemejan a las exigencias para los cargos del nivel directivo existentes tanto en el nivel nacional como en el territorial e inclusive, para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, son menores a los señalados en la Ley de Infancia, por cuanto sólo se requiere tener título de Tecnólogo o de profesional y experiencia.

Igual situación se observa en el nivel asesor, en el que por ejemplo para los distritos y municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, el requisito específico mínimo puede ser el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior.

Para los cargos del nivel profesional, el requisito mínimo es contar con un título de pregrado, uno de postgrado y experiencia, con lo cual el cargo de comisario se ubicaría en un nivel intermedio de requisitos.

Ahora bien, mirando casos específicos en cuanto a los requisitos exigidos a los comisarios de familia en los manuales de funciones de algunos municipios y comparado con el cargo de personero municipal y de defensor de familia, la situación es la siguiente:

<b>CUADRO 2</b>		<b>Requisitos establecidos para cargos de comisario de familia, defensor de familia y personero municipal – Casos específicos</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Cargo</b>	<b>Nivel</b>	<b>Código</b>	<b>Grado salarial</b>	<b>Requisitos</b>
Sabaneta	Comisario de Familia	Profesional	202	3	Ley 1098 + Experiencia
Medellín	Comisario de Familia	Profesional	202	4001	Ley 1098 + Experiencia
Villavicencio	Comisario de Familia	Profesional	202	9	Ley 1098 + Experiencia
Bucaramanga	Comisario de Familia	Profesional	202	26	Ley 1098
Bogotá	Comisario de Familia	Profesional	202	28	Ley 1098 + Experiencia
Cali	Comisario de Familia	Profesional	202	3	Ley 1098 + Experiencia
Sabaneta	Personero Municipal	Directivo	15	N.D	Ley 136 de 1994 + Especialización
Medellín	Personero Municipal	Directivo	15	N.D	Ley 136 de 1994
Villavicencio	Personero Municipal	Directivo	15	3	Ley 136 de 1994 + Especialización + Experiencia
Bucaramanga	Personero Municipal	Directivo	15	1	Ley 136 de 1994 + Especialización
Bogotá	Personero Municipal	Directivo	15	6	Ley 136 de 1994 + Especialización
Cali	Personero Municipal	Directivo	15	6	Ley 136 de 1994
	Defensor de Familia	Profesional	2125	17	Ley 1098

Como se observa, en la estructura municipal, el cargo de comisario de familia se encuentra ubicado en el nivel profesional, código 202, con diferentes grados salariales, acorde con los rangos de salarios fijados por los concejos municipales. En algunos manuales de funciones, para el cargo se exige experiencia, lo que va en contravía de lo establecido en la ley.

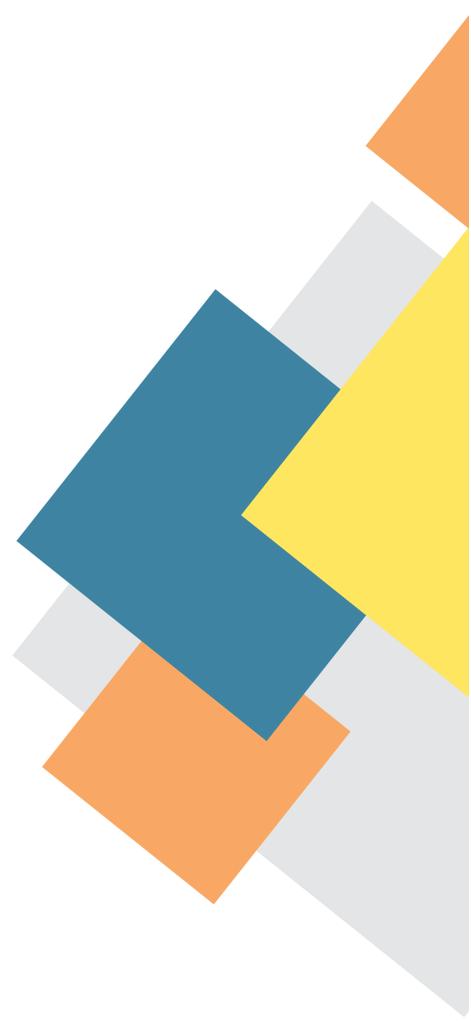
El personero municipal, cuyos requisitos se encuentran establecidos en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 (art. 35) y son, el título de abogado y de postgrado en los municipios de categorías especial; primera y segunda, títulos de abogado y de postgrado y, el de abogado en los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, se encuentra ubicado en el nivel directivo y es un cargo de período fijo.

Por su parte, el cargo de defensor de familia, que se ubica en la rama ejecutiva del nivel nacional, es un cargo profesional, cuyos requisitos se ciñen a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, es decir, título de abogado y título de postgrado en la modalidad de especialización.

En relación con cargos profesionales de la rama ejecutiva y judicial del nivel nacional, se pueden citar los siguientes ejemplos, en los que, de manera similar, -al aplicar las equivalencias establecidas legalmente-, podría equipararse el cargo de comisario de familia:

<b>CUADRO 3</b>		<b>Requisitos establecidos para cargos del nivel profesional en entidades del orden nacional</b>
<b>Entidad</b>	<b>Nivel</b>	<b>Requisitos</b>
Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios	Profesional Grado 15	Título profesional y tener (2) años de experiencia profesional relacionada.
Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios	Profesional Grado 20	Título profesional y tener (3) tres años de experiencia profesional relacionada.
Ministerio de Justicia	Asesor Grado 1020	Título profesional y veinte meses (20) de experiencia profesional relacionada
Ministerio de Justicia	Profesional especializado 2028 12	Título profesional, postgrado y siete meses (7) de experiencia profesional relacionada
ICBF	Profesional especializado 2028 13	Título profesional, postgrado y diez meses (10) de experiencia profesional relacionada
ICBF	Profesional 2044 11	Título profesional y treinta (30) meses de experiencia profesional relacionada

Lo que debe destacarse en el análisis, es que el cargo de comisario de familia se ubica en un nivel jerárquico aparentemente inadecuado en relación con los requisitos exigidos, lo cual, en términos reales puede llevar a la conclusión que no se valora la labor especializada encomendada a los mismos.



En concreto se puede decir que, reconocer esta situación es un punto de partida para analizar, si en realidad se debe ubicar a la comisaría de familia en el lugar que le corresponde, pues cuanto más obvia sea la definición jerárquica del cargo de comisario de familia, en términos de requisitos y funciones a realizar, se espera que mayores y más pronto sean los resultados en el cumplimiento de su rol misional.

## Revisión de la remuneración mensual

Como se señaló anteriormente, la remuneración mensual del cargo de comisario (a) de familia tiene diferentes grados salariales, acorde con los rangos de salarios que fijan los concejos municipales. El análisis que a continuación se presenta surge a partir de un interrogante: ¿La remuneración actual de los comisarios de familia respeta el principio de igualdad?

Los hallazgos de esta Vigilancia superior en relación con la remuneración mensual de los comisarios de familia, se consolidan a partir de la respuesta de 769 despachos; la información se organizó por rangos y categoría del municipio, encontrando que un 75,9% de las comisarías y comisarios de familia devengan entre \$1.000.000 y \$3.000.000, y de estos, un 88,3% se encuentran ubicados en municipios categoría sexta. La información completa se presenta a continuación:

<b>TABLA 9</b>		<b>Remuneración mensual de los comisarios de familia, según rango y categoría municipal</b>							
<b>No. de comisarías por categoría del municipio</b>	<b>No. de comisarías por categoría del municipio</b>								
	<b>Especial</b>	<b>Primera</b>	<b>Segunda</b>	<b>Tercera</b>	<b>Cuarta</b>	<b>Quinta</b>	<b>Sexta</b>	<b>Total General</b>	<b>%</b>
Menor de \$1,000,000		1	2				2	5	0,65%
Entre \$1,000,000 y \$1,500,000	1				2		19	22	2,86%
Entre \$1,500,001 y \$2,000,000			1		1	1	103	106	13,78%
Entre \$2,000,001 y \$2,500,000			3		4	6	219	232	30,17%
Entre \$2,500,001 y \$3,000,000		3	1	2	12	9	195	222	28,87%
Entre \$3,000,001 y \$3,500,000		4	2	2	4	4	45	61	7,93%
Entre \$3,500,001 y \$4,000,000	2	4	9		1	3	13	32	4,16%
Entre \$4,000,001 y \$4,500,000	11	8	2			2	1	24	3,12%
Entre \$4,500,001 y \$5,000,000	10	5	2		1			18	2,34%
Mayor a \$5,000,000	29	8						37	4,81%
Sin dato	1	1					8	10	1,30%
<b>Total general</b>	<b>54</b>	<b>34</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>605</b>	<b>769</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>7,00%</b>	<b>4,40%</b>	<b>2,90%</b>	<b>0,50%</b>	<b>3,30%</b>	<b>3,30%</b>	<b>78,70%</b>	<b>100,00%</b>	

Con base en la categoría del municipio al que corresponde cada comisaría, se estimó la remuneración mensual promedio que tenían los titulares de despacho en la vigencia 2018, con los siguientes resultados:

<b>TABLA 10</b>		<b>Remuneración mensual promedio de los comisarios de familia, según categoría municipal – 2018</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Remuneración mensual promedio Comisario(a) de Familia</b>	<b>Límite inferior</b>	<b>Límite superior</b>
Especial	5.139.058	4.000.000	7.500.000
Primera	4.333.301	2.800.000	6.410.000
Segunda	3.646.018	2.200.000	4.691.971
Tercera	3.137.571	2.500.000	3.580.000
Cuarta	2.953.208	2.148.483	4.873.000
Quinta	3.048.945	2.108.333	4.165.029
Sexta	2.420.768	909.056	4.600.000

El nivel de la remuneración mensual para 99 municipios de categoría sexta oscila entre \$3.000.000 y \$4.600.000; los dos mayores registrados en Cundinamarca, en los municipios de La Mesa, \$4.308.730 y Fúquene, \$4.600.000.

Ahora bien, conforme a las consideraciones señaladas en la revisión funcional del cargo de comisario de familia frente a otros cargos que presentan iguales o similares requisitos, se hicieron los siguientes comparativos en lo que a salario básico se refiere, lo que muestra que para el caso de los municipios de sexta categoría que concentran alrededor del 88% de las comisarías de familia del país, con un promedio salarial de \$2.420.768, estos otros cargos los superan entre un 1.4 y 2.6 veces:

<b>TABLA 11</b>		<b>Remuneración mensual 2018 de otros cargos con requisitos similares a los del comisario de familia</b>	
<b>Decreto salarial</b>	<b>Cargo</b>	<b>Remuneración mensual</b>	<b>Número de veces en que el salario es superior al del CF en municipios categoría sexta (\$2.420.768)</b>
Decreto 337 de 2018	Procuraduría Asesor (Grado 19)	6.327.813	2,6
Decreto 339 de 2018 Decreto 340 de 2018	Juez municipal	4.609.486	1,9
Decreto 330 de 2018	Defensor de familia (Grado 17)	4.509.135	1,9
Decreto 309 de 2018	Personero Municipal cat. sexta	3.879.493	1,6
Decreto 330 de 2018	ICBF Profesional especializado (Grado 13)	3.360.741	1,4

El 75,9% de los comisarios tienen una remuneración mensual que oscila entre \$1.000.000 y \$3.000.000 con un promedio mensual, en ese rango, de \$2.393.541 (sin considerar la diferenciación según categoría del municipio) que, al relacionarlo con la remuneración de cargos de similar competencia en el nivel territorial, es decir, Defensor y Personero, presenta las siguientes diferencias:

<b>TABLA 12</b>		<b>Diferencia remuneración mensual en relación con el cargo de comisario de familia</b>
<b>Denominación del cargo</b>	<b>Asignación básica mensual 2018</b>	<b>Diferencia salarial frente al cargo de comisario de familia</b>
Defensor de familia	4.509.135	2.115.594
Personero Municipal Cat. sexta	3.879.493	1.485.952

Del cuadro anterior se concluye que, comparativamente con la remuneración promedio del comisario de familia en el año 2018, tomada de lo reportado por los mismos comisarios, un defensor de familia ganaba 88,3% más y un personero municipal categoría sexta, 62% más.

En relación con la remuneración mensual de los alcaldes, el artículo 73 de la Ley 617 de 2000 precisa que ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde; esto se cumple para el cargo de comisario(a) de familia, según el siguiente cuadro comparativo por categoría municipal:

<b>TABLA 13</b>		<b>Comparativo remuneración mensual de los alcaldes y los comisarios de familia, según categoría municipal -2018</b>
<b>Categoría del municipio</b>	<b>Alcaldes - Límite máximo salarial mensual - 2018 <sup>24</sup></b>	<b>Remuneración mensual promedio del comisario (a) de familia 2018</b>
Especial	15.512.880	5.139.058
Primera	13.144.250	4.333.301
Segunda	9.500.954	3.646.018
Tercera	7.621.279	3.137.571
Cuarta	6.375.518	2.953.208
Quinta	5.134.748	3.048.945
Sexta	3.879.493	2.420.768

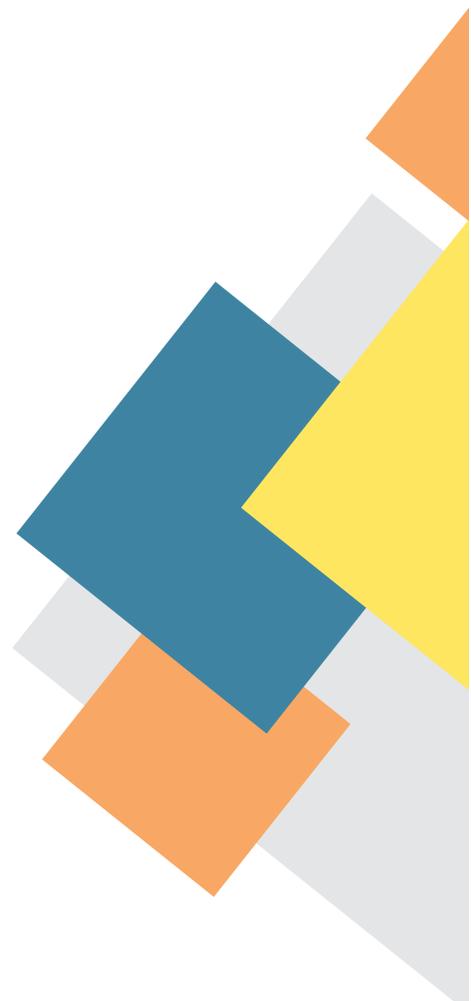
Diferente a lo que sucede con el cargo de personero municipal, que en los municipios de categoría sexta tienen una remuneración igual a la del alcalde, se observa que el cargo de comisario de familia, aún tomado el promedio nacional, se aleja sustancialmente de dicho tope (\$2.420.768 vs. 3.879.493).

<sup>24</sup> Decreto 309 de febrero de 2018

Es importante señalar que existe competencia concurrente en la fijación del salario del cargo de comisario de familia, donde el Congreso de la República promulga la ley marco para salarios de los servidores públicos, el Gobierno nacional fija límites máximos a los mencionados salarios, y los Concejos municipales/distritales fijan el monto de la remuneración en la entidad territorial, lo que obstaculiza la nivelación salarial de los titulares de estos despachos.

Así las cosas, de no existir una reforma a las comisarías de familia que incluya la nivelación salarial, los titulares de despacho no pueden aspirar a una remuneración que sea más acorde con los requisitos exigidos y con la función misional que desempeñan.

La remuneración mensual de los comisarios de Bogotá, según lo registrado por 23 de las personas titulares de despacho, oscila entre \$4.000.000 y \$7.000.000; la mayor concentración está en el rango entre \$4.000.000 y \$5.000.000 para el 56% de los comisarios y hasta \$7.000.000 para el 39,1%.



**TABLA 14**

**Remuneración mensual de los comisarios de familia de Bogotá, según rangos**

Rangos del salario del comisario de familia de Bogotá	No. de comisarios de familia	Porcentaje
Entre 4.000.000 y 5.000.000	13	56,5%
Entre 5.000.001 y 6.000.000	8	34,8%
Entre 6.000.001 y 7.000.000	1	4,3%
Sin información	1	4,3%

No obstante lo anterior, la Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano de la Alcaldía de Bogotá<sup>25</sup>, informó que “la asignación básica mensual de los comisarios de familia para 2018 fue de \$4.220.633 y que dicho empleo devenga además de la Asignación Básica Mensual ABM, Prima técnica y prima de antigüedad de acuerdo a las características particulares de cada servidor público y de la jornada en que este labore ya que existen comisarías de familia que trabajan por sistemas de turnos.

Los porcentajes correspondientes a las primas indicadas son los siguientes:

5. *Prima Técnica: Máximo hasta el 40% de la Asignación Básica Mensual ABM.*
6. *Prima de Antigüedad: De 4 a 9 años de antigüedad: 3% de la Asignación Básica Mensual ABM.*
7. *De 9 a 14 años de antigüedad: 5% de la Asignación Básica Mensual ABM.*
8. *Más de 14 años de antigüedad: 7% de la Asignación Básica Mensual ABM”.*

Con lo anterior se explica que, para Bogotá, el salario mensual registrado sea superior al que informó la Alcaldía, es decir, algunos comisarios y comisarías incluyeron las primas mencionadas.

Ahora bien, se tienen los siguientes ejemplos de cargos con requisitos inferiores a los del comisario (a) de familia, pero con rangos salariales similares:

<sup>25</sup> Respuesta Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano Alcaldía de Bogotá, a requerimiento de la Procuraduría - RAD: S2019043380 - Fecha: 2019-05-13 14:56:31 Código Dep: SDIS.12140

TABLA 15		Cargos de entidades nacionales con similar salario al promedio del comisario de familia 2018
Decreto	Cargo	Remuneración mensual
Decreto 330 de 2018	ICBF Profesional Universitario (Grado 7)	2.477.825
Decreto 337 de 2018	Procuraduría (Grado 8)	2.544.614
Decreto 340 de 2018	Cargos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar (Grado 14)	2.462.649

Con base en el análisis basado en información suministrada por comisarios de familia, la Procuraduría General de la Nación considera que:

- Existen razones claras y bien fundamentadas que justifican la revisión de las escalas salariales de los (as) comisarios (as) de familia por categoría municipal, que pueden sustentar adecuadamente las deliberaciones que se den sobre el nivel al que debe ajustarse la remuneración mensual para el mencionado cargo, en el marco del trabajo que realiza la mesa técnica de comisarías de familia, liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para la formulación del proyecto de ley de reforma a dichas entidades. Se podrían generar varias posibilidades de remuneración, teniendo en cuenta la categoría municipal, el nivel jerárquico o algunas prerrogativas salariales.
  - Se debe asegurar que el nivel salarial de los comisarios de familia se adapte considerando el principio de igualdad salarial.<sup>26</sup>
- Además, concluye que en 2018 persiste lo evidenciado en 2010 por parte del Órgano de control, en relación a la remuneración de los comisarios de familia que se constituye en un **modelo de desigualdad salarial**, y que también se extiende a todo el equipo interdisciplinario, como se evidencia en los análisis siguientes.

## 4.5 Composición del equipo interdisciplinario

Como ya se señaló, la ley precisa la obligatoriedad para los municipios de categoría especial, primera y segunda, de contar con el equipo interdisciplinario completo; para los demás municipios estipula que la comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia a nivel local. De la respuesta de 727 comisarías, se cuantificó la existencia de cada cargo del equipo interdisciplinario a nivel global, con independencia de que algunas comisarías tengan más de un cargo de la misma denominación:

TABLA 16		Porcentaje de comisarías de familia, según existencia de cada cargo del equipo interdisciplinario		
Porcentaje de comisarías, según cargo existente				
Secretario/a	Psicólogo/a	Trabajador/a social	Médico/a	Otro
51,40%	90,0%	64,2%	1,1%	15,5%

<sup>26</sup> Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.

Estos datos evidencian que la composición del equipo interdisciplinario es bastante heterogénea e incompleta, como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>TABLA 17</b>		<b>Porcentaje de comisarías de familia, según composición del equipo interdisciplinario</b>	
<b>Composición</b>	<b>Cargo</b>	<b>No. de comisarías</b>	<b>% de comisarías</b>
36 Comisarías unipersonales	Comisario	36	5,0%
159 comisarías con un cargo	Secretario	13	1,8%
	Psicólogo	134	18,4%
	Trabajador social	12	1,7%
257 comisarías con 2 cargos	Secretario y Psicólogo	77	10,6%
	Secretario y Trabajador social	11	1,5%
	Psicólogo y Trabajador social	169	23,2%
269 comisarías con tres cargos	Secretario, Psicólogo, Trabajador social	267	36,7%
	Secretario, Trabajador social y Médico	2	0,3%
Equipo completo	Secretario, Psicólogo, Trabajador social y Médico	6	0,8%

Otros datos sobre la composición de las comisarías:

- El 1,8% de las comisarías que registraron información tienen 2 comisarios; en Bogotá 5 comisarías; en Antioquia las de los municipios de Copacabana, Girardota, Medellín y Sabaneta; en Sopó (Cundinamarca), Puerto Guzmán (Putumayo), Lebrija (Santander) y Yumbo (Valle del Cauca).
- 4,3% de las comisarías de familia tienen entre 2 y 3 secretarios
- 6,6% de las comisarías tienen entre 2 y 3 psicólogos
- 2,5% de las comisarías tienen entre 2 y 3 trabajadores sociales

La Procuraduría General de la Nación le **RECUERDA** a las entidades territoriales que contar con el equipo interdisciplinario completo no es una opción y las **EXHORTA** para que de forma impostergable, (i) dispongan del equipo interdisciplinario completo, el cual pueden financiar con cargo a los recursos de participación de propósito general de forzosa inversión en otros sectores del SGP y/o con recursos propios (municipios de mediana y mayor densidad poblacional), o, a través del apoyo de los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia a nivel local (municipios de menor densidad poblacional).

## 4.6 Análisis de la remuneración mensual del equipo interdisciplinario

En esta Vigilancia superior se indagó por la remuneración mensual de los integrantes del equipo interdisciplinario (honorarios o salarios), encontrando niveles muy bajos que no se corresponden con el perfil del cargo.

En este análisis, se hace un comparativo del ingreso mensual reportado en cada cargo frente al valor del salario mínimo mensual legal vigente del año 2018, independiente que la vinculación sea de planta o por contrato de prestación de servicios. En todo caso, es importante señalar que el 43% del personal de las comisarías de familia está vinculado mediante contrato, lo que en términos reales pueden significar también menores ingresos frente a cargos similares que siendo de planta, tienen los mismos perfiles y/o responsabilidades.

### Cargo de Secretario de despacho

Llama la atención que, en este cargo, el 12,1% tiene una remuneración mensual menor al \$1.000.000; el 10% devenga el salario mínimo decretado para el año 2018, es decir \$781.242 y el 1%, informó ganar menos del mínimo. La mayor concentración en la remuneración mensual del secretario está entre \$1.000.000 y \$2.000.000, representado con el 63% del total de estos cargos reportados, con un promedio mensual de \$1.388.865.

**TABLA 18**

**Remuneración mensual del cargo de Secretario, según rangos**

Rangos remuneración mensual SECRETARIO	No. de secretarios	Porcentaje
Menos de 1.000.000	55	12,1%
Entre 1.000.001 y 1.500.000	194	42,6%
Entre 1.500.001 y 2.000.000	93	20,4%
Entre 2.000.001 y 2.500.000	50	11,0%
Entre 2.500.001 y 3.000.000	15	3,3%
Entre 3.000.001 y 3.500.000	0	0,0%
Entre 3.500.001 y 4.000.000	2	0,4%
Sin información	16	3,5%

### Cargo de Psicólogo

La mayor concentración en la remuneración mensual del psicólogo, está entre \$1.000.000 y \$2.500.000, representado con el 66,8% del total de estos cargos reportados, con un promedio en este rango de \$1.875.296. El 15,9% tiene una remuneración superior a \$3.000.000.

**TABLA 19****Remuneración mensual del cargo de psicólogo, según rangos**

Rangos remuneración mensual PSICÓLOGO	No. de cargos	Porcentaje
Menos de 1.000.000	1	0,1%
Entre 1.000.001 y 1.500.000	98	13,6%
Entre 1.500.001 y 2.000.000	248	34,3%
Entre 2.000.001 y 2.500.000	137	18,9%
Entre 2.500.001 y 3.000.000	89	12,3%
Entre 3.000.001 y 3.500.000	62	8,6%
Entre 3.500.001 y 4.000.000	31	4,3%
Más de 4.000.000	22	3,0%
Sin información	15	2,1%
Total	723	100,0%

**Cargo de Trabajador social**

De la información reportada sobre la remuneración mensual de los trabajadores sociales, en el 62,5%, oscila entre \$1.000.000 y \$2.500.000, con un promedio en ese rango de \$1.858.095.

**TABLA 20****Remuneración mensual del cargo de trabajador social, según rangos**

Rangos remuneración mensual TRABAJADOR SOCIAL	No. de cargos	Porcentaje
Menos de 1.000.000	4	0,8%
Entre 1.000.001 y 1.500.000	73	14,2%
Entre 1.500.001 y 2.000.000	155	30,2%
Entre 2.000.001 y 2.500.000	93	18,1%
Entre 2.500.001 y 3.000.000	62	12,1%
Entre 3.000.001 y 3.500.000	68	13,2%
Entre 3.500.001 y 4.000.000	28	5,4%
Más de 4.000.000	20	3,9%
Sin información	11	2,1%
Total	514	100,0%

Entre los trabajadores sociales que ganan menos de \$1.000.000, dos reportaron ganar el salario mínimo.

**Cargo de Médico**

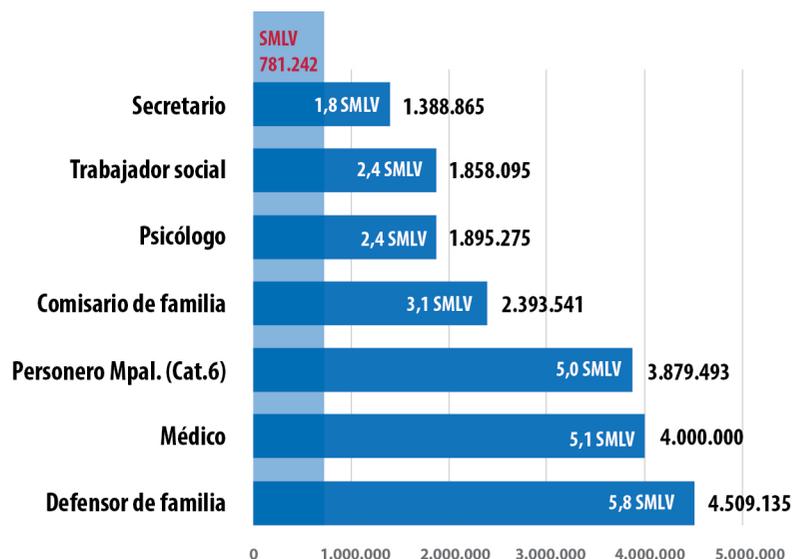
Dos de los médicos tienen una remuneración mensual que oscila entre \$2.000.000 y \$3.000.000, pero no son de la planta de la comisaría, sino que pertenecen a otra dependencia. Hay 4 médicos con remuneración superior a \$4.000.000.

## 4.7 Equivalencias remuneración mensual vs. salario mínimo mensual legal vigente S.M.M.L.V 2018

Teniendo en cuenta que en Colombia, el salario mínimo mensual legal vigente para 2018 fue de \$781.242<sup>27</sup>, las equivalencias de éste, en relación con la remuneración mensual de los cargos de la comisaría de familia, defensor de familia y personero, son las siguientes:

### Gráfico 5.

**Equivalencias remuneración mensual de los cargos de la comisaría de familia, defensor de familia y personero, frente al S.M.M.L.V 2018**



## 4.8 El Comisario y su equipo interdisciplinario requieren de cuidado y protección

Diariamente, los funcionarios de las comisarías de familia interactúan con realidades sociales complejas, con historias impactantes y se exponen a diversos riesgos y tensiones con repercusiones físicas, emocionales y profesionales, generando “un estado de agotamiento físico, emocional y mental que resulta de la implicación a largo plazo en situaciones laborales emocionalmente exigentes”, lo que se conoce como síndrome de Burnout o síndrome de agotamiento profesional<sup>28</sup>, que está incluido en la tabla de enfermedades generales expedida por el Ministerio del Trabajo.<sup>29</sup> Este síndrome, que se genera por la exposición crónica a factores de riesgo psicosocial, también tiene efectos a nivel institucional, con menos nivel de productividad, limitación en las intervenciones con calidad y eficiencia, menos satisfacción por parte de los usuarios del servicio comisarial y no contribuye al restablecimiento de derechos de la población atendida. Aunque no está documentado ni cuantificado, cada día son más frecuentes las manifestaciones de estrés en los comisarios y sus equipos. En este punto llama la atención del Ministerio Público que no haya mayor referencia de estudios o diagnósticos recientes al respecto.

<sup>27</sup> Decreto 2269 de 2017

<sup>28</sup> OIT. Estrés en el trabajo. Un reto colectivo. Primera edición 2016. Tomado de <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2016/490658.pdf>

<sup>29</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 1477 de 2014

Esta circunstancia debe ser atendida por la administración municipal, mediante la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), que *“consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua, lo cual incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en los espacios laborales”*<sup>30</sup>. Sin embargo, solo 50,8% de los comisarios de familia manifestaron haber sido incluidos en este proceso, dato sobre el cual la Procuraduría General de la Nación puede inferir que:

- No se está dando cumplimiento a la obligatoriedad de implementar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), con alcance a los comisarios de familia.
- No se le ha dado la importancia que merece a nivel territorial, la situación laboral y de salud mental de los comisarios de familia.
- Se desconoce la importancia de la prevención del síndrome de burnout a nivel de comisarías de familia, como un problema de salud pública, que actualmente tiene una prevalencia alta.
- No se realizan evaluaciones por parte de la administración municipal en relación con las repercusiones en todos los ámbitos de desarrollo personal y familiar de los funcionarios de las comisarías, y a nivel de productividad y eficiencia.

La Procuraduría General de la Nación **INSTA** a los mandatarios municipales y distritales para que activen el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) para la inclusión de los comisarios de familia y sus equipos interdisciplinarios, garantizando mejoras en las condiciones de la vida laboral de los funcionarios aludidos, a través de:

- Programas para la prevención, la detección, la mitigación del riesgo psicosocial, principalmente.
- Estrategias para el manejo del estrés laboral y programas de salud mental.
- Medidas necesarias que contribuyan a mantener y mejorar los niveles de eficiencia en el marco de la tarea de garantizar los derechos a las víctimas de las violencias al interior de la familia.
- Procesos de seguimiento a los programas realizados y a las situaciones encontradas.

<sup>30</sup> Decreto 1072 de 2015

## 4.9 Capacidad instalada de las comisarías de familia

La infraestructura y dotación para la configuración de los espacios de las comisarías de familia se considera como parte de su capacidad instalada para la prestación del servicio de justicia familiar. El mobiliario y la dotación de cada comisaría, juegan un papel muy importante en el entorno en que se desarrolla la prestación del servicio de justicia familiar, tanto por las características de las situaciones que conocen a diario las comisarías donde las personas que acuden requieren de una atención digna, como por el ambiente laboral y las condiciones en que deben trabajar los funcionarios de estas entidades para el correcto y efectivo desempeño de sus funciones.

La Procuraduría General de la Nación indagó, a partir de la percepción del titular del despacho, sobre las condiciones generales de la construcción donde funciona la comisaría de familia, y la existencia y suficiencia de los espacios para la atención integral a las víctimas de la violencia intrafamiliar; igualmente sobre la disponibilidad de los servicios públicos, a partir de la realidad de cada comisaría.

### Infraestructura y dotación

Este análisis se hace sobre la respuesta de 900 comisarías de familia.

### Estado general de la construcción

Sobre las condiciones generales de la construcción (estado de conservación) donde funciona la comisaría de familia, teniendo en cuenta aspectos como paredes, pisos, techos, pintura, puertas, ventilación e iluminación, los comisarías de familia consideran que en buenas condiciones está el 39,9% de las comisarías de familia, en regulares condiciones el 48% y en malas condiciones el 12,1%.

### Características de los espacios físicos

Las comisarías de familia atienden problemáticas sociales que requieren de diferentes espacios para garantizar una atención en condiciones de dignidad, que además deben incluir la privacidad para las víctimas de violencias al interior de la familia, y un adecuado espacio laboral para los funcionarios. En promedio, los espacios considerados dentro de la infraestructura, existen en el 52,6% de las comisarías que respondieron y son suficientes solo para la mitad de éstas.

**TABLA 21**

**Características de la infraestructura de las comisarías de familia**

Descripción del espacio		Porcentaje de comisarías			
		Existe 2018	Es suficiente	No es suficiente	No existe
Para la atención de los integrantes de la familia	Espacio para la recepción	67,4%	50,1%	49,9%	32,6%
	Sala de espera	53,6%	52,1%	47,9%	46,4%
	Espacio para personas con discapacidad	19,6%	65,9%	34,1%	80,4%
	Espacio para la atención en condiciones de privacidad de los usuarios/as	44,6%	21,2%	52,4%	55,4%
	Espacio para reuniones con usuarios/as	43,1%	54,6%	45,4%	56,9%
	Baños para usuarios/as	52,8%	61,1%	38,9%	47,2%
Para el cumplimiento de la labor del personal de la comisaría de familia	Oficinas o puestos de trabajo para equipo de la comisaría	75,8%	34,2%	65,8%	24,2%
	Baños para personal de la comisaría	64,3%	65,6%	34,4%	35,7%

Comparativamente con la situación evidenciada en 2010, se encontró que en 2018 existen menos espacios disponibles para la atención en condiciones de dignidad a las víctimas de la VIF, siendo los baños para usuarios(as) y baños para personal de las comisarías los de mayor diferencia negativa.

**TABLA 22**

**Comparativo existencia de espacios físicos  
2010 – 2018**

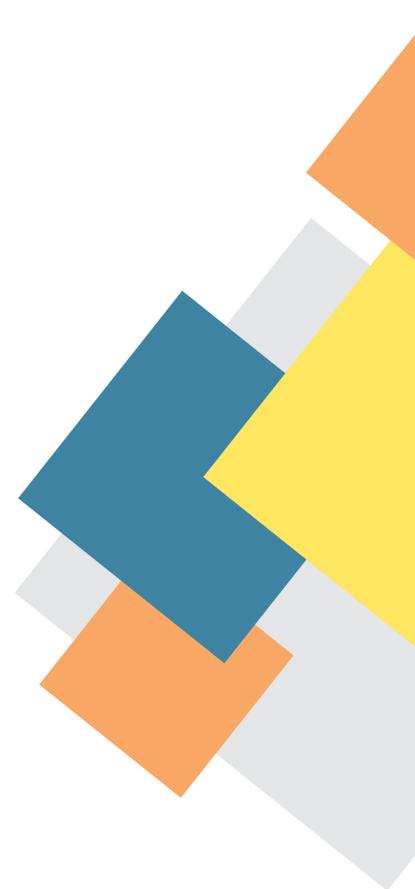
Descripción del espacio	Descripción del espacio		
	Existe 2018	Existe 2010 <sup>31</sup>	Diferencia
Espacio para la recepción	67,4%	70,3%	-2,9%
Sala de espera	53,6%	55,9%	-2,3%
Espacio para personas con discapacidad	19,6%	26,2%	-6,6%
Espacio para la atención en condiciones de privacidad de los usuarios/as	44,6%	57,3%	-12,7%
Espacio para reuniones con usuarios/as	43,1%	58,4%	-15,3%
Baños para usuarios/as	52,8%	84,1%	-31,3%
Oficinas o puestos de trabajo para equipo de la comisaría	75,8%	70,0%	5,8%
Baños para personal de la comisaría	64,3%	88,9%	-24,6%

El espacio para personas en situación de discapacidad, hace parte de la infraestructura solo en el 19,5% de las comisarías de familia, cifra que comparada con la de 2010, resulta ser menor en 6,6%. Específicamente sobre el acceso para personas con discapacidad, cerca de la tercera parte de las comisarías mencionaron tenerlo.

La Ley Estatutaria 1618 de 2013, establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. En relación con el acceso y la accesibilidad, precisa que son *“condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona”*.

En igual sentido, la citada ley precisa que las barreras, hacen referencia a *“cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad”* y define entre otras, las barreras físicas como *“aquellos obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad”*.

<sup>31</sup> Procuraduría General de la Nación. Revista Procurando la Equidad No. 6.



Mejorar y facilitar el acceso físico a las comisarías de familia para las personas con discapacidad y asegurar su desplazamiento en los espacios interiores, supone como mínimo, contar con accesos y espacios comunes, aptos para ser utilizados por todas las personas: rampas como alternativa a escaleras, pasamanos en las escaleras, baño adaptado para personas en esta condición.

En relación con las oficinas o puestos de trabajo para el equipo de la comisaría, cerca de la cuarta parte (24,2%) no dispone de ellos.

### Disponibilidad permanente de servicios públicos

La comunicación en las comisarías de familia está seriamente afectada por cuanto existe teléfono fijo y celular solo para el 33,8% y 40,8% de las comisarías, respectivamente y si bien se registra la existencia de internet en el 90,1%, y de correo electrónico en el 75,2%, los problemas de conectividad y de uso no exclusivo de los computadores, persisten en los territorios. Frente a 2010, la existencia de teléfono fijo disminuyó un 26,1%.

Uno de los aspectos que ha sido reiterativo por parte de los comisarios de familia, como una limitación para la prestación del servicio de justicia familiar, es la falta de transporte para garantizar movilización de los funcionarios a las consultas en domicilios, rescates, etc.; en 2018 el 70,4% de las comisarías no tuvieron la prestación de ese servicio.

El servicio de internet tiene una cobertura para el 90,1% de las comisarías, 33,5% más que en 2010.

**TABLA 23**

**Disponibilidad de servicios públicos - Comparativo 2010 – 2018**

Tipo de servicio	Porcentaje de comisarías de familia		
	Disponibilidad 2018	Disponibilidad 2010	Diferencia
Agua	85,3%	85,7%	-0,4%
Luz eléctrica	98,3%	97,7%	0,6%
Teléfono fijo	33,7%	59,8%	-26,1%
Celular	41,2%		
Internet	90,1%	56,6%	33,5%
Alcantarillado	91,3%	87,1%	4,2%
Recolección de basuras	95,0%	93,8%	1,2%
Servicio de vigilancia permanente	27,3%	43,7%	-16,4%
Correo electrónico institucional de la comisaría (no Hotmail ni Gmail)	75,2%		
Transporte para garantizar movilización de los funcionarios a las consultas en domicilios, rescates, etc.	29,6%		

Entre 2010 y 2018, la prestación del servicio de vigilancia 2018, disminuyó en 16,4%, pasando del 43,7% al 27,3% del total de comisarías con el servicio; la no disponibilidad de la vigilancia permanente puede obedecer a la falta de recursos del municipio y/o a que no se considera prioritario. Según los comisarios de familia, "es evidente la inseguridad que día a día viven los comisarios de familia ya que no cuentan con un vigilante privado que haga

presencia en el despacho e intervenga por si en algún momento hay una reacción violenta de los usuarios frente al comisario, como ha pasado con varios de ellos. Igualmente, no se asigna policía de infancia para acompañar situaciones difíciles que se presentan en la atención de casos de menores de edad; protección que si tienen otros funcionarios de la rama judicial".<sup>32</sup>

## Dotación de muebles y enseres

Sobre la dotación de muebles y enseres, si bien en promedio son de uso exclusivo en el 72,2% de las comisarías, en relación con su estado, predominan las condiciones regulares en el 44,1% de las comisarías de familia sobre las que se reportó su existencia y son suficientes en el 41,9%.

**TABLA 24**

**Valoración de la existencia y características de los muebles y enseres**

Muebles y enseres	Porcentaje de comisarías de familia					De uso exclusivo
	Existe	Buenas	Regulares	Malas	Suficiente	
Escritorios y sillas para el personal de la comisaría	91,9%	31,9%	50,9%	17,2%	35,8%	81,3%
Muebles para archivo	67,2%	36,2%	49,6%	14,2%	26,4%	89,1%
Fax	4,7%	S/R	S/R	S/R	76,2%	45,2%
Computadores	96,4%	37,6%	50,5%	12,0%	31,1%	85,8%
Impresora	90,4%	47,3%	42,8%	10,0%	30,3%	79,0%
Teléfonos	42,0%	65,1%	28,3%	6,6%	59,0%	71,7%
Asientos en sala de espera	58,8%	45,4%	42,7%	11,9%	34,4%	53,1%

No respondió el 1,8%

Se evidenció una desmejora en la dotación de muebles y enseres entre 2010 y 2018; la dotación de teléfono que disminuye en 19,2% se corresponde con la disponibilidad del servicio público de telefonía.

32 Audiencia Comisarios de familia – PGN - Entidades nacionales Junio 9 de 2018 Bogotá

**TABLA 25****Comparativo existencia de muebles y enseres  
2010 – 2018**

Muebles y enseres	Porcentaje de comisarías de familia		
	Existe 2018	Existe 2010	Diferencia
Escritorios y sillas para el personal de la comisaría	91,9%	97,8%	-5,9%
Muebles para archivo	67,2%	80,5%	-13,3%
Fax	4,7%	32,2%	-27,5%
Computadores	96,4%	96,3%	0,1%
Impresora	90,4%	90,0%	0,4%
Teléfonos	42,0%	61,2%	-19,2%
Asientos en sala de espera	58,8%	61,3%	-2,5%

Mientras el fax existía en 2010 para la tercera parte de las comisarías, en 2018 solo el 4,7% lo mencionó; esta tecnología tiende a desaparecer por la implementación del servicio de correo electrónico en el 2018 para el 75,2% de las comisarías, lo cual explica esta disminución.

## 4.10 Indicador de infraestructura

Para poder tener un valor representativo de la capacidad, calidad y estado general de la infraestructura de las comisarías de familia, desde 2010 la Procuraduría General de la Nación diseñó un indicador de infraestructura, que permite al ente de control (i) establecer qué tanto se posibilita la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad, y la garantía de derechos de la población víctima, y; (ii) inferir sobre la intervención requerida para mejorar las condiciones encontradas. En este ejercicio cada componente dentro del conjunto total considerado con los ítems mencionados en los cuadros anteriores, tuvo la misma ponderación.

Para la Procuraduría General de la Nación, cuando se trata de prestar el servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad a las personas que acuden a las comisarías, las características de la infraestructura física deben ser adecuadas a las realidades y condiciones propias de la VIF y la VBG, y en consecuencia

deben responder a las exigencias de existencia, calidad y suficiencia; en tal sentido, se diseñaron los rangos del indicador de infraestructura, precisando que solo cuando el indicador es superior a 71%, la infraestructura se considera "aceptable" y "óptima".

Como se observa en la siguiente tabla, el 74,8% de las comisarías de familia tiene un indicador de infraestructura deficiente, lo que para la Procuraduría significa que las características de infraestructura y dotación limitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad y su contribución con la garantía de derechos es mínima. Estas entidades requieren de una urgente revisión para que en la planeación municipal sean incorporados los recursos y las estrategias necesarios para mejorar la infraestructura y garantizar la prestación del servicio en condiciones de dignidad. La información completa se presenta en el siguiente cuadro:

<b>CUADRO 4</b>		<b>Indicador de infraestructura 2018 e interpretación</b>	
<b>Rangos del indicador</b>	<b>Porcentaje de comisarías de familia en cada rango</b>	<b>Interpretación</b>	
<b>0 - 20% Crítica</b>	1,5%	Las características de infraestructura y dotación imposibilitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad y no contribuyen con la garantía de derechos de la población víctima. Estas entidades requieren de manera urgente, de un plan de choque que contrarreste esta situación y de una inmediata revisión para que en la planeación sean incorporados los recursos y las estrategias necesarios para garantizar la prestación del servicio en condiciones de dignidad.	
<b>21% - 70% Deficiente</b>	74,8%	Las características de infraestructura y dotación limitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad y su contribución con la garantía de derechos es mínima. Estas entidades requieren de una urgente revisión para que en la planeación municipal sean incorporados los recursos y las estrategias necesarios para mejorar la infraestructura y garantizar la prestación del servicio en condiciones de dignidad.	
<b>71% - 85% Aceptable</b>	18,4%	Las características de infraestructura y dotación contribuyen en gran medida a la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad, aunque con algunas dificultades que pueden ser superadas en el corto plazo. Estas entidades requieren una intervención periódica a la infraestructura para no desmejorar la prestación del servicio en condiciones de dignidad y que responda a las necesidades de la población víctima.	
<b>86% - 100% Óptima</b>	5,3%	Las características de infraestructura y dotación contribuyen de manera directa con la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad. Estas entidades requieren continuar con un mantenimiento permanente a la infraestructura, para mantener la prestación del servicio en condiciones de dignidad.	

El indicador de infraestructura aceptable y óptima, se registra solo para 24 de cada 100 comisarías de familia.

Comparativamente con la situación encontrada en 2010, el porcentaje de comisarías de familia con un indicador de infraestructura deficiente aumentó en 8,7%, mientras que las que se ubicaron en aceptable y óptima, disminuyeron en 4,3% y 2,1% respectivamente, como se muestra a continuación:

<b>TABLA 26</b>		<b>Indicador de infraestructura – comparativo 2010/2018</b>	
<b>Rangos del indicador</b>		<b>Porcentaje de comisarías en cada rango del indicador</b>	
		<b>Indicador 2010</b>	<b>Indicador 2018</b>
<b>0 - 20% Crítica</b>		3,8%	1,5%
<b>21% - 70% Deficiente</b>		66,1%	74,8%
<b>71% - 85% Aceptable</b>		22,7%	18,4%
<b>86% - 100% Óptima</b>		7,4%	5,3%



Con base en el análisis anterior, el Ministerio Público concluye que no es posible que las comisarías presten el servicio de justicia familiar de manera eficaz y eficiente, si estas no cuentan con la infraestructura y herramientas necesarias, lo cual sin duda afecta la premisa de respeto a la dignidad de las personas que acuden a estas entidades, así como la calidad en la prestación del servicio de justicia.

## 4.11 Herramientas asociadas al desempeño de las comisarías de familia

Hay algunas herramientas de gestión que tienen gran relevancia en el desempeño de las comisarías de familia así como en la consecución de los resultados esperados en el marco de la garantía de derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar. La Vigilancia superior indagó sobre algunas de estas herramientas como el manual de funciones, los lineamientos, los sistemas y manejo de información, los procesos de capacitación, la articulación interinstitucional y la calidad de la misma.

### Existencia de manual de funciones

La Constitución Política de 1991, establece en su artículo 122 que *“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente...”* En relación con la pregunta sobre la existencia de manuales de funciones, llama la atención que el 14,6% de los comisarios de familia respondió no contar con ellos. Surgen al respecto varios interrogantes: ¿Estos comisarios de familia no conocen el manual de funciones? ¿Los municipios donde están estas comisarías no cuentan con manual de funciones para el cargo? Cabría preguntarse también ¿Cómo suplen ese vacío, si no hay manual?; ¿Cómo se orientan o proceden funcionaria/os al respecto?.

### Lineamientos

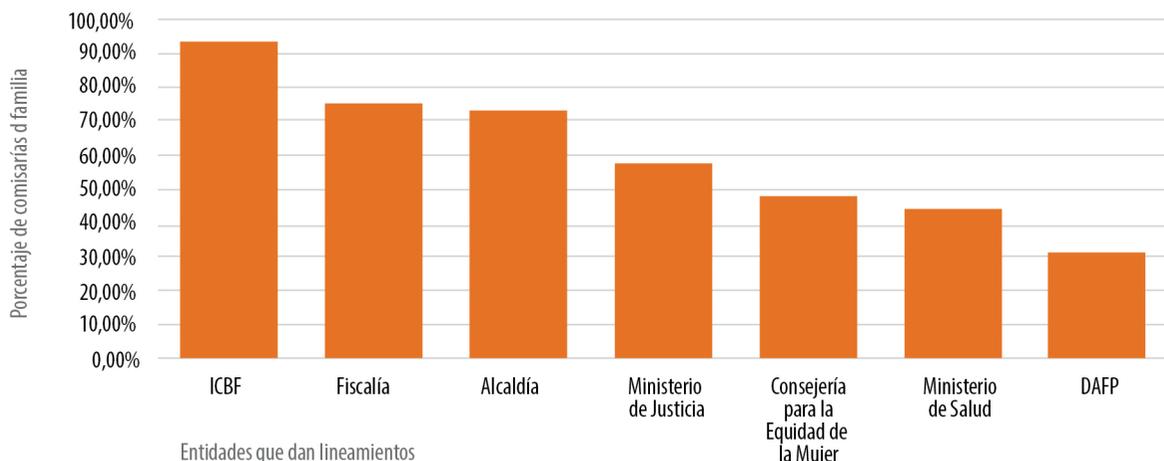
Las diferentes entidades que tienen responsabilidad en el marco de la gestión de las comisarías de familia generan lineamientos para orientar de manera general o específica diferentes acciones que deben ser implementadas por éstas.

A manera de ejemplo se citan, lineamientos del ICBF para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, violencia sexual, situación de discapacidad, atención integral de problemas de convivencia familiar; lineamientos de la Fiscalía General de la Nación sobre las funciones de policía judicial; del Ministerio de Justicia y del Derecho para la atención a las víctimas de violencia basada en género.

La información sobre las comisarías que registraron atender los lineamientos se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 6.**

**Porcentaje de comisarías de familia que atiende lineamientos, según entidad**



Un 7% de las comisarías manifestó no atender los lineamientos del ICBF, siendo estos, el eje central de orientación de la función misional de estas entidades.

Los lineamientos del Ministerio de Justicia y del Derecho para la atención de las violencias basadas en género, especialmente contra las mujeres son atendidos solo por 58 de cada 100 comisarías de familia, siendo estos, la pauta para realizar una atención integral desde la perspectiva de los derechos humanos y con enfoque de género y diferencial, y son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios de las comisarías de familia del país.<sup>33</sup>

Los lineamientos de la Fiscalía General de la Nación para la realización de las funciones de policía judicial son atendidos por el 78% de las comisarías.

Por otra parte, solo el 21% de las comisarías mencionó atender los lineamientos de las 7 entidades mencionadas.

Con estos datos, surgen algunas dudas para la Procuraduría:

- > ¿Por qué no todas las comisarías atienden los lineamientos, al menos de las 3 entidades mencionadas, siendo estos orientadores para el cumplimiento de la función comisarial?
- > ¿Cuál es el nivel de desconocimiento que tienen estas entidades frente a los lineamientos que deben atender?
- > ¿Por qué cada entidad que dicta lineamientos no ha hecho el respectivo control y/o seguimiento a la aplicación de los mismos?

**Entidades a las que las comisarías de familia reportan información**

De la gestión de las comisarías de familia el país no conoce resultados, no hay información confiable al respecto, la que se genera es fraccionada, a pesar de que estas entidades suministran informes periódicos a varias instituciones de orden nacional y a su respectiva alcaldía:

33 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. JUSTICIA Y GÉNERO II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia. Bogotá 2012



**TABLA 27****Entidades a las que la comisaría de familia reporta información periódica**

Nombre entidad	% de comisarías de familia
ICBF	84,9%
Alcaldía	55,6%
Ministerio de Justicia y del Derecho	35,1%
Ministerio de Salud y Protección Social	17,1%
Otra	16,3%
Consejería para la equidad de la mujer	6,6%

*No respondió el 6,5%*

En este punto es importante saber:

- > ¿Cuál es la demanda real de informes que tienen rendir las comisarías de familia?
- > ¿Cuáles son de obligatorio cumplimiento?
- > ¿Cuál es la finalidad de los informes?
- > ¿Cuál es el uso que las respectivas entidades dan a los informes de las comisarías de familia?
- > ¿Cuál es el nivel de retroalimentación que tienen las entidades con las comisarías de familia sobre la consolidación de informes presentados?

## Registro y seguimiento de casos

Tanto los informes que deben presentar las comisarías de familia como el seguimiento que hacen a las situaciones que son de su conocimiento, tienen una fuente primaria de información que es donde registran los casos y las actuaciones.

Se evidenció que el 45,1% de las comisarías, realiza el registro de casos empleando un libro radicador, mientras que las que han escalado a un programa informático o base de datos representan un 47,5%, entre los cuales se menciona el aplicativo SIRBE (Sistema informático Misional de Servicios Sociales de la Secretaría

Distrital de Integración Social de Bogotá, que tiene un módulo para comisarías de familia). Algunas comisarías utilizan tanto el libro radicador como el programa informático.

**TABLA 28****Registro de casos**

Herramienta para el registro y seguimiento de casos	% de comisarías de familia
Libro radicador	45,10%
Programa informático o base de datos	47,50%
Otro	12,60%
Ninguno	8,00%

*No respondió el 6,5%*

## Sistemas de información habilitados

Tanto la Fiscalía General de la Nación como el Ministerio de Justicia y del Derecho tienen responsabilidad frente a la gestión y consolidación de información estadística relacionada con las noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio por presuntos hechos delictivos, y con los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC–, respectivamente.

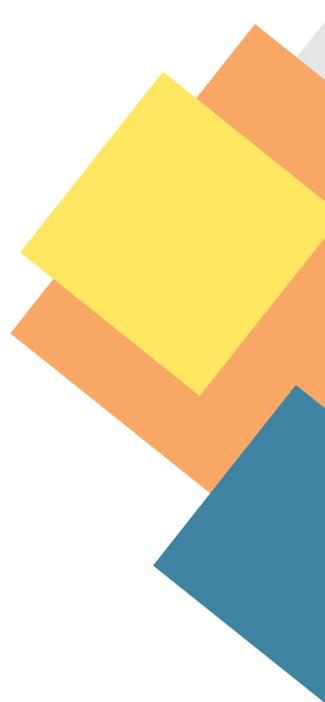
Para este fin, en el marco de las competencias de las comisarías, estas deben registrar la información correspondiente en los sistemas (i) SPOA (Sistema Penal Oral Acusatorio) y (ii) SICAAC (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición),

frente a lo cual, la Procuraduría indagó si los mencionados sistemas estaban habilitados.

Según los comisarios de familia, el SPOA está habilitado en el 3,3% de estas entidades y el SICAAC en el 50%; sobre el nivel de actualización de información de estos sistemas, ningún comisario dio respuesta. La capacitación que en el manejo de estos dos sistemas fue reportada por el 7% de los titulares de despacho.

La Procuraduría no tiene certeza sobre el número de comisarías de familia donde efectivamente están habilitados estos sistemas o si existen otros mecanismos para el registro de esta información; sin embargo, sobre la base de las respuestas, al respecto surgen varias inquietudes:

- > ¿De qué magnitud puede ser el subregistro de las noticias criminales, desde las comisarías de familia?
- > ¿Qué estadísticas tiene la Fiscalía General de la Nación sobre noticias criminales registradas por parte de las comisarías de familia?
- > ¿Qué estadísticas tiene el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las conciliaciones que realizan estas entidades?



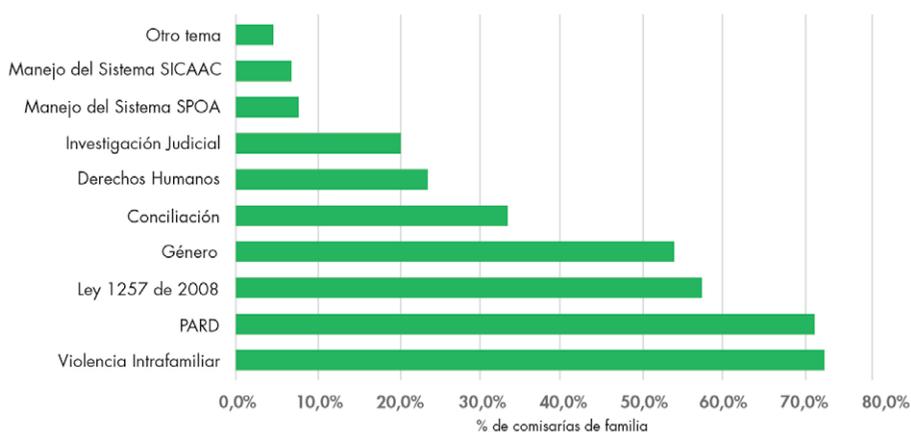
## Procesos de capacitación

En esta Vigilancia superior se encontró que entre 2016 y 2017, todos los comisarios de familia recibieron algún tipo de capacitación, destacando como las de mayor frecuencia, las relacionadas con la VIF y el PARD, en promedio registradas por el 72% de los comisarios de familia; le siguen las capacitaciones relacionadas con la Ley 1257 de 2008 y género, en promedio recibidas por el 56%; las de menor frecuencia registrada fueron sobre el manejo de los sistemas SICAAC (Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición) y SPOA (Sistema Penal Oral Acusatorio).

El siguiente gráfico muestra en detalle los temas de capacitación:

### Gráfico 7.

**Porcentaje de comisarías de familia que recibió capacitación, según temática 2016-2017**



Entre los otros temas de capacitación registrados por el 4,5% de las comisarías se incluyeron Código Nacional de Policía, Responsabilidad penal para adolescentes, Ley 1098 de 2006, Discapacidad, Población LGBTI y Oralidad.

Llama la atención que para el cumplimiento de las funciones transitorias de policía judicial, establecidas por tercera vez en la Resolución 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación y vigentes hasta 2022, solo el 20,5% registró haber recibido capacitación, lo cual no se corresponde con el nivel de conocimiento que en el tema deben tener los comisarios de familia y sus equipos interdisciplinarios para recibir denuncias penales por el delito de violencia intrafamiliar, realizar entrevistas, realizar inspecciones en el lugar de los hechos y en lugares distintos al hecho, recaudar todas las evidencias y elementos materiales probatorios cuyo hallazgo se efectúe como consecuencia de tales inspecciones, recaudar los documentos y demás evidencias y

elementos materiales probatorios que requiera el fiscal director de la indagación o investigación, recibir denuncias penales por delitos contra niños, niñas y adolescentes, entre otras.

Según la Fiscalía General de la Nación, “el propósito de la asignación de funciones transitorias de policía judicial a las comisarías de familia, desde su inicio, ha sido:

- > Facilitar el acceso a la justicia de las niñas, los niños y adolescentes, y la familia.
- > Posibilitar que las pruebas recepcionadas en sede de las comisarías de familia, puedan ser tenidas en cuenta en el proceso penal.
- > Evitar la duplicidad de las actuaciones y una posible revictimización.

Bajo los propósitos descritos, la Fiscalía General de la Nación ha podido identificar, y así lo dejó expresamente señalado en las consideraciones de la Resolución 2230 de 2017, que a través de la asignación de funciones tran-

sitorias de policía judicial se ha logrado optimizar recursos y esfuerzos para mejorar las condiciones de atención y el desarrollo de actividades investigativas, de manera especial, en territorios donde la Fiscalía General de la Nación no cuenta con presencia institucional, o en su defecto la Policía Nacional no cuenta con Policía Judicial Profesional Especializada en atención de casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes y en el manejo de la violencia intrafamiliar o violencias en el entorno familiar”.<sup>34</sup>

Para la Procuraduría General de la Nación, lo anterior no queda claro teniendo en cuenta la poca capacitación que en el tema han recibido las comisarías de familia.

Un análisis comparativo frente a lo registrado por los comisarios de familia en 2010 evidencia que los procesos de capacitación se incrementaron significativamente en 2018, como se aprecia en la siguiente tabla:

**TABLA 29**

**Comparativo porcentaje de comisarías de familia que recibieron capacitación según temática 2010-2018**

Tema de capacitación	2018	2010	Diferencia
Violencia sexual	59,9%	28,5%	31,4%
Violencia intrafamiliar	72,5%	28,5%	44,0%
PARD	71,3%		
Ley 1257 de 2008	57,4%	18,4%	39,0%
Género	53,9%	16,0%	37,9%
Conciliación	33,5%	18,5%	15,0%
Derechos Humanos	23,6%	16,1%	7,5%
Investigación judicial	20,5%		
Manejo del Sistema SPOA	7,9%		
Manejo del Sistema SICAAC	7,0%		
Otro tema	4,5%	2,5%	2,0%

<sup>34</sup> Procuraduría General de la Nación. Memorias Primera audiencia nacional por las comisarías de familia. Febrero 28 de 2019. Intervención Dra. Maricela Villabona Blanco, Fiscal 03 Grupo Fortalecimiento de la investigación y judicialización de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

La capacitación relacionada con la Ley 1257 de 2008 y género, fue recibida por algo más de la mitad de los comisarios, mientras que en conciliación y derechos humanos solo por 33,5% y 23,6% respectivamente, frente a lo cual se infiere que no se está dando cumplimiento a las disposiciones de esta norma, en la que se precisa que el gobierno nacional *“Ejecutará programas de formación para los servidores públicos que garanticen la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres víctimas de la violencia, con especial énfasis en los operadores/as de justicia, el personal de salud y las autoridades de policía”*<sup>35</sup>, donde se incluyen los funcionarios de las comisarías de familia.

El Procurador General de la Nación, **EXHORTA** a las autoridades territoriales a incorporar en sus planes anuales de inversión y en el presupuesto municipal, los recursos necesarios y específicos para generar programas de capacitación y actualización dirigidos a los comisarios de familia y sus equipos interdisciplinarios, teniendo en cuenta que contribuyen para que estos tengan la idoneidad y la formación adecuada para un apropiado ejercicio de su función misional y debe constituirse en una práctica permanente a nivel municipal, que asegure una respuesta integral a la VIF y la VBG.

## 4.12 Articulación interinstitucional

La garantía de derechos de las víctimas de la VIF y la VBG, no depende únicamente de las comisarías de familia; la atención que prestan es el primer eslabón en la cadena de responsabilidades que involucra a nivel local directa o indirectamente varias instancias que activan una ruta para atender a la víctima y garantizar su protección, su recuperación y la restitución de sus derechos, y de esta forma confluyen las intervenciones intersectoriales de 10 entidades: Centro Zonal, Comando de Policía, Policía de Infancia, Centro de Salud, Medicina Legal, Juzgado, Fiscalía, Personería, Defensoría y Procuraduría.

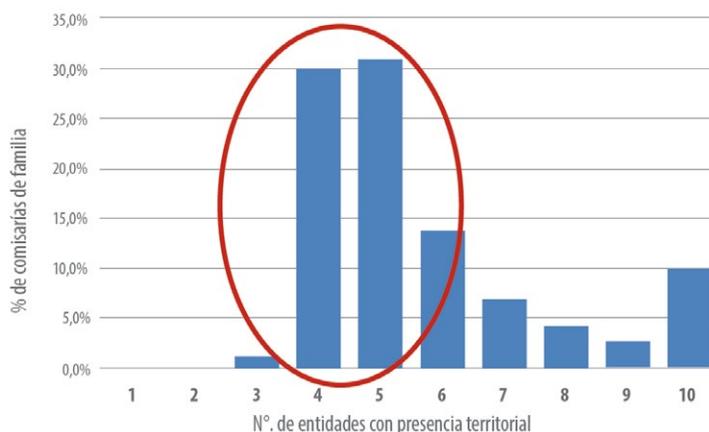
De la respuesta de 769 comisarías de familia se encontró lo siguiente:

En 10 de cada 100 comisarías hay presencia institucional de las 10 entidades mencionadas en la cadena de atención, de lo que se infiere que en la misma proporción pueden realizar la ruta de atención completa.

<sup>35</sup> Ley 1257 de 2008 Art. 9, Literal 2

## Gráfico 8.

### Porcentaje de comisarías de familia, según el número de entidades con presencia territorial



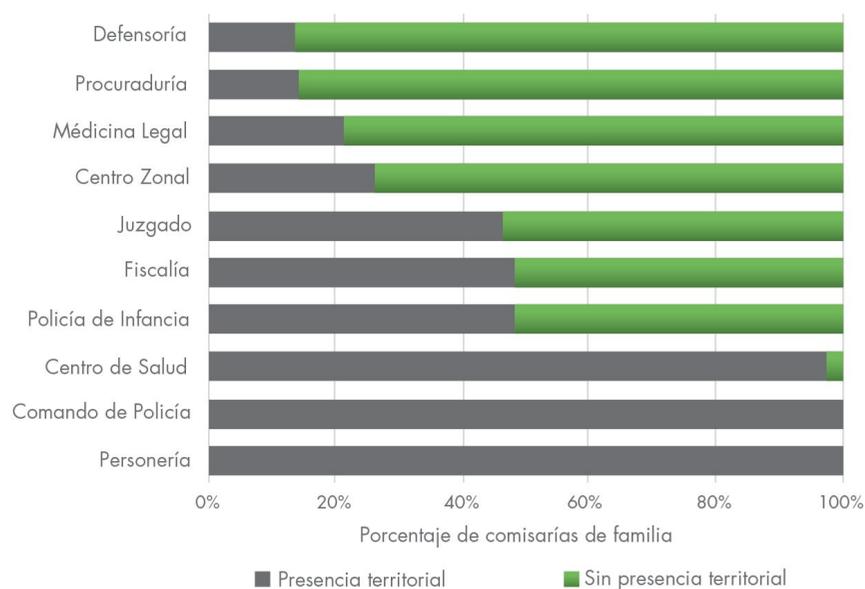
En los municipios del 30% de las comisarías prevalece la presencia institucional de 4 y 5 entidades.

Según los comisarios de familia, la Personería, el Comando de Policía y el Centro de salud, son las entidades que están en todos los municipios; la Policía de Infancia, la Fiscalía y el Juzgado, están en el 48% de los municipios; el Centro zonal y Medicina Legal en el 26,3% y 21,6% respectivamente.

Cabe preguntarse ¿qué pasa con las acciones que, por ejemplo, debe desplegar la Policía de Infancia, cuya existencia se mencionó solo por el 48,8% de las comisarías de familia? Esta institución es la encargada de dirigir, coordinar, orientar, apoyar, supervisar y evaluar a nivel nacional el cumplimiento del proceso de protección a la infancia y la adolescencia<sup>36</sup> y debe brindar apoyo a las autoridades judiciales, defensores y comisarios de familia, personeros municipales e inspectores de policía en las acciones de policía y protección<sup>37</sup> y no obstante, no tiene presencia en todo el territorio nacional.

## Gráfico 9.

### Porcentaje de comisarías de familia, según la presencia territorial de cada una de las entidades



<sup>36</sup> Tomado de <https://www.policia.gov.co/especializados/infancia-adolescencia/funciones>

<sup>37</sup> Ley 1098 del 2006 artículo 89

Con base en estas cifras, la Procuraduría concluye que, si bien existen las rutas de atención para los diferentes tipos de violencia, la oferta de servicios y la disponibilidad institucional en los territorios varía mucho dando lugar a que, en promedio, el 90% de las comisarías no tienen la posibilidad de activar de forma oportuna y eficaz, la cadena de atención de la VIF y la VBG.

La Procuraduría General de la Nación llama la atención sobre lo siguiente:

- ¿Qué tanto conocen las víctimas sobre la ruta de atención de las violencias?
- Sin la presencia institucional requerida, ¿cuál es la posibilidad de obtener el restablecimiento y/o garantía de los derechos de las víctimas?
- ¿La ruta intersectorial se construye localmente dependiendo de la oferta y presencia institucional?

### Indicador de la calidad de la articulación interinstitucional

La Vigilancia superior indagó sobre algunas características de la articulación, considerando, a partir de la percepción del comisario de familia, los siguientes aspectos que han sido

identificados como los que en general permiten lograr un trabajo conjunto eficiente en el marco de la atención de estas violencias:

- (i) *Los tiempos de respuesta, aspecto referido a la oportunidad de la respuesta de las diferentes entidades frente a la solicitud de información, solicitud de trámite o de apoyo que hace la Comisaría, en el marco de sus competencias.*
- (ii) *Los mecanismos de coordinación, referidos a la capacidad de las entidades para coordinar e integrar su trabajo con el de la Comisaría de Familia y orientados al fin de garantía y restablecimiento de derechos.*
- (iii) *El conocimiento de la normativa referido a la efectiva implementación de la normativa que atañe a la función misional de cada entidad.*
- (iv) *La distancia de entidades que no tienen presencia territorial, aspecto que dificulta la articulación interinstitucional la mayoría de las veces”.<sup>38</sup>*

Cada aspecto se valoró a partir de los siguientes rangos, teniendo en cuenta el porcentaje de comisarías de familia que respondieron que existen o están presentes los aspectos asociados a la articulación, así:

<b>CUADRO 5</b>		<b>Rangos del indicador de calidad de la articulación</b>
<b>Mala articulación</b>	<b>Regular articulación</b>	<b>Buena articulación</b>
60% o menos	Entre el 61% y el 80%	Más del 80%

La valoración por entidad y aspecto arrojó lo siguiente:



38 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Revista Procurando la equidad No. 6.

**TABLA 30**

**Porcentaje de comisarías de familia, que evidenció cada criterio de valoración de la articulación interinstitucional**

Porcentaje de comisarías según criterio de articulación					
Nombre Entidad	Existe	Hay respuesta oportuna	Existen y aplican mecanismos de coordinación	Hay claridad en las competencias	Distancia de entidades que no tienen presencia territorial (Cerca)
Centro zonal - Defensor de familia	26,3%	59,4%	75,7%	64,9%	70,8%
Fiscalía	48,8%	53,1%	70,4%	73,3%	81,1%
Centro de salud	98,0%	65,6%	77,2%	68,0%	78,5%
Comando de Policía	100,0%	75,1%	79,8%	65,1%	78,4%
Defensoría del Pueblo	13,90%	72,0%	70,1%	80,4%	78,5%
Policía de Infancia	48,60%	76,1%	81,5%	75,1%	80,2%
Medicina Legal	21,6%	74,1%	84,9%	91,2%	80,1%
Juzgado	99,0%	81,6%	76,4%	92,5%	85,0%
Personería	100,0%	90,1%	86,6%	90,1%	86,1%
Procuraduría	10,30%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La respuesta oportuna es el aspecto que más afecta la articulación interinstitucional. Solo en juzgados, personería y procuraduría se considera positivo este aspecto para más del 80% de las comisarías que dieron respuesta.

Ahora bien, consolidados los aspectos mencionados que determinan la calidad de la articulación, la Procuraduría calculó el respectivo indicador, encontrando que con una calidad de articulación regular se ubican 6 de las 10 entidades analizadas:

**TABLA 31**

**Indicador de calidad de la articulación interinstitucional**

Mala articulación	Regular articulación		Buena articulación	
0 - 60%	61% - 80%		81% - 100%	
Ninguna	Centro zonal-Defensor de familia	67,7%	Medicina Legal	82,6%
	Fiscalía	69,5%	Juzgado	83,9%
	Centro de salud	72,3%	Personería	88,2%
	Comando de Policía	74,6%	Procuraduría	100,0%
	Defensoría del Pueblo	75,3%		
	Policía de Infancia	78,2%		

Entre 2010 y 2018 se evidencia que la calidad de la articulación interinstitucional con la Defensoría mejoró al pasar de mala a regular articulación; con Medicina Legal y Juzgado mejoró pasando de regular a buena articulación; en el rango de regular articulación permanecen las demás entidades. Policía de infancia y Procuraduría fueron valoradas solo en 2018.

**TABLA 32****Indicador de calidad de la articulación interinstitucional Comparativo 2010-2018**

Entidad	2010	2018
Centro zonal - Defensor de familia	70,2%	67,7%
Fiscalía	65,9%	69,5%
Centro de salud	70,2%	72,3%
Comando de Policía	76,6%	74,6%
Defensoría del Pueblo	50,4%	75,3%
Medicina Legal	62,1%	82,6%
Juzgado	76,5%	83,9%
Personería	83,5%	88,2%
Policía de Infancia		78,2%
Procuraduría		100,0%

## 4.13 Atención a la ciudadanía

Dos de los aspectos que priorizó la Procuraduría General de la Nación para analizar la atención a la ciudadanía y que son de mayor relevancia e interés para las personas que acuden a la comisaría de familia fueron: los servicios de información y la atención diferenciada a las mujeres víctimas.

En términos generales, las comisarías de familia brindan a la ciudadanía la información relevante sobre trámites, derechos y mecanismos para garantizarlos, pero 14 de cada 100 comisarías reportaron no hacerlo.

**TABLA 33****Atención a la ciudadanía**

Servicio	% de comisarías de familia
Orientación a los usuarios y usuarias sobre los trámites que debe seguir	86,6%
Información a los usuarios y usuarias sobre sus derechos (personalmente o a través de carteleras, folletos, etc.)	86,2%
Información clara y oportuna a las víctimas sobre los mecanismos y procedimientos, para la atención, protección y restablecimiento de sus derechos (personalmente o a través de mecanismo visual)	86,0%
Atención diferenciada a las mujeres víctimas de VBG	44,8%

No respondió el 13,4%

Por otra parte, la atención de la violencia al interior de la familia debe incluir una visión diferenciada y debe tener un énfasis particular en caso de violencia sexual. No hacerlo, entre otras, va contra el principio de no discriminación. La atención diferenciada a las mujeres víctimas

de la VBG fue reconocida por el 44,8% de las comisarías de familia, situación que puede tener alguna relación con la capacitación en género que en 2018 fue recibida solo por el 53%.

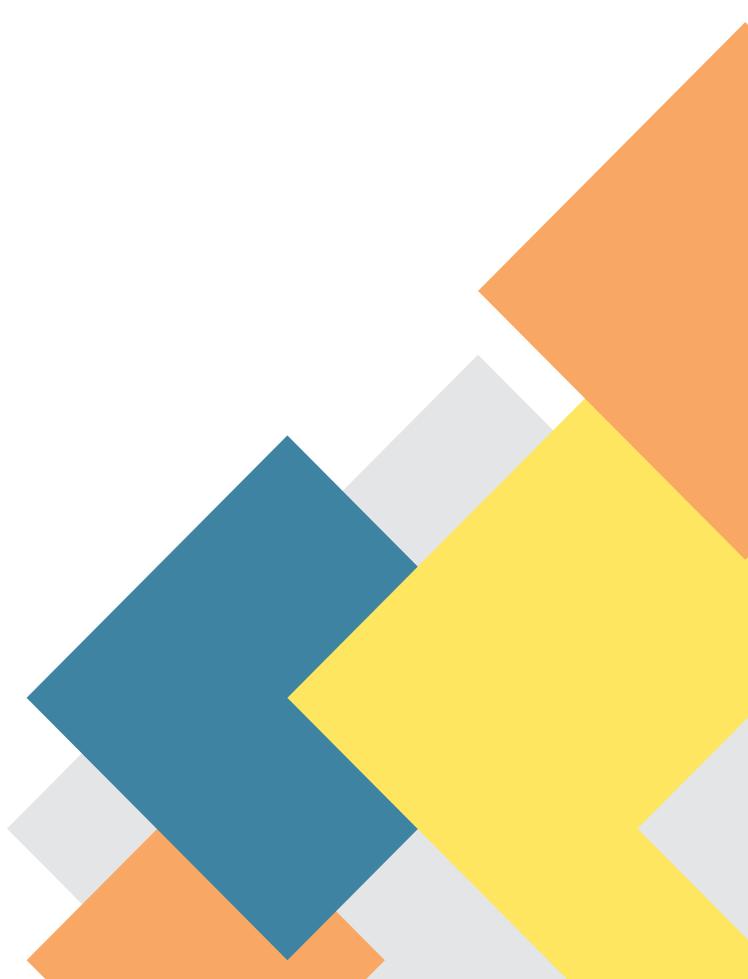
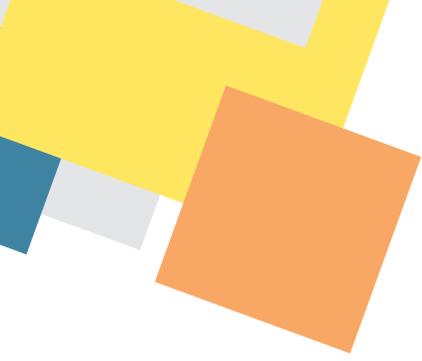
¿Qué pasa con las mujeres víctimas del 54,2% de las comisarías que registraron no hacer atención diferenciada?

La legislación colombiana -leyes 360/1997, 599/2000, 906/2004, 1275/2008, entre otras- ante procesos de garantía y restablecimiento de derechos, es clara en plantear que las mujeres víctimas de violencia, deben ser respetadas en su intimidad, tratadas con dignidad, atendidas jurídicamente con un trato sensible y deben ser sujetos de restablecimiento de derechos. Así mismo, deben tener una atención física, psicológica, un apoyo jurídico y deben ser informadas de sus derechos<sup>39</sup>.

En el mismo sentido, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, *“El respeto por la diferencia, marca la diferencia; es de suma importancia no solo en el abordaje, sino en la atención propiamente dicha a la VBG, y es el caso de la violencia contra las mujeres por su pertenencia a un grupo étnico, por encontrarse en una zona geográfica afectada por el conflicto armado interno, por estar en situación de desplazamiento forzado, por vivir en zonas rurales, entre otras situaciones que dan lugar a desigualdades y discriminación”*.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Universidad Javeriana. La atención integral a mujeres víctimas de violencia sexual, un compromiso interinstitucional en la ciudad de Bogotá D.C. Tesis de grado. Tomado de: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis361.pdf>

<sup>40</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. JUSTICIA Y GÉNERO II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia. 2012.





# 5

## **APROXIMACIÓN A LA CARGA LABORAL DE LAS COMISARIÁS DE FAMILIA EN 2017, A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LOS BLOQUES DE ATENCIÓN**



Las comisarías de familia, tal como lo señala el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, 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”.

La misma ley, les fijó en el artículo 86 las funciones que deben cumplir:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.
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.
5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.
6. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda en-

contrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.

7. Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
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.

Por su parte, la Ley 1257 de 2008 establece en su artículo 16 que:

“Artículo 4°. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente”.

El marco normativo anterior, determina los criterios tenidos en cuenta en la Vigilancia Superior, encaminados a establecer el volumen de asuntos tramitados por las comisarías de familia en el año 2017, identificados como bloques de atención, descritos de manera general en el cuadro siguiente:

<b>CUADRO 6</b>		<b>Bloques de atención analizados</b>
<b>Grupo</b>	<b>Criterios</b>	
BLOQUES DE ATENCIÓN	Conciliaciones	
	Medidas de Protección decretadas	
	-Tipos de Medidas de protección definitivas	
	-Incumplimiento a las medidas definitivas de protección	
	-Remisiones a la Fiscalía	
	Medidas de Restablecimiento de derechos	
	Actividades de Prevención	
	Acciones Policivas (de conformidad con su rol de autoridad administrativa de orden policivo)	
	Funciones de Policía Judicial (de conformidad con su rol de autoridad administrativa con funciones judiciales)	

## Consideraciones del análisis

- En cada criterio y las variables consideradas, no se obtuvo el mismo número de respuestas, es por ello que, en cada caso, se señalará el número de comisarías que dieron respuesta, es decir, que registraron información sobre lo solicitado.
- El análisis presenta de manera sintética los datos registrados por las comisarías de familia en cada bloque de atención, mostrando a nivel de conclusiones las situaciones que persisten con relación a la vigilancia superior realizada en el año 2010, esto teniendo en cuenta que las cifras no son directamente comparables por la disimilitud en el volumen de registros, los porcentajes de respuesta obtenidos, el personal asignado a la comisaría, entre otros. Se incluyen al final los promedios de atención en ambas vigencias, como una radiografía de lo registrado en cada momento, que puede servir como referente general para otros análisis.
- La información contenida en el análisis se presenta dentro del cuerpo del informe discriminada por departamentos; en los casos en que se muestra consolidada, lo correspondiente a cada departamento, se incluye como un anexo.
- Los cálculos de frecuencia con que llegan o se tramitan asuntos en las comisarías de familia, se toman con base en el número de entidades que dan respuesta a cada criterio o variable y un total promedio estimado de 312 días laborados al año, teniendo en cuenta las dinámicas de atención que allí se manejan y bajo el supuesto que la atención se ofrece de lunes a sábado.

### 5.1 Conciliaciones

La comisaría de familia por competencia subsidiaria atiende todos aquellos asuntos que puedan conciliarse de conformidad con el párrafo 1 del artículo 100 de la Ley 1098 de 2006 e, igualmente, en virtud de lo establecido en los artículos 31 y 40 de la Ley 640 de 2001, está facultada para adelantar audiencias de conciliación extrajudicial en materia de familia con el fin de agotar el requisito de procedibilidad.

El compilado por departamento del total de solicitudes de audiencias de conciliación, de audiencias realizadas con y sin acuerdo y de certificados expedidos por no comparecencia de las partes durante el año 2017, es el siguiente:

<b>TABLA 34</b>		<b>Realización de audiencias de conciliación</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Solicitudes de servicio (Audiencias de conciliación)</b>	<b>Audiencias realizadas con acuerdo de conciliación</b>	<b>Audiencias realizadas sin acuerdo</b>	<b>Certificados expedidos por no comparecencia de las partes</b>
AMAZONAS	130	27	3	3
ANTIOQUIA	14.924	9.993	2.787	.
ARAUCA	654	417	35	180
ATLÁNTICO	9.382	3.517	832	776
BOGOTÁ D.C.	26.332	8.963	2.298	1.779
BOLÍVAR	2.261	1.286	354	509
BOYACÁ	8.442	5.339	1.134	865
CALDAS	2.344	1.529	399	477
CAQUETÁ	535	343	106	43
CASANARE	1.050	667	147	220
CAUCA	2.593	1.640	341	219
CESAR	4.454	2.399	370	146
CHOCÓ	1.129	733	239	184
CÓRDOBA	6.434	4.793	526	851
CUNDINAMARCA	10.151	6.718	1.265	1.101
GUAINIÁ	N.R	N.R	N.R	N.R
GUAVIARE	466	344	0	97
HUILA	3.570	2.376	442	500
LA GUAJIRA	174	127	16	2
MAGDALENA	1.908	1.284	312	266
META	2.524	1.969	361	247
NARIÑO	5.966	4.313	1.256	884
NORTE DE SANTANDER	4.700	2.644	627	900
PUTUMAYO	391	265	78	45
QUINDÍO	1.121	606	203	211
RISARALDA	2.920	2.123	437	230
SAN ANDRÉS, PROV y SC	N.R	N.R	N.R	N.R
SANTANDER	8.292	4.917	1.288	814
SUCRE	1.696	948	203	160
TOLIMA	2.627	1.934	399	347
VALLE DEL CAUCA	7.014	3.963	681	602
VAUPÉS	82	80	3	3
VICHADA	85	70	15	0
Total general	134.351	76.327	17.157	14.389
No. de respuestas	693	686	593	467

Como se observa en la tabla, según lo registrado por los (as) comisarios (as) de familia, se solicitaron un total de 134.351 audiencias de conciliación, que conforme al número de respuestas obtenidas (693), arroja un promedio anual de 194 solicitudes por comisaría, es decir, alrededor de una cada tercer día. Frente a lo solicitado, se realizaron un total de 76.327 audiencias con acuerdo de conciliación (56.8%) y, en 17.157 audiencias, no hubo conciliación (12.8%). La diferencia entre el total de solicitudes de servicio y el total de audiencias realizadas es de 40.867 (30.4%), lo que puede interpretarse como no atención de la solicitud, no obstante, la información recopilada no permite concluir con certeza lo sucedido.

Por no comparecencia a la audiencia de conciliación, se expidieron 14.389 certificados, lo que indica que alrededor del 10.7% de los casos, no hubo ánimo de conciliación. Puede significar lo anterior, la activación de 31.546 procesos ante la jurisdicción de familia tanto por el fracaso de la audiencia (17.157 casos) como por no asistir al llamado que se hace a las partes para buscar de manera autónoma la decisión de sus controversias.

Siendo la conciliación *“un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”*<sup>41</sup>, la realización de 76.327 audiencias con acuerdo de conciliación en las comisarías de familia, permiten señalar que al menos en el 56.8% de los casos en los que este servicio se solicitó, se logran resolver de manera pacífica los conflictos surgidos al interior de las familias, sin embargo, el fracaso en las conciliaciones, la no asistencia por alguna de las partes o la no realización de las audiencias solicitadas por los afectados, no permiten evidenciar en su conjunto, los beneficios sociales de este mecanismo y su repercusión en la solución eficaz y duradera a la conflictividad familiar.

## **Tipos de conciliación realizadas**

La conciliación extrajudicial en materia de familia requerida para agotar el requisito de procedibilidad, comprende los siguientes asuntos:

- La suspensión de la vida en común de los cónyuges;
- La custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los niños, niñas y adolescentes;
- La fijación de la cuota alimentaria;
- La separación de cuerpos del matrimonio civil o canónico;
- La separación de bienes y la liquidación de sociedades conyugales por causa distinta de la muerte de los cónyuges;
- Los procesos contenciosos sobre el régimen económico del matrimonio y derechos sucesorales, y aquellos asuntos definidos por el artículo 40 de la Ley 640 de 2001, como sujetos a conciliación extrajudicial para acreditar requisito de procedibilidad en asuntos de familia.

<sup>41</sup> Ley 446 de 1998, artículo 64.



Teniendo en cuenta que en los municipios en donde no exista defensor de familia, el comisario debe asumir sus funciones (principio de competencia subsidiaria), en materia de conciliación, la Ley 1098 de 2006 define en su artículo 86, las siguientes funciones:

*“8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.*

*9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de la sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la Competencia atribuida por la ley a los notarios (...).”*

Con respecto al tipo de conciliaciones realizadas, se obtuvieron los siguientes resultados:

**TABLA 35**

**Tipos de conciliación realizadas**

criterio	Total general	%
Custodia y régimen de visitas sobre menores e incapaces	37.308	34,0%
Asuntos relacionados con obligaciones alimentarias	60.067	54,8%
Separación de bienes y de cuerpos	2.666	2,4%
Conflictos sobre capitulaciones matrimoniales	390	0,4%
Declaración de la unión marital de hecho, su disolución y la liquidación de la sociedad	5.037	4,6%
Controversias entre cónyuges sobre dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad	3.694	3,4%
Rescisión de la partición de las sucesiones y en las liquidaciones de sociedad conyugal o de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes	466	0,4%
Total	109.628	100,0%
No. respuestas: 586		

Se tienen en este punto un total de 109.628 conciliaciones informadas por las comisarías de familia para el año 2017. Se observa que las conciliaciones por asuntos relacionados con obligaciones alimentarias (54.8%) y custodia y régimen de visitas (34%), tienen la mayor representatividad en cuanto al tipo de conciliaciones que se realizan por estas dependencias.

Con esta información, puede señalarse que en promedio cada comisaría atendió en el año 2017, un total de 187 conciliaciones, es decir, alrededor de una conciliación cada tercer día.

## Forma de realizar conciliaciones

Se plantearon las diferentes opciones en las que las comisarías de familia realizan las conciliaciones, el resultado muestra que en forma mayoritaria (84.4%), se realizan por caso.

TABLA 36		Forma de realizar las conciliaciones
Opción de respuesta	Total	%
Por Caso	633	84,4%
Grupales	3	0,4%
Ambas	114	15,2%
Total	750	100,0%

## Días promedio que requiere la comisaría para asignar fecha para la celebración de la audiencia de conciliación

El tiempo para la asignación de la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación ocurre en forma mayoritaria entre 1 y 20 días hábiles, con un 55.1% fijadas en un lapso de 10 días hábiles una vez se hace la respectiva solicitud.

TABLA 37		Días promedio para asignación de fecha para conciliación
Opción de respuesta	Total	%
Hasta 10 días	413	55,1%
Entre 11 y 20 días	286	38,1%
Entre 21 y 30 días	0	0,0%
Más de 30 días	51	6,8%
Total	750	100,0%

## 5.2 Medidas de Protección decretadas

En cumplimiento del numeral 4 del artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, corresponde a las comisarías de familia recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

Debe señalarse que en los casos de violencia intrafamiliar, las comisarías de familia, fundamentadas en el inciso 3 del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 575 de 2000, “actúan en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por lo cual tienen competencia para imponer medidas de protección a favor de las víctimas de actos de violencia intrafamiliar”<sup>42</sup>.

## Número de casos de violencia intrafamiliar que la comisaría de familia conoció durante 2017

El compilado por departamento del número de casos de violencia intrafamiliar que conocieron las comisarías de familia durante el año 2017 es el siguiente, con una aproximación al promedio de casos que se presentaron por cada municipio –a partir del nivel de respuestas obtenido (708):

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2013.

**TABLA 38****Casos de violencia intrafamiliar promedio por municipio - 2017**

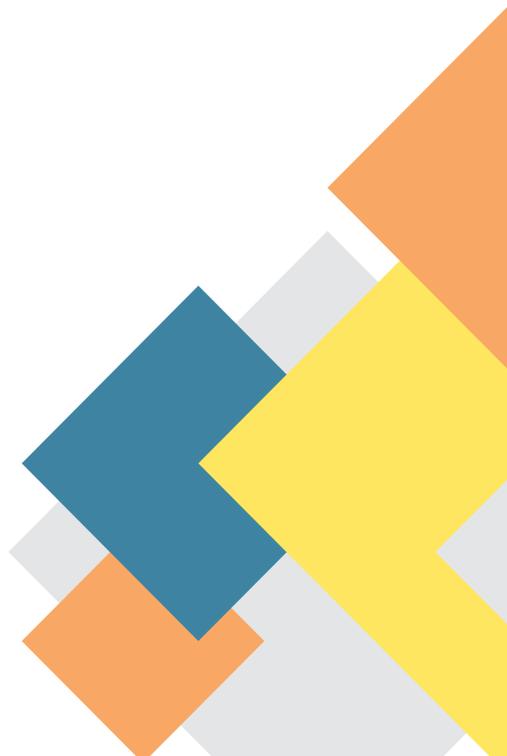
Departamento	Número de casos de violencia intrafamiliar que la Comisaría de Familia conoció durante 2017	Municipios por departamento	Promedio casos por municipio
AMAZONAS	16	2	8,0
ANTIOQUIA	5.446	125	43,6
ARAUCA	150	7	21,4
ATLÁNTICO	4.267	23	185,5
BOGOTÁ D.C.	19.092	1	19.092,0
BOLÍVAR	2.468	46	53,7
BOYACÁ	9.454	123	76,9
CALDAS	656	27	24,3
CAQUETÁ	72	16	4,5
CASANARE	627	19	33,0
CAUCA	410	42	9,8
CESAR	649	25	26,0
CHOCÓ	808	30	26,9
CÓRDOBA	1.655	30	55,2
CUNDINAMARCA	8.720	116	75,2
GUAINÍA	N.R	1	0,0
GUAVIARE	193	4	48,3
HUILA	926	37	25,0
LA GUAJIRA	31	15	2,1
MAGDALENA	735	30	24,5
META	427	29	14,7
NARIÑO	1.148	64	17,9
NORTE DE SANTANDER	1.247	40	31,2
PUTUMAYO	190	13	14,6
QUINDÍO	731	12	60,9
RISARALDA	1.338	14	95,6
SAN ANDRÉS, PROV y S.C	N.R	1	0,0
SANTANDER	1.405	87	16,1
SUCRE	321	26	12,3
TOLIMA	2.530	47	53,8
VALLE DEL CAUCA	4.863	42	115,8
VAUPÉS	83	3	27,7
VICHADA	87	4	21,8
Total general	70.745	1.101	64,3
No. de respuestas: 708			

Con un total de 70.745 casos de violencia intrafamiliar que conocieron en 2017 las comisarías de familia, puede señalarse que al menos cada tercer día, llegó a estas entidades, uno de estos casos, con un promedio total de 100 en dicha vigencia para cada una de ellas. Acorde con el número de municipios por departamento, el mayor número de casos se

reporta, en su orden, en Bogotá con 19.092, Boyacá con 9.454, Cundinamarca con 8.720, Antioquia con 5.446 y Valle del Cauca con 4.683 casos.

Visto de manera individual cada departamento con las comisarías que reportaron esta información, el promedio es el siguiente:

<b>TABLA 39</b>		<b>Casos de violencia intrafamiliar promedio, conocidos por las comisarías de familia –2017</b>	
<b>Departamento</b>	<b>Número de casos de violencia intrafamiliar que la Comisaría de Familia conoció durante 2017</b>	<b>No. comisarías con reporte</b>	<b>Promedio por comisaría</b>
AMAZONAS	16	1	16,0
ANTIOQUIA	5.446	94	57,9
ARAUCA	150	3	50,0
ATLÁNTICO	4.267	23	185,5
BOGOTÁ D.C.	19.092	21	909,1
BOLÍVAR	2.468	13	189,8
BOYACÁ	9.454	96	98,4
CALDAS	656	15	43,7
CAQUETÁ	72	8	9,0
CASANARE	627	7	89,5
CAUCA	410	17	24,1
CESAR	649	21	30,9
CHOCÓ	808	8	101,0
CÓRDOBA	1.655	26	63,6
CUNDINAMARCA	8.720	74	117,8
GUAINÍA	N.R	N.R	N.R
GUAVIARE	193	1	193,0
HUILA	926	20	46,3
LA GUAJIRA	31	3	10,3
MAGDALENA	735	17	43,2
META	427	17	25,1
NARIÑO	1.148	39	29,4
NORTE DE SANTANDER	1.247	25	49,8
PUTUMAYO	190	4	47,5
QUINDÍO	731	10	73,1
RISARALDA	1.338	13	102,9



Departamento	Número de casos de violencia intrafamiliar que la Comisaría de Familia conoció durante 2017	No. comisarías con reporte	Promedio por comisaría
SAN ANDRÉS, PROV y S.C	N.R	N.R	N.R
SANTANDER	1.405	54	26,0
SUCRE	321	15	21,4
TOLIMA	2.530	29	87,2
VALLE DEL CAUCA	4.863	29	167,6
VAUPÉS	83	2	41,5
VICHADA	87	3	29,0
Total general	70.745	708	99,9

Se observa así, que Bogotá con 909 casos en promedio de violencia intrafamiliar conocidos por cada una de sus comisarías de familia, es la que registra el mayor valor, seguido en su orden por Guaviare (193), Bolívar (190), Atlántico (185) y Valle del Cauca (167).

Realizando el análisis comparado de casos de VIF conocidos por las comisarías de familia, frente al total de población que tiene cada departamento (proyecciones DANE 2005 para 2017), se observa una tasa global de 0.14% (70.745 casos VIF/49.834.727 habitantes), que puede parecer muy baja, pero que debe mirarse desde el alto impacto que tiene este fenómeno en el país. En esta misma relación, se observa que el departamento de Boyacá, que con un 0.73%, registra la más alta tasa de incidencia por habitante (9.454 casos VIF/1.281.979 habitantes), seguido de Cundinamarca con un 0.31%, Bogotá con 0.23%, Vaupés con un 0.19% y Tolima con un 0.18%.

La cifra de 70.745 casos de violencia intrafamiliar conocidos en el año 2017 por las 708 comisarías de familia que dieron respuesta a esta variable de la Vigilancia Superior, se diferencia en 43.207 casos frente a las cifras que el sistema médico-legal colombiano conoció en el año 2017, en razón del número de reconocimientos médico legales en clínica forense realizados específicamente por este tipo de violencia, según reporte Forensis<sup>43</sup>, en el cual se registran un total de 27.538 casos. En este mismo informe del Instituto Nacional de Medicina Legal, se reportan un total de 50.072 casos de violencia de pareja, siendo necesario señalar que desde el año 2015, el Forensis presenta este tipo de violencia en un capítulo aparte al de violencia intrafamiliar, quedando asociadas a ésta, la violencia contra niños, niñas y adolescentes, la violencia contra la población adulta mayor y la violencia entre otros familiares<sup>44</sup>. Importante será determinar si los registros de VIF que tienen las comisarías de familia, incluyen de manera específica o no, los casos de violencia de pareja, buscando con ello que situaciones de violencia contra las mujeres no queden invisibilizados.

43 Instituto Nacional de Medicina Legal Forensis 2017. Datos para la vida. Tomado de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>

44 Instituto Nacional de Medicina Legal. Forensis datos para la vida 2015. Tomado de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49523/Preliminares.pdf>

## Número de casos de violencia intrafamiliar conocidos durante 2017, que se atendieron por trámite diferente a las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008

La imposición de las medidas de protección, a la luz de lo establecido en artículo 2 del Decreto 4799 de 2011, mediante el cual se reglamentaron parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, corresponde a las Comisarías de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, es decir, son la autoridad competente para hacerlo.

Se preguntó a los Comisarios de Familia por la aplicación de medidas diferentes a las señaladas en la Ley 1257 de 2008, encontrando un mayor porcentaje en la adopción de medidas correctivas, actas de amonestación y cauciones de comportamiento conyugal:

<b>TABLA 40</b>		<b>Trámite de casos de violencia intrafamiliar con medidas diferentes a la Ley 1257 de 2008</b>	
<b>Medidas</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	
Medidas correctivas, Actas de amonestación, Cauciones de comportamiento conyugal	22.218	57,0%	
Conciliación	14.308	36,7%	
Aplicación de otras medidas	2.469	6,3%	
Total	38.995	100%	
No. de respuestas: a) 440; b) 274; c) 57			

Frente a la aplicación de otras medidas, se reportan mayoritariamente los compromisos de buena conducta y en este ítem, se informa un total de 957 desistimientos, con la particularidad que, de este dato, 846 corresponden a la Comisaria Novena de Familia de Bogotá.

<b>TABLA 41</b>		<b>Otras medidas diferentes a la Ley 1257 de 2008</b>	
<b>Opción de respuesta</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	
Compromisos de buena conducta	315	12,8%	
Conminación	248	10,0%	
Desavenencias Familiares	200	8,1%	
Trámites desistidos, citaciones no cumplidas	957	38,8%	
Otras	749	30,3%	
Total	2.469	100,0%	

## Conocimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

La Ley 51 de 1991 aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, posteriormente la Ley 984 de 2005, aprobó el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre 1999, el cual fue promulgado mediante Decreto 685

de 2007. Con esto, el Estado Colombiano se obliga a tomar medidas concretas para enfrentar la discriminación contra las mujeres, expresada en leyes y políticas públicas, que permitan no sólo la garantía de los derechos sino también el ejercicio real de éstos.

Teniendo en cuenta que las Comisarías de Familia tienen dentro de sus funciones la de brindar medidas de protección a las mujeres cuando se presenten situaciones de violencia en el ámbito familiar, se observa con preocupación que 133 comisarías de familia de 750 que respondieron esta pregunta, informan no tener conocimiento de esta convención.

**TABLA 42**

**Conocimiento sobre la Convención CEDAW**

Criterio	Opción de respuesta	Total	%
Conoce la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Si	617	82,3%
	No	133	17,7%
Total		750	100,0%

## 5.3 Medidas de protección inmediatas en casos de violencia intrafamiliar

Las medidas de protección inmediatas son uno de los mecanismos establecidos en la ley para poner fin a la violencia, maltrato o agresión o evitar que esta se realice cuando fuere inminente, y, con ese propósito, las comisarías de familia las dictan a favor de *“toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar...”*<sup>45</sup>.

En concordancia con este marco legal, durante el año 2017, las comisarías de familia reportan un total de 48.208 medidas de protección inmediata impuestas, lo que arroja un promedio anual por comisaría de 74.4, tomando como base la tasa de respuesta para este criterio (648 comisarías). Esto indica que al menos cada cuatro días se dictó una medida de protección inmediata en cada una de esas comisarías.

Por su parte, las medidas definitivas de protección, se toman por las comisarías de familia al determinar que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, ordenando 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”*<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Ley 294 de 1996. Artículo 4. Modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008.

<sup>46</sup> Ibídem Artículo 5.

En relación con estas medidas definitivas, de las cuales se reportaron un total de 31.914 para el año 2017, el promedio por comisaría es de 53.9 sobre la base de 596 respuestas obtenidas, esto implica que al menos cada sexto día fue impuesta una medida de protección definitiva en cada una de esas comisarías.

En la información reportada sobre estas medidas de protección definitivas en VIF, se observa que el 85.8% del total tuvieron seguimiento (27.378/31.914), sin embargo, el restante 14,2% no lo tuvo, cifra muy significativa teniendo en cuenta que esto imposibilita conocer la efectividad de las mismas y puede incrementar el nivel de riesgo de las víctimas.

El promedio de medidas de protección definitiva que si contaron con seguimiento, es de 45.9 por comisaría, sobre la base de 597 respuestas.

**TABLA 43**

**Medidas de protección inmediatas en casos de violencia intrafamiliar**

Tipo de medida	Total medidas	Promedio por comisaría año 2017
Medidas de protección inmediatas en casos de violencia intrafamiliar (Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000, Ley 1257 de 2008)	48.208	74,3
Medidas de protección definitivas en casos de violencia intrafamiliar	31.914	53,9
Medidas de protección definitivas en VIF que se les hizo seguimiento	27.378	45,8
Medidas de protección definitivas que fueron para personas de la población LGBTI	191	2,7
Medidas de protección definitivas fueron para personas con discapacidad	483	4,0

En cuanto a medidas de protección definitivas para la población LGBTI (reporte de 69 comisarías) es en Bogotá, Antioquia, Cundinamarca y Caldas donde se tomaron el mayor número de medidas, representando el 53.2% del total. Para la población en situación de discapacidad, es en Tolima, Bogotá, Cundinamarca y Boyacá donde se tomaron el mayor número de medidas, con un 52.2%.

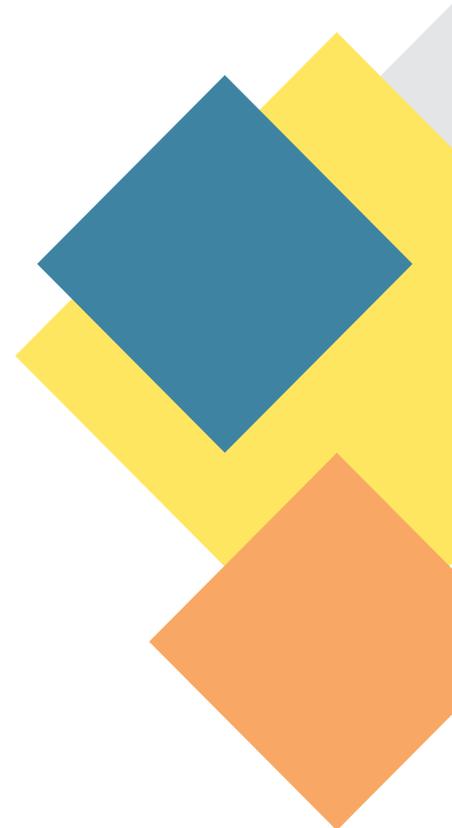
## 5.4 Medidas de protección definitivas

Las medidas de protección definitivas fijadas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, cuando se presentan casos de violencia intrafamiliar, son las siguientes:

*"a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;*

*b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;*

*c) Prohibir al agresor esconder o trasla-*



dar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;

**d)** Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.

**e)** Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;

**f)** Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo si lo tuviere;

**g)** Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

**h)** Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

**i)** Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

**j)** Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

**k)** Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

**l)** Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;

**m)** 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;

**n)** Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”.

Tal como lo señala el parágrafo 2 del artículo arriba citado, estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.

Así mismo, el artículo segundo del Decreto 4799 de 2010, señala que “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”.

Bajo este contexto, se reportan un total de 103.876 medidas de protección definitivas, observando que de las 13 medidas contempladas por la Ley 1257 de 2008, la protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía con 24.413 casos, es la de mayor representatividad; le siguen en su orden el tratamiento reeducativo y la abstención de ingreso al sitio donde está la víctima, esto teniendo en cuenta el volumen de medidas reportadas.

Teniendo en cuenta el número de respuestas promedio por comisaría, las medidas de mayor representatividad son las que tienen que ver con la prohibición al agresor de esconder o trasladar de residencia a los niños, niñas y personas en condición de discapacidad (72,0); el ingreso al lugar donde se encuentre la víctima (62,5) y protección temporal de la víctima por las autoridades de policía (55,6).

En ambos análisis, la medida que menos se ordena es la de *suspensión para el agresor de la tenencia, porte y uso de armas*.

**TABLA 44** Medidas de protección definitivas

Medida	No.	No. respuestas	Promedio por comisaría
Una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía	24.413	439	55,6
Tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.	17.439	492	35,5
Abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima	16.378	262	62,5
Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas	9.085	293	31,0
Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión, miembros del grupo familiar	6.770	94	72,0
Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias	6.352	426	14,9
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	6.019	320	18,8
Acompañamiento a la víctima para su reingreso al lugar de domicilio	4.914	361	13,6
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	4.023	103	39,1
Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar	3.084	247	12,5
Prohibir al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro	2.328	204	11,4
El pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima.	2.318	120	19,3
Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas	753	239	3,2
Totales	103.876		

En cumplimiento del literal n) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 que señala tomar *“Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”*, se reportan un total de 8.063 medidas, relacionadas principalmente con conminación al agresor para que cese todo acto de violencia, agresión, maltrato, amenaza, etc., contra la víctima, así como la asistencia a terapias psicológicas.

### Gráfico 10.

#### Otras medidas de protección definitivas



### Medidas de estabilización

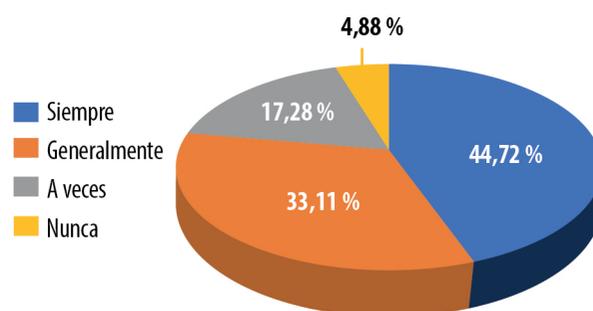
La Ley 1257 de 2008, señala en su artículo 22 las siguientes medidas de estabilización para las víctimas de violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la violencia de pareja:

- a. 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.
- b. Ordenar a los padres de la víctima el reingreso al sistema educativo, si esta es menor de edad.
- c. Ordenar el acceso de la víctima a actividades extracurriculares, o de uso del tiempo libre, si esta es menor de edad.
- d. Ordenar el acceso de la víctima a seminternados, externados, o intervenciones de apoyo, si esta es menor de edad.

Con respecto al uso de estas medidas por parte de las comisarías de familia que dieron respuesta (758), las mismas son utilizadas siempre por el 44.7% de estas entidades y generalmente por el 33.1%. Solamente 4.9% indicaron no utilizarlas.

### Gráfico 11.

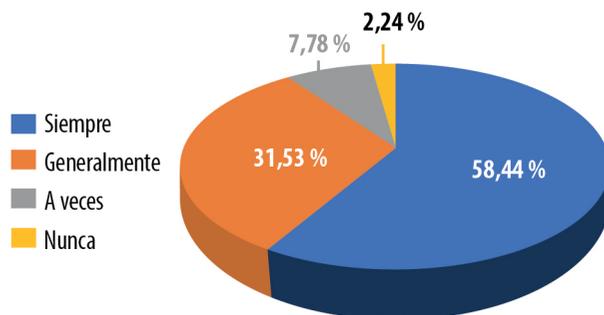
#### Medidas de estabilización



En lo que tiene que ver con factores de riesgo y factores de protección, un 58.4% informa hacer dicha evaluación siempre y un 31.5% generalmente. Solamente un 2.9% de las comisarías de familia señaló no hacerla.

### Gráfico 12.

#### Evaluación factores de riesgo y de protección



### Incumplimiento a las medidas definitivas de protección

Ante el incumplimiento de las medidas de protección establecidas por las comisarías de familia, la decisión de incumplimiento tomada en dichas entidades, surte el grado jurisdiccional de consulta ante los jueces de familia.

En consulta por primera vez (imposición de multas), se reportaron un total de 3.717 sanciones y para consulta por segunda vez (orden de arresto), un total de 798, lo que teniendo en cuenta el número de comisarías que respondieron sobre este aspecto (294 y 97 respectivamente), no es posible mostrar el estado real

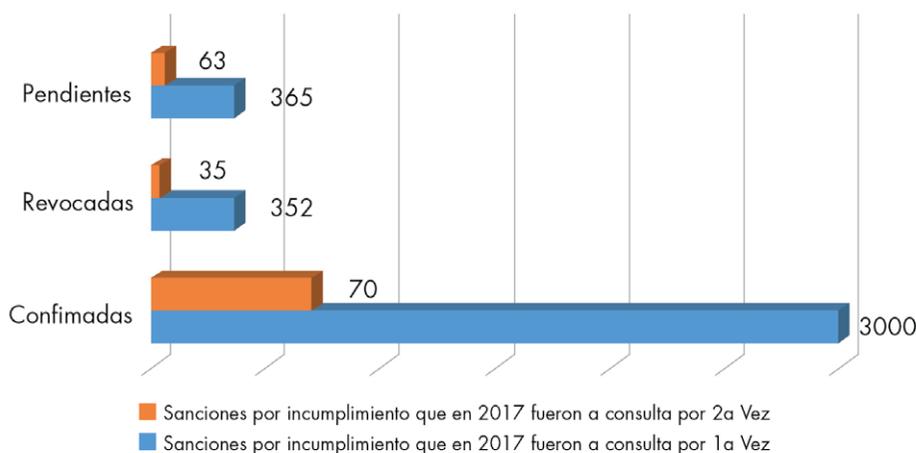
de lo que sucede en el país con respecto al incumplimiento de las medidas de protección.

Con la información obtenida, se muestra en el gráfico que, tanto en consulta de primera vez como de segunda, la mayor parte de las decisiones fueron confirmadas, representando en su orden, el 80.7% y el 87.7%.

Por su parte, las decisiones revocadas estuvieron en un orden del 9.5% y 4.4%, respectivamente, mientras que, tanto en consulta de primera vez como de segunda, un 9.8% y un 7.9% de las decisiones, se encuentran pendientes de decisión en este grado jurisdiccional de consulta.

### Gráfico 13.

#### Incumplimiento medidas de protección – Consulta 1ª. y 2ª. Vez



La Ley 294 de 1996 establece en su artículo 17<sup>47</sup> que las sanciones por incumplimiento de las medidas de protección “se impondrán en audiencia que deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes a su solicitud, luego de haberse practicado las pruebas pertinentes y oídos los descargos de la parte acusada”.

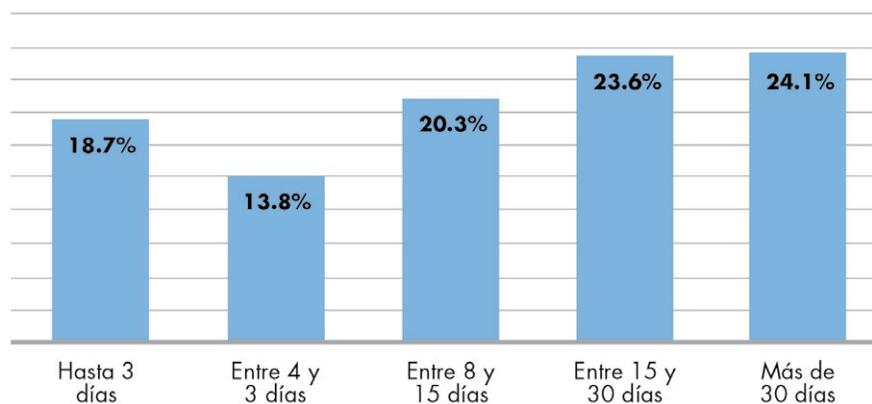
Así mismo, señala en el inciso tercero que “No obstante cuando a juicio de (sic) Comisario sean (sic) necesario ordenar el arresto, luego

de practicar las pruebas y oídos los descargos, le pedirá al Juez de Familia o Promiscuo de Familia, o en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo que expida la orden correspondiente, lo que decidirá dentro de las 48 horas siguientes”.

Revisado el tiempo de respuesta del juzgado reportado por 734 comisarías de familia, se observa que alrededor del 48% se resuelven en términos superiores a los 15 días hábiles.

### Gráfico 14.

**Tiempo de respuesta del juzgado frente a la sanción impuesta, objeto de consulta**



## 5.5 Remisiones a la Fiscalía General de la Nación

El párrafo 3º. del artículo 5 de la Ley 294 de 1996<sup>48</sup>, dispone que “La autoridad competente deberá 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”.

Durante el año 2017, las comisarías de familia remitieron a la Fiscalía General de la Nación un total de 39.105 asuntos, el 72.8% de ellos correspondientes al delito de violencia intrafamiliar, reporte efectuado por 608 de estas entidades. Por lesiones personales y violencia sexual, se hizo remisión del restante 27.2% de los casos reportados.

**TABLA 45**

**Casos de violencia intrafamiliar remitidos a la Fiscalía - Total general**

Asuntos remitidos a Fiscalía	Total general	%	No. respuestas
a. Lesiones personales u otros delitos conexos a la violencia intrafamiliar	6.928	17,7%	318
b. Violencia Sexual	3.715	9,5	435
c. Violencia Intrafamiliar	28.462	72,8%	608
Total	39.105	100%	

47 Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 575 de 2000

48 Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008



En la misma vigencia y como se describe en otro aparte de este informe, 708 comisarías de familia reportaron haber conocido un total de 70.745 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales, conforme al total de remisiones efectuadas a la Fiscalía General de la Nación (39.105), se genera una diferencia de 31.640 casos no reportados, que corresponden al 44.7%.

Tomando sólo los casos de violencia intrafamiliar (28.462), la diferencia es de 42.283, lo que significa que en el año 2017 no se remitieron el 59.8% de estos casos la Fiscalía, siendo una obligación legal.

Revisados los reportes, se observa que solamente 585 comisarías de familia remitieron casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación, en la cifra anteriormente señalada (39.105), es decir, sin reportar el total de casos que conocieron. Se encuentra que 123 comisarías a pesar de haber conocido casos de violencia intrafamiliar, no hicieron la correspondiente remisión a la Fiscalía y otras 23, que sin haber conocido casos de VIF, hicieron el reporte de 835 de ellos al organismo investigador.

Por departamentos, la situación es la siguiente:

**TABLA 46**
**Casos de violencia intrafamiliar remitidos a la Fiscalía, según departamento**

Departamento	Registro			Total Casos VIF conocidos por las CF	Remisiones a Fiscalía				Diferencia
	No. CF registradas para reporte	CF que registraron información	% registro VIF		Violencia Intrafamiliar	Lesiones personales u otros delitos conexos VIF	Violencia Sexual	Total remisiones	
AMAZONAS	1	1	100%	16	16	16	19	51	-35
ANTIOQUIA	121	94	78%	5.446	4.382	889	636	5.907	-461
ARAUCA	4	3	75%	150	96	89	18	203	-53
ATLÁNTICO	23	23	100%	4.267	960	733	123	1.816	2.451
BOGOTÁ D.C.	27	21	78%	19.092	7.459	49	66	7.574	11.518
BOLÍVAR	20	13	65%	2.468	2.318	124	167	2.609	-141
BOYACÁ	107	96	90%	9.454	1.931	819	134	2.884	6.570
CALDAS	17	15	88%	656	118	99	135	352	304
CAQUETÁ	12	8	67%	72	33	8	64	105	-33
CASANARE	15	7	47%	627	409	23	81	513	114
CAUCA	23	17	74%	410	281	127	60	468	-58
CESAR	23	21	91%	649	487	227	181	895	-246
CHOCÓ	17	8	47%	808	108	78	37	223	585
CÓRDOBA	28	26	93%	1.655	352	63	126	541	1114
CUNDINAMARCA	91	74	81%	8.720	3.417	1.465	175	5.057	3.663
GUAINÍA	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
GUAVIARE	2	1	50%	193	4	0	7	11	182
HUILA	26	20	77%	926	294	138	81	513	413
LA GUAJIRA	6	3	50%	31	8	8	8	24	7
MAGDALENA	18	17	94%	735	261	29	80	370	365
META	21	17	81%	427	297	43	107	447	-20
NARIÑO	49	39	80%	1.148	346	98	201	645	503
NORTE DE SANTANDER	30	25	83%	1.247	165	111	81	357	890
PUTUMAYO	5	4	80%	190	27	11	17	55	135
QUINDÍO	12	10	83%	731	228	208	131	567	164
RISARALDA	14	13	93%	1.338	716	480	204	1.400	-62
SAN ANDRÉS, P y SC	1	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
SANTANDER	66	54	82%	1.405	910	127	144	1.181	224
SUCRE	22	15	68%	321	322	87	114	523	-202
TOLIMA	35	29	83%	2.530	1.140	636	185	1.961	569
VALLE DEL CAUCA	37	29	78%	4.863	1.344	136	299	1.779	3.084
VAUPÉS	2	2	100%	83	25	0	15	40	43
VICHADA	3	3	100%	87	8	7	19	34	53
Total general	878	708	81%	70.745	28.462	6.928	3.715	39.105	31.640
Diferencia CASOS VIF frente a remisiones FGN					42.283	35.355	31.640		

De 878 comisarías que se registraron en la web para esta vigilancia, solamente 708 reportaron información sobre casos VIF, encontrando el menor porcentaje en los departamentos de Casanare, Chocó, Guaviare y La Guajira, con 50% o menos. En Guainía y San Andrés no se reportó información de casos de violencia intrafamiliar y de remisiones a la Fiscalía General de la Nación.

A nivel de departamentos, solamente en Amazonas, se observa la remisión del 100% de los casos de violencia intrafamiliar conocidos por la comisaría de familia a la Fiscalía General de la Nación.

A nivel de municipios, solamente en 195 comisarías de familia se remitieron a la Fiscalía el 100% de los casos de violencia intrafamiliar que conocieron, esto representa un 27.54% del total que respondieron afirmativamente el haber tenido conocimiento de este tipo de violencia.

Teniendo en cuenta la existencia en el país de 1.273 comisarías de familia<sup>49</sup>, el nivel de respuesta obtenido frente a los casos de violencia intrafamiliar conocidos por las comisarías de familia, que se ubica en un 55.61% (708/1.273), y el nivel de remisiones de estos casos a la Fiscalía General de la Nación, que está en un 55.28% si se incluyen delitos conexos y violencia sexual y del 40.24% si se trata solamente de casos VIF; se observa una situación que continúa siendo altamente crítica, por cuanto por un lado, las cifras de este tipo de violencia que se reflejan en este informe no permiten conocer el universo total de casos que suceden en el país y por el otro, la muy baja probabilidad que tienen las víctimas de lograr que sus agresores sean penalizados, por cuanto sus casos no llegan al organismo investigador.

## 5.6 Medidas de restablecimiento de derechos

El capítulo III de la Ley 1098 de 2006, establece que las comisarías de familia son una de las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y en su artículo 86, les fija sus funciones.

En virtud de ello, estas entidades establecen medidas de restablecimiento de derechos, encontrando que para el año 2017, las 672 comisarías que reportaron esta información, produjeron un total de 24.411 medidas, dentro de las cuales y en atención a la competencia subsidiaria fijada en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, 10.180 se produjeron frente a las situaciones de amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, diferentes a maltrato infantil o violencia intrafamiliar.

<sup>49</sup> Con información del directorio actualizado por la Procuraduría General de la Nación en el año 2017.

Con respecto a la pérdida de competencia, solamente 84 comisarías reportaron haberla perdido en un total de 304 procesos que, en todo caso, implican la no definición de la situación jurídica de los niños, niñas o adolescentes, para quienes se ha determinado la amenaza y/o vulneración de sus derechos. Esta situación se dio en 21 departamentos, con el mayor número de casos en Antioquia (50), Cundinamarca (29) y Sucre (26). De las 23 comisarías de familia de Bogotá que reportaron información, ninguna reportó pérdida de competencia en los procesos del año 2017.

**TABLA 47**

**Medidas de restablecimiento de derechos impuestas por las comisarías de familia**

Descripción	Total	No. de respuestas
Medidas de restablecimiento de derechos adoptadas en virtud a las competencias establecidas por el Código de la Infancia y la Adolescencia	24.411	672
Medidas diferentes a maltrato infantil o violencia intrafamiliar y en cumplimiento de la COMPETENCIA SUBSIDIARIA	10.180	442
Número de procesos de restablecimiento de derechos donde hubo pérdida de competencia	304	84

Como caso particular, se observa que la comisaría de la localidad 02 de la Virgen y Turística de Cartagena (Bolívar), es la que reporta el mayor porcentaje de medidas: 12.06% (2.945) en virtud de las competencias del Código de Infancia y Adolescencia y, 19.20% (1.955), de las impuestas por competencia subsidiaria.

## 5.7 Actividades de prevención

De las 748 comisarías de familia que reportaron esta información, 707 incluyeron actividades de prevención, en las siguientes temáticas:

**TABLA 48**

**Actividades de prevención**

Temática	Total general	%
Prevención Violencia Intrafamiliar	703	99,4%
Prevención Violencia Sexual	689	97,5%
Prevención consumo sustancias psicoactivas	652	92,2%
Prevención maltrato infantil	693	98,0%
Erradicación trabajo infantil	622	88,0%

Las restantes 41 comisarías de familia, no incluyeron actividades de prevención en sus planes de acción.

Dados los porcentajes de respuesta obtenidos, es posible señalar que las comisarías dan cumplimiento a una de las funciones señaladas en la Ley 1098 de 2006, como es la de “Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales”.

Sin embargo, evaluar la efectividad de estas actividades de prevención junto con las que se realizan por otras autoridades responsables en los diferentes niveles de gobierno, es una posibilidad que debe contemplarse para identificar alternativas que permitan reducir y erradicar estas situaciones que se presentan en el contexto familiar, que no ceden en su ocurrencia y por el contrario, siguen aumentando y afectando a los niños, niñas, adolescentes y más aún, a las mujeres.

## 5.8 Acciones Policivas

De conformidad con su rol de autoridad administrativa de orden policivo, un total de 327 comisarías informaron haber decretado 19.517 acciones policivas, siendo Bogotá, con los departamentos del Valle del Cauca y Bolívar, donde se presentó el mayor tipo de acciones de orden policivo (36.1%, 15.95% y 12.17% respectivamente).

Del total de acciones reportadas, el 40.45% tienen que ver con amparo o protección policiva para las víctimas.

## 5.9 Funciones de Policía Judicial

Las funciones de policía judicial de las comisarías de familia, se vienen asignando desde el año 2006, cuando mediante Resolución número 0-3604 del 3 de noviembre, la Fiscalía 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”<sup>50</sup>.

Posteriormente, con la Resolución 918 del 15 de junio de 2012 y con la Resolución 0-2230 del 5 de junio de 2017, se amplió esta asignación, en cada caso por cinco años más, lo que significa que hasta el año 2022 las comisarías deberán cumplir dichas funciones.

En dicho contexto, lo reportado para el año 2017 fue un total de 23.781 actuaciones de policía judicial, que independiente del número de respuestas obtenidas en cada caso, muestra que las más representativas por volumen son las entrevistas, seguidas por el recaudo de documentos y las inspecciones en el lugar de los hechos.

**TABLA 49** Actuaciones de policía judicial -2017

Descripción	Total general	No. de respuestas
Entrevistas	13.514	412
Entrevistas forenses a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual	3.466	257
Inspecciones en el lugar de los hechos y en lugares distintos al hecho y Recaudo de elementos materiales probatorios	1.247	72
Recaudo de elementos materiales probatorios	720	63
Recaudo de documentos y demás evidencias	2.579	136
Otras actuaciones que impliquen la realización de actos urgentes de acuerdo con el artículo 205 del C de PP, que no requieran autorización judicial previa para su realización.	2.255	110

50 Fiscalía General de la Nación. Resolución No. 0-3604 del 3 de noviembre de 2006. Tomado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_fiscalia\\_3604\\_2006.htm#INICIO](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_fiscalia_3604_2006.htm#INICIO)

## 5.10 Respuesta institucional de las Comisarías de Familia, según categoría municipal

Con la misma estructura con que se presentaron los criterios tenidos en cuenta en la vigilancia superior para establecer el volumen de asuntos tramitados por las comisarías de familia en el año 2017 (Cuadro No. 6), se efectúa un consolidado nacional por bloques

de atención, mostrando desde la categorización municipal el volumen de asuntos tramitados por las comisarías de familia, expresado en porcentajes y relacionado con la participación de cada categoría municipal frente a la población total del país:

**TABLA 50** Distribución de la población y de las actuaciones de las comisarías de familia por bloques de atención, según categoría municipal

Criterios	Porcentajes por categoría municipal							
	Especial	Uno	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	
% población (Proyecciones DANE 2018)	32,1%	18,1%	6,1%	2,4%	4,9%	4,0%	32,4%	
<b>Conciliaciones</b> (solicitudes)	27,1%	9,7%	7,2%	2,0%	6,8%	2,8%	44,4%	
<b>Conciliaciones</b> (con acuerdo)	19,9%	10,3%	9,2%	1,7%	4,5%	3,6%	50,8%	
<b>Medidas de protección</b>	Casos Violencia intrafamiliar	40,4%	21,3%	4,2%	2,3%	3,4%	1,6%	26,8%
	Medidas de Protección inmediatas	43,3%	18,9%	4,7%	3,8%	3,5%	2,3%	23,5%
	Medidas de protección definitivas	37,2%	17,5%	3,3%	3,9%	3,7%	1,8%	32,5%
	Incumplimiento a las medidas definitivas de protección	37,2%	16,2%	2,5%	3,2%	5,8%	1,9%	33,3%
<b>Remisiones a la Fiscalía</b>	47,0%	19,7%	2,4%	1,4%	3,8%	1,7%	24,0%	
<b>Medidas de Restablecimiento de derechos</b> (competencias Ley 1098/2006)	19,3%	7,2%	3,4%	3,6%	5,3%	2,3%	58,9%	
<b>Actividades de Prevención</b> (Inclusión en plan de acción)	4,5%	4,4%	1,6%	1,0%	3,3%	2,7%	82,6%	
<b>Acciones Policivas</b> (como autoridad administrativa de orden policivo)	62,3%	8,6%	2,4%	0,3%	2,4%	1,0%	23,1%	
<b>Funciones de Policía Judicial</b> (como autoridad administrativa con funciones judiciales)	16,5%	12,6%	12,4%	4,9%	3,6%	2,1%	47,9%	

En 51 municipios del país, incluidos Bogotá y 21 ciudades capitales, que se ubican en las categorías Especial, Uno y Dos (denominadas como Grupo 1 en este análisis), se congrega el 56.3% de la población colombiana, según proyecciones de población DANE 2018. En las categorías Tres, Cuatro, Cinco y Seis (denominadas como Grupo 2 en este análisis), hay un total de 1.050 municipios - incluyendo 10 ciudades capital-, en los cuales se encuentra comprendida el 43.6% restante de la población, con una mayor proporción del 32.4%, que se ubica en los 968 entes territoriales categorizados en el nivel Seis.

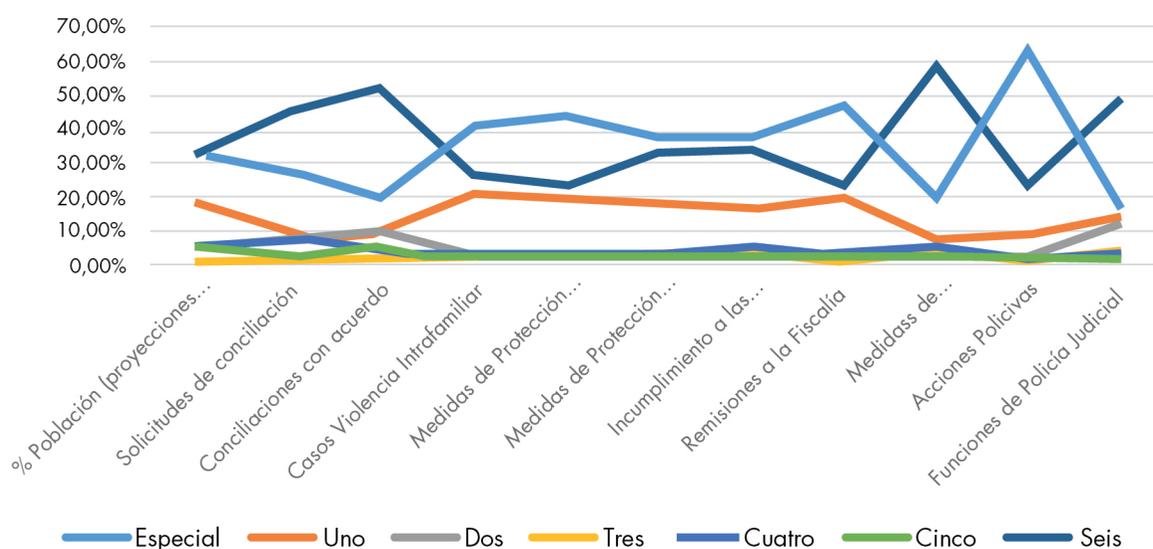


Revisados desde esta perspectiva de categorización cada uno de los bloques de atención, se observa lo siguiente:

- En lo que a solicitudes de conciliación se refiere, un 44% son recibidas por las comisarías de familia ubicadas en los municipios del grupo 1 y un 56%, por las del grupo 2 (44.4% en categoría 6). Para el primer grupo, se logra acuerdo en la audiencia de conciliación en el 39.4% de los casos y para el segundo, el acuerdo se da en el 60.6% de las audiencias de conciliación realizadas.
- En cuanto a casos de violencia intrafamiliar conocidos por las comisarías de familia, el 65.8% se ubica en los municipios del grupo 1 y el 34.2% en los del grupo 2 (26.8% en categoría 6).
- En medidas de protección inmediatas, el 66.9% son ordenadas por las comisarías de familia del grupo 1 y el 33.1%, por las que están ubicadas en el grupo 2 (23.5% en categoría 6).
- Las medidas de protección definitivas ordenadas, tienen una participación del 58% en las comisarías del grupo 1 y del 42%, en las del grupo 2 (32.5% en categoría 6).
- En cuanto al incumplimiento a las medidas definitivas de protección y que van a consulta por primera vez, la participación es del 55.9% y 44.1% respectivamente (33.3% en categoría 6).
- Las remisiones a la Fiscalía General de la Nación, especialmente por casos de violencia intrafamiliar, se producen en mayor proporción por las comisarías de familia del grupo 1 con un 69.1%; en las que se ubican en el grupo 2, ese porcentaje corresponde al 30.9% (24% en categoría 6).
- En el grupo 1 se produce el 29.9% de las medidas de restablecimiento de derechos tomadas por las comisarías de familia en el marco de las funciones asignadas en la Ley 1098 de 2006 y, en el grupo 2, el 70.1% (58.9% en categoría 6).
- La inclusión de actividades de prevención en los planes de acción, fue reportada por el 10.5% de las comisarías del grupo 1 y por el 89.5% del grupo 2 (82.6% en categoría 6).
- Del total de acciones policivas que, como autoridad administrativa de orden policivo, realizaron las comisarías de familia, el 73.2% fueron realizadas por las que se ubican en el grupo 1 y el 26.8%, por las del grupo 2 (23.1% en categoría 6).
- En lo que tiene que ver con funciones de policía judicial cumplidas por las comisarías de familia como autoridad administrativa con funciones judiciales, un 41.4% de las acciones realizadas estuvieron en el grupo 1 y un 58.6% en el grupo 2 (47.9% en categoría 6).

Por otra parte, revisados gráficamente los porcentajes de atención por cada categoría municipal (gráfico 15), se observa que los entes territoriales de categoría especial y los de categoría uno, concentran cada uno alrededor del 32% de la población. Partiendo de ahí, las comisarías de familia ubicadas en los municipios categoría sexta, tuvieron para el año 2017 el mayor porcentaje de solicitudes de conciliación, como también el mayor porcentaje de conciliaciones realizadas con acuerdo. Este mismo comportamiento, en relación con la categoría especial, se dio en lo que a medidas de restablecimiento de derechos y funciones de policía judicial se refiere.

**Gráfico 15.** Comparativo distribución de la población y de las actuaciones de las comisarías de familia por bloques de atención, según categoría municipal



Esto permite señalar que en los municipios categorizados en el nivel seis, donde la oferta de atención de entidades involucradas o responsables en materia de justicia familiar puede ser más restringida, es la comisaría de familia, la que brinda a las familias, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, la posibilidad de conciliar sus conflictos, restablecer los derechos conculcados y apoyar la investigación penal, cuando se trate de delitos contra estas poblaciones.

Ahora bien, en los entes de categoría especial, hay menos solicitudes de conciliación, menos conciliaciones con acuerdo, pero se registran por las comisarías de familia allí existentes, más casos de violencia intrafamiliar, al igual que mayores porcentajes de medidas de protección ordenadas, siendo también mayor el nivel de incumplimiento a las mismas. Se produce igualmente, el mayor porcentaje de remisiones a la Fiscalía y de acciones policivas.

Seguramente por la presencia de las demás autoridades que hacen conciliaciones<sup>51</sup>, de las defensorías de familia y de las fiscalías especializadas en los entes territoriales que se encuentra en la categoría especial, es que las diferencias en materia de solicitudes de conciliación, medidas de restablecimiento de derechos y cumplimiento de funciones de policía judicial, son sustanciales con respecto a los municipios de categoría seis, lo que permite señalar que una mayor oferta institucional en los primeros, representa mayores posibilidades de acceso a la justicia familiar. Se observa sin embargo, que es en este nivel de categoría especial en donde se presenta el porcentaje más alto de casos de violencia intrafamiliar conocidos por las comisarías de familia, lo que puede estar asociado a un mayor nivel de denuncia, a más conocimiento del rol que cumplen estas autoridades administrativas, a una mejor sistematización de la información de la gestión de las comisarías, como también a un mayor nivel de conflictividad al interior de las familias, etc.; pero son solamente hipótesis que al no ser abordadas en esta vigilancia superior, abren un horizonte de análisis importante para contar con elementos estructurales en la formulación de políticas públicas orientadas a prevenir las cifras tan representativas en materia de violencia intrafamiliar que se observan en este informe, pero también en los reportes de violencia elaborados por Medicina Legal (Forensis datos para la vida).

## 5.11 Estadísticas consolidadas de la gestión de las Comisarías de Familia - Comparativo 2010 – 2017

La tabla y gráficos siguientes, muestran un paralelo entre la información obtenida en las vigilancias realizadas por la Procuraduría General de la Nación a la gestión de las comisarías de familia en los años 2010<sup>52</sup> y 2017, respectivamente, presentados en la misma estructura de bloques de atención.

---

51 Ley 640 de 2001. Artículo 31. La conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los defensores y los comisarios de familia, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales.

52 Procuraduría General de la Nación. Procurando la Equidad No. 7. Comisarías de Familia. Línea de base nacional. Segunda parte. Septiembre de 2012. Tomado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7\\_WEB%20final%20nov%2023\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7_WEB%20final%20nov%2023(1).pdf)

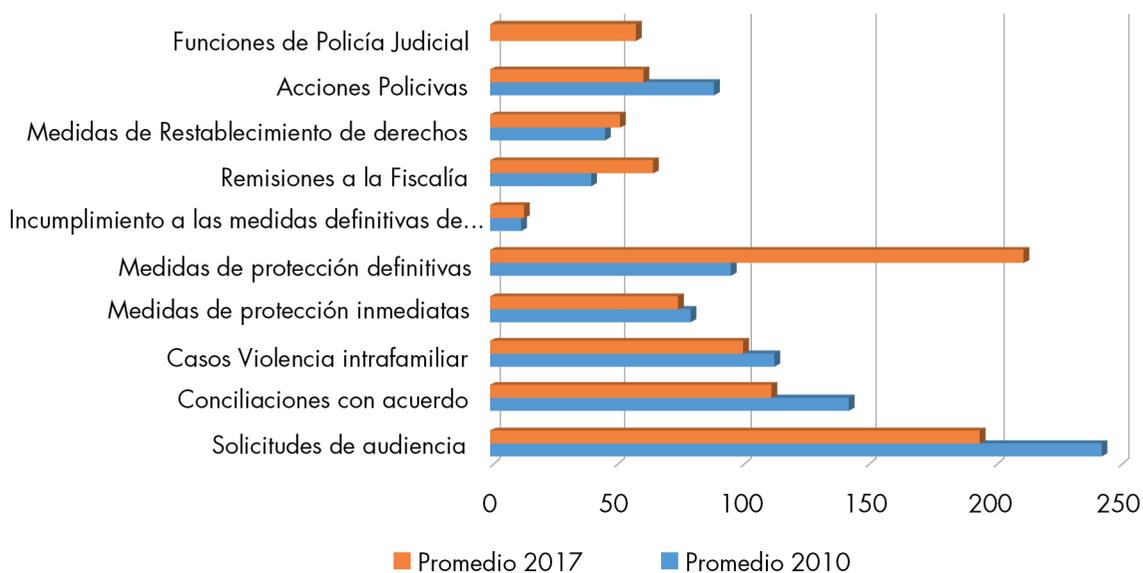
**TABLA 51**
**Actuaciones promedio, según bloques de atención - Comparativo 2010 - 2017**

Criterios		Cantidad actuaciones 2010	No. respuestas 2010	Promedio 2010	Cantidad actuaciones 2017	No. respuestas 2017	Promedio 2017	Diferencia promedio 2017 vs. Promedio 2010
<b>Conciliaciones</b> (Solicitudes de audiencia)		239.324	987	242,48	134.351	693	193,87	- 48,6
<b>Conciliaciones</b> (Acuerdo de conciliación)		140.523	987	142,37	76.327	686	111,26	- 31,1
<b>Medidas de protección</b>	<b>Casos de violencia intrafamiliar</b>	108.878	975	111,69	70.745	708	99,92	- 11,8
	<b>Medidas de protección inmediatas</b>	69.645	878	79,32	48.208	648	74,40	- 4,9
	<b>Medidas de protección definitivas</b>	101.449	1069	94,90	103.876	No comparable	No comparable	No comparable
	<b>Incumplimiento a las medidas definitivas de protección (1a. Vez)</b>	3.913	314	12,46	3.717	294	12,64	0,2
<b>Remisiones a la Fiscalía</b>		29.412	758	38,80	39.105	608	64,32	25,5
<b>Medidas de Restablecimiento de derechos</b> (competencias Ley 1098/2006)		36.091	806	44,78	24.411	672	36,33	-8,5
<b>Medidas de Restablecimiento de derechos</b> (competencia subsidiaria, diferentes a maltrato infantil y VIF)					10.180	442	23,03	-21,8
<b>Actividades de Prevención</b> (Inclusión en plan de acción)		N.A	929	N.A	N.A	748	N.A	N.A
<b>Acciones Policivas</b> (autoridad administrativa de orden policivo)		45.068	505	89,24	19.517	327	59,69	- 29,6
<b>Funciones de Policía Judicial</b> (autoridad administrativa con funciones judiciales)		S.I	S.I	S.I	23.781	412	57,72	N.A

Acorde con el número de respuestas obtenidas en cada criterio de análisis, se estima el promedio de actuaciones en cada año, resultado de lo cual se observa que en el 2017 hubo un mayor número de remisiones a la Fiscalía General de la Nación al pasar de 38.80 a 64.32.

Con una leve diferencia, se encuentra que también en el año 2017, se produjo un mayor incumplimiento a las medidas definitivas de protección (1a. vez), al pasar el promedio de 12.46 a 12.64.

**Gráfico 16. Comparativo actuaciones promedio según bloques de atención 2010-2017**



En el año 2010, no se indagó por el total de actuaciones de las comisarías de familia como policía judicial, por ello, solamente se presenta el reporte del año 2017.

Sobre la inclusión de actividades de prevención en los planes de acción, los datos solamente se refieren al total de comisarías que informaron haberlas incluido, por eso no hay ningún promedio para comparar.

En cuanto a medidas de protección definitivas, en el año 2010 se preguntó por el total, sin diferenciar el tipo de medida implementada, como sí ocurrió en el año 2017, con diferentes niveles de respuesta para cada medida de las señaladas en la norma, tal como ya se des-

cribió en este informe. El dato que se presenta de 103.876 corresponde a la medida de mayor adopción, como es la de la protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía con 24.413 casos. Se indica en todo caso, que los datos no son comparables.

En los demás criterios, el promedio de actuaciones del año 2017, es menor al del año 2010. Con estos resultados, no puede afirmarse de manera categórica que la atención en las comisarías de familia disminuyó entre estas dos vigencias, esto por lo señalado en las consideraciones tenidas en cuenta para el análisis de los bloques de atención.



# 6

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



La justicia familiar, desde el rol que le corresponde a las comisarías de familia, se encuentra aún lejos de cumplir las premisas de eficiencia y de atención en condiciones de dignidad, así como del ideal de una pronta y cumplida justicia. Una de las principales causas del problema es la organización y funcionamiento de estas entidades, que incluye características desde la órbita de la función misional, afirmación que la Procuraduría General de la Nación sustenta en lo siguiente:

### **En relación con la estructura y funcionamiento:**

- > Aunque en todos los municipios de Colombia existe al menos una comisaría de familia, no es posible cuantificar el déficit real que existe, porque no hay una medición confiable y permanente sobre la demanda del servicio y la carga laboral que se genera en estas entidades, que sirva de sustento para estimar si es suficiente o no la cantidad y capacidad de las comisarías de familia para atender la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género.
- > Las comisarías de familia en 2018 no ocuparon un lugar prioritario en la planeación territorial y no se consideraron posibilidades de proyección para estas entidades, más allá de seguir en las mismas condiciones de funcionamiento, en otras palabras, en la misma situación de precariedad.
- > Aún no se logra concretar la vinculación de las comisarías y los comisarios de familia como funcionarios de carrera administrativa, siendo este un mandato constitucional y legal que solo se cumple para el 13% de los titulares de estos despachos y donde prevalece la vinculación en provisionalidad para 75,8 de cada 100 comisarios. Los funcionarios del equipo interdisciplinario son vinculados mayoritariamente por contrato de prestación de servicios, 43%, y en provisionalidad el 38,3%.
- > La rotación de personal de las comisarías de familia en 2018 fue significativa pues 42 de cada 100 trabajadores sociales, 37,5 de cada 100 psicólogos y 19,4 de cada 100 comisarios fueron reemplazados en ese período, afectando la efectividad de la justicia familiar.
- > El cargo de comisario de familia se ubica en un nivel jerárquico aparentemente inadecuado en relación con los requisitos exigidos, lo cual, en términos reales podría llevarnos a concluir que no se valora la labor especializada encomendada a los mismos.
- > Se evidencia una competencia concurrente en la fijación del salario del cargo de comisario de familia, donde el Congreso de la República promulga la ley marco para salarios de los servidores públicos, el Gobierno nacional fija límites máximos a los mencionados salarios, y los Concejos municipales/distritales fijan el monto de la remuneración en la entidad territorial, lo que obstaculiza la nivelación salarial de los titulares de estos despachos.
- > En 2018 persiste lo evidenciado en 2010 por parte del Órgano de control, en relación a la remuneración de los comisarios de familia que se constituye en un modelo de desigualdad salarial, y que también se extiende a todo el equipo interdisciplinario. Se evidenciaron dos características de la remuneración mensual promedio para este cargo que no cumplen con el principio de igualdad salarial: (i) es significativamente inferior a la de otros cargos con similares requisitos y competencias, y; (ii) es similar a la de algunos cargos que tiene requisitos menores a los del comisario de familia.
- > Existen razones claras y bien fundamentadas que justifican la revisión de las escalas salariales de los (as) comisarios (as) de familia por categoría municipal, y que pueden sustentar adecuadamente las deliberaciones que se den sobre el nivel al que debe ajustarse la remuneración mensual para el mencionado cargo, en el marco del trabajo que realiza la Mesa técnica de comisarías de familia, liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para la formulación del proyecto de ley de reforma a las comisarías de familia.

- > Las múltiples funciones asignadas a las comisarias y los comisarios de familia y su nivel de complejidad, no son proporcionales a la conformación y capacidad actual de estas entidades, a lo que se suma que las administraciones municipales hacen un uso “inadecuado e irrazonable” en la asignación de otras funciones a estos funcionarios, desbordando así la posibilidad de brindar una respuesta oportuna y acertada a las víctimas de la violencia intrafamiliar.
- > Prevalece la ausencia de equipos interdisciplinarios completos, situación que limita el análisis de la problemática, el apoyo a los procesos pedagógicos y de intervención psicosocial, y no permite una atención integral que beneficie a la comunidad usuaria de estos servicios.
- > No se le ha dado la importancia que merece a nivel territorial, la situación laboral y de salud mental de los comisarios de familia y se desconoce la importancia de la prevención del síndrome de Burnout a nivel de comisarías de familia, como un problema de salud pública, que actualmente tiene una prevalencia alta.
- > La capacidad, calidad y estado actual de la infraestructura de las comisarías de familia, no son adecuados para la atención que demandan las realidades y condiciones propias de las violencias intrafamiliar y de género, y en consecuencia, no se presta el servicio de justicia familiar de manera eficaz y eficiente, lo cual sin duda afecta el ejercicio de las responsabilidades que la ley y la sociedad le han confiado a estas entidades y no se cumple la premisa de respeto a la dignidad de las personas que acuden a estas entidades, ni la calidad de la justicia.
- > En la mayoría de los municipios la presencia institucional requerida en la cadena de atención de estas violencias, donde confluyen las intervenciones intersectoriales de al menos 10 entidades, no es completa, lo cual limita la posibilidad de activar de manera integral la ruta para atender a las víctimas y garantizar su protección, su recuperación y la restitución de sus derechos, aunado a la regular articulación interinstitucional con la cual no se logra un trabajo conjunto eficiente.
- > Son débiles los procesos internos que aportan para cualificar la gestión de los funcionarios de las comisarías, como la capacitación y las herramientas concretas para organizar, sistematizar y planificar mejor el trabajo.
- > La excusa para no revisar técnicamente el mapa judicial ha sido generalmente la carencia de información suficiente y de calidad.

## En relación con los bloques de atención:

1. Persisten situaciones observadas en la vigilancia del año 2011 en cuanto a los bloques de atención, destacándose principalmente lo siguiente:
  - En materia de conciliación, no se logra que haya una resolución pacífica de los conflictos familiares en todos los casos, dado que para el año 2017 solamente hubo acuerdo en el 56.81% de los casos.
  - Un porcentaje significativo de las comisarías de familia desconoce la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
  - Las cifras de casos de violencia intrafamiliar conocidas por 708 comisarías de familia: 70.745 en el año 2017, con un promedio de 99.92 casos por cada una de ellas, no se aleja sustancialmente del promedio de casos conocidos en el año 2011 que se ubicó



en 111.56. Enmarcado en los diferentes esfuerzos institucionales que se hacen para disminuir este fenómeno en el país, debe señalarse que el problema estructural sigue vigente.

- El seguimiento a las medidas de protección definitivas ordenadas por las comisarías de familia continúa siendo una de las grandes debilidades, teniendo en cuenta el resultado obtenido: 85.78% no tuvieron seguimiento.
  - El porcentaje de remisión de casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación, al ubicarse solamente en un 55.28%, se constituye en un factor crítico en la atención, prevención, contención y penalización de este fenómeno.
2. Los municipios ubicados en categoría especial y los de categoría seis agrupan los mayores porcentajes de población del país y en consideración a ello, es en los mismos en donde se prestan el mayor número de atenciones por parte de las comisarías de familia, en los primeros predominan los casos de violencia intrafamiliar, las medidas de protección inmediatas y las acciones policivas; en los segundos, se produce el mayor número de solicitudes de conciliación, de conciliaciones con acuerdo, de medidas de restablecimiento de derechos y de funciones de policía judicial. Una mirada que debe conducir a la definición de políticas públicas diferenciadas para la prevención y erradicación de las diferentes violencias que afectan a los miembros de la familia, especialmente a los niños, las niñas, las mujeres y a los adultos mayores, y, para su atención efectiva y oportuna, en los casos en que se presenten.
  3. No se cuenta con un sistema de información integrado que permita conocer en tiempo real ni tampoco los históricos de las estadísticas de gestión en las comisarías de familia; tal como se pudo observar en esta vigilancia, no en todos los casos, se obtuvieron los mismos niveles de respuesta por parte de las 878 comisarías que se registraron para este proceso.

La situación generalizada de las comisarías de familia exige una fuerte demanda de fortalecimiento institucional que dé respuesta a los retos que exige la garantía y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de las violencias intrafamiliar y de género, retos que no son recientes sino que están desde la misma creación de la figura comisarial. Si las comisarías de familia continúan con el nivel de gestión actual, con las condiciones de organización e infraestructura encontradas, desatendiendo la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar, están condenadas a desaparecer.

## Recomendaciones para el Gobierno Nacional

A partir de los resultados de esta Segunda Vigilancia superior a las comisarías de familia que desarrolló la Procuraduría General de la Nación y teniendo en cuenta que la reforma a estas entidades es una estrategia a nivel país<sup>53</sup> y un asunto prioritario que debe generar un esfuerzo sostenido para garantizar un real y efectivo acceso a la justicia familiar y una atención en condiciones dignas, el órgano de control presenta las siguientes recomendaciones para que se tengan en cuenta en la solución de las problemáticas encontradas y en la construcción del anteproyecto de ley:

- > Hacer una revisión de los criterios establecidos para determinar el número de comisarías a nivel territorial, especialmente considerando la densidad poblacional de grandes ciudades y del Distrito Capital (por localidades) y con base en la demanda real del servicio, de tal forma que sea suficiente el número de estas entidades.
- > La estructura, el espacio y la organización de las comisarías de familia deben fundarse en una nueva concepción de la administración de justicia familiar.
- > Redefinir la ubicación jerárquica del cargo de comisario de familia, acorde con los requisitos y competencias exigidos y requeridos para el ejercicio de las funciones asignadas y concomitantemente, la asignación salarial, en consideración al principio de principio de igualdad salarial.
- > Garantizar que cada comisaría cuente con el equipo interdisciplinario completo, dotando a los nominadores del gasto de los recursos presupuestales suficientes para ello.
- > Fortalecer los mecanismos de prevención, orientación, sensibilización y denuncia, encaminados a desestructurar el ideario de normalización de las diferentes formas de violencia intrafamiliar y de género, y la denominada transmisión intergeneracional de las mismas.
- > Unificar y/o armonizar la oferta institucional en torno a las rutas de atención, protocolos, lineamientos, etc., que desde el nivel nacional se producen para la actuación de las comisarías de familia.
- > Diseñar mecanismos que permitan el seguimiento y monitoreo de todos los casos que conocen las comisarías de familia, y la evaluación de la efectividad de las medidas que se adopten.
- > Estudiar la posibilidad de adoptar estrategias para evaluar el impacto de las actividades de prevención que realizan las comisarías de familia, junto con las que se realizan por parte de otras autoridades responsables en los diferentes niveles de gobierno, para identificar alternativas que permitan reducir y erradicar estas situaciones que se presentan en el contexto familiar, que no ceden en su ocurrencia y, por el contrario, siguen aumentando y afectando a los niños, niñas, adolescentes y, más aún, a las mujeres.
- > Diseñar un único sistema de información o armonización de los existentes, que permita conocer la dimensión real de la violencia intrafamiliar y de género en el país, y que proporcione información confiable sobre la respuesta del Estado, con las características de contenidos requeridas para definir políticas públicas efectivas que contrarresten la tendencia creciente y crítica de este fenómeno de violencia y vulneración de derechos. El sistema contribuye para que se modifique significativamente la manera en que las comisarías de familia registran y hacen seguimiento a las situaciones que conocen y sirve de apoyo al proceso de tomas de decisiones.
- > En la revisión y definición de competencias y funciones con las que se deben quedar las comisarías, aspecto que actualmente se revisa en el marco del trabajo de la mesa técnica de comisarías de familia, es necesario tener en cuenta que no deben quedar desprotegidas las situaciones de violencia intrafamiliar y de género, lo cual depende de la oferta

<sup>53</sup> Estrategia incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, en atención a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-735 de 2017. Tomado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

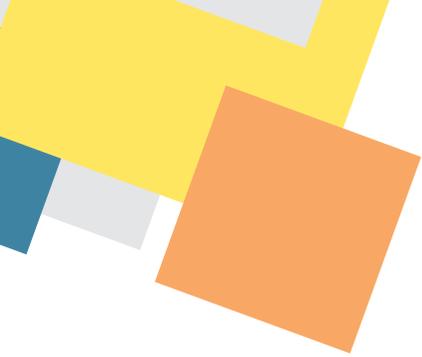
institucional en el territorio, verbigracia Defensorías de Familia, siendo este uno de los principales retos a afrontar en el proceso de reforma a estas entidades.

- > Teniendo en cuenta el tiempo que demanda la formulación, presentación y sanción de un proyecto de ley, es necesario ir trabajando alternativas de solución de forma gradual, para tratar de asegurar resultados positivos desde un comienzo, que no necesariamente sean vía decreto.

## **Recomendaciones para las entidades territoriales**

- > Revisar anualmente y de manera objetiva las necesidades de mejora de las comisarías de familia y, en esa medida, estimar el presupuesto local que posibilite el buen funcionamiento de las mismas. Realizar un plan de choque en las comisarías de familia donde las condiciones y características de funcionamiento son más precarias, de tal forma que se contrarreste la situación encontrada, incorporando los recursos y las estrategias necesarias para garantizar la prestación del servicio en condiciones de dignidad. Esto debe incluir la revisión y ajuste de: (i) procesos internos que aportan para cualificar la gestión de sus funcionarios, con la capacitación y la actualización permanente y con las herramientas concretas para organizar, sistematizar y planificar mejor el trabajo, y; (ii) aspectos externos fundamentales como la articulación interinstitucional en el marco de la función comisarial.
- > Dar cumplimiento por parte de los departamentos a lo ordenado en el Decreto 4840 de 2007 sobre la generación de programas y proyectos para apoyar la creación, implementación y funcionamiento de las Comisarías de Familia en los municipios de menor densidad de población, conforme a los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Por último, las conclusiones y recomendaciones presentadas por la Procuraduría General de la Nación no agotan el proceso de diagnóstico y de generación de insumos para el proyecto de reforma a las comisarías de familia; hay otros aspectos que por su grado de especificidad deben ser revisados, como la definición de funciones y competencias, y el análisis de los recursos presupuestales, tarea que se realiza actualmente en el marco de la Mesa técnica de comisarías de familia que lidera el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que convoca a las entidades del orden nacional que tienen responsabilidad en la definición de funciones para estas entidades, así como en la cadena de atención a las violencias al interior de la familia.





# **ANEXOS**



## Anexo 1.

---

### MEMORIAS PRIMERA AUDIENCIA NACIONAL POR LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

*Este documento fue elaborado con el apoyo de JSP-USAID*

El 28 de febrero del año en curso tuvo lugar la “Primera audiencia nacional sobre las Comisarías de Familia” convocada y realizada por la Procuraduría General de la Nación (PGN), más concretamente, por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, Adriana Herrera Beltrán, con el apoyo de USAID- PJPS, y el respaldo del Ministerio de Justicia y de la Defensoría del Pueblo. La Audiencia contó con una amplia participación de comisario/as de familia de diferentes lugares del país, entidades del orden nacional y la sociedad civil; al final de la misma, se propuso la firma de un acuerdo interinstitucional (pacto) para impulsar el proyecto de ley, el cual fue efectivamente suscrito por las entidades convocadas y participantes en el evento.

Los temas que se escogieron para los cuatro paneles, fueron: 1) Dignificar el cargo de Comisario/a de familia; 2) Acerca de las competencias de las comisarías de familia; 3) Comisarías de familia, la primera puerta de acceso a la justicia familiar ¿mito o realidad?; 4) Hacia un proyecto de ley que redefina el rol y funcionamiento de las comisarías de familia a nivel nacional.

El resumen de los elementos más importantes de la Audiencia se ha organizado en los cuadros 1, 2 y 3. El primer cuadro resume todos los planteamientos formulados desde una perspectiva de *problematización* de algún aspecto propio al quehacer de las CF. El segundo sintetiza las *propuestas* formuladas a lo largo de la Audiencia y el tercero, presenta las *iniciativas institucionales* que involucran a las CF que ya están en curso y que fueron mencionadas en algún momento en la audiencia.

Con respecto al **Cuadro 1** vale la pena hacer unas aclaraciones metodológicas adicionales. Como se verá, se han organizado los aportes fundamentales arrojados por las diferentes presentaciones y respuestas a las preguntas formuladas en los paneles, diferenciando lo dicho por cada entidad a propósito de cuatro problemáticas: 1) las condiciones del cargo de Comisario/a, 2) las condiciones de funcionamiento de las Comisarías de Familia como entidad, 3) lo relativo a las competencias y, finalmente, 4) las cuestiones atinentes a las medidas (judiciales y/o administrativas) que las CF pueden adoptar. Estas problemáticas permiten, a la vez: identificar las preocupaciones centrales de las diferentes opiniones sobre las CF, así como apreciar las diferencias de criterio de los diversos actores convocados a opinar en la audiencia.

## II. Principales aportes de las presentaciones y debates de la Audiencia

**Cuadro 1. Visiones institucionales acerca de ciertas problemáticas de las CF.**

<b>Problemáticas</b>  <b>Entidades</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
Procuraduría General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe sistema de medición de la carga laboral en cabeza de los comisarios.</li> <li>- No hay criterios de igualdad salarial entre los mismos comisarios.</li> <li>- La mayoría de los Comisarios no están vinculados por carrera administrativa.</li> </ul>	<p>Precariedad de las condiciones laborales, por ejemplo, la mayoría de las Comisarias trabajan con equipos interdisciplinarios incompletos.</p> <p>-El presupuesto sólo contempla el salario de los comisarios.</p> <p>-Existencia de barreras formales e informales que obstaculizan el acceso a justicia de las víctimas y en muchos casos convierten al Estado en un segundo agresor.</p>	<p>-Las funciones asignadas desbordan la capacidad técnica de las Comisarias, en particular aquellas referidas a las competencias subsidiarias.</p>	

<b>Problemáticas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
<b>Entidades</b> Ministerio de Justicia	-La normatividad asigna funciones directamente a los comisarios, lo que hace que estas sean ilegales.	-Revicitimización institucional fruto de infraestructura inadecuada. -Tiempo y costo de desplazamiento a las Comisarias constituyen barreras de acceso a la justicia. -La limitación en el horario de servicio en la mayoría de las Comisarias genera un déficit de cobertura.	-Persistencia de conflictos de competencia con las Defensorías de Familia, sobre todo en los casos de violencia intrafamiliar que involucran NNA.	-Deficiencias en la adopción y evaluación de las medidas tomadas. -Ausencia de criterios objetivos que permitan distinguir entre conflictos familiares y violencia intrafamiliar, lo que le da un margen de discrecionalidad demasiado amplio al funcionario. -Utilitización de estereotipos de género en la motivación de las decisiones.
Defensoría del Pueblo		-Insuficiencia de recursos humanos y administrativos.		-Falta de idoneidad de las medidas adoptadas, entre otras razones, porque están basadas en muchos casos en los estereotipos de género de los funcionarios.

<b>Problemáticas Entidades</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
Departamento Administrativo de la Función Pública	<p>-A pesar de que las Comisarias se crean como entidades (posee dependencias, planta de personal y estructura), las funciones se asignan a un empleo público (comisario de familia) y esto genera sobrecarga laboral.</p> <p>-De una muestra de 786 comisarios que registran en el SIGEP, el 56% no cuentan con la especialización requerida por la ley.</p>			<p>-Inexistencia de medidas adecuadas para hacer frente a la violencia psicológica y económica.</p> <p>-Falta de reglamentación de ley 1850 de 2017 que restringe el margen de acción de los funcionarios en casos de violencia o abandono de adultos mayores.</p>

<b>Problemáticas</b>  <b>Entidades</b>	<b>Comisarios de familia</b> <b>(cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las</b> <b>Comisarias de Familia</b> <b>(personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las</b> <b>Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción,</b> <b>seguimiento y</b> <b>evaluación de las</b> <b>medidas</b>
	<p>-De una muestra de 786 comisarios que registran en el SIGEP, el 56% no cuentan con la especialización requerida por la ley.</p> <p>-El empleo público no tiene una clasificación unívoca, sino que están vinculados como empleados provisionales, empleados de libre nombramiento y remoción o empleados oficiales</p> <p>-Existencia de competencia concurrente entre el Congreso (promulga ley marco para salarios de funcionarios), el gobierno (fija límites máximos de funcionarios del ámbito salarial) y los Concejos y Asambleas en la fijación del salario (fijan escalas de remuneración), lo que obstaculiza la nivelación salarial.</p>			

<b>Problemáticas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
<p>Secretaría de Integración Social de Bogotá</p> <p>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de apoyo y seguimiento desde una perspectiva de salud ocupacional a la labor de los comisarios de familia.</li> <li>-Ausencia de formación en aspectos gerenciales necesarios para el cumplimiento de la función.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persistencia de barreras de acceso a la justicia familiar.</li> <li>-Falta de apoyo y coordinación interinstitucional.</li> <li>-Inexistencia de atención estandarizada.</li> <li>-Ausencia del personal necesario.</li> <li>-Falta de conectividad vial y altos costos del transporte terrestre como limitantes para el acceso a las mujeres a una atención adecuada.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Naturalización y tolerancia institucional de la violencia por medio de la reproducción de imaginarios sociales que responsabilizan a la víctima, excusan al agresor o aminora la gravedad de la violencia.</li> <li>- Adopción de un enfoque familista que sobrepone la unidad familiar al bienestar de las víctimas.</li> <li>-Falta de seguimiento a las medidas.</li> </ul>

<b>Problemáticas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarías de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarías de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
<p><b>Entidades</b></p> <p>Asociación de comisarios de familia.</p>	<p>-Asume funciones que en principio están en cabeza del alcalde, además de estar obligado a liderar y participar en múltiples espacios de deliberación.</p> <p>-Incumplimiento de las disposiciones legales que exigen la vinculación a carrera administrativa de estos funcionarios.</p> <p>-Inequidad salarial.</p>	<p>-Incumplimiento por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública del deber de prestar asistencia a los municipios en la creación, puesta en marcha y modificación de las Comisarías de Familia de conformidad con lo establecido en el Decreto 4840 de 2007.</p> <p>-Falta de infraestructura y equipos interdisciplinarios.</p> <p>-No consagración en el Plan Nacional de Desarrollo del compromiso con el fortalecimiento de las Comisarías.</p>	<p>-La competencia "subsidiaria" atribuida por el Código de Infancia y Adolescencia a las Comisarías de Familia es la regla general y desconoce el principio de subsidiariedad.</p> <p>-Las Comisarías no cuentan con la independencia necesaria para llevar a cabo los Procedimientos Administrativos de Restablecimiento de Derechos.</p> <p>- La Fiscalía sólo puede atribuir las funciones de Policía Judicial a entidades que estén bajo su dependencia.</p>	
Fiscalía General de la Nación		<p>-Falta de inversión en el mejoramiento de la atención al público.</p>		
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar		<p>-Recurrencia de los conflictos de competencia entre Defensorías y Comisarías de Familia que termina ralentizando la atención a la ciudadanía</p>		

<b>Problemáticas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción, seguimiento y evaluación de las medidas</b>
<b>Entidades</b> Asesor Corte Suprema de Justicia		-Pese a las disposiciones del Código General del Proceso, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha considerado que en virtud de la competencia general que le fue otorgada por el CPACA puede conocer los conflictos de competencia que surjan entre Comisarías y Defensorías de Familia. Debido a la demora que este trámite genera, los derechos de las víctimas que acuden a estas instituciones quedan desamparados.		
Sisma mujer		-Persistencia de violencia institucional por falta de inclusión del enfoque de género en las rutas de atención existentes.		
Universidad Nacional de Colombia (observatorio de infancia)				-Inexistencia de una línea de base nacional sobre la situación y los servicios prestados por las Comisarías de Familia.

<b>Problemáticas</b> <b>Entidades</b>	<b>Comisarios de familia</b> <b>(cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las</b> <b>Comisarias de Familia</b> <b>(personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las</b> <b>Comisarias de Familia</b>	<b>Adopción,</b> <b>seguimiento y</b> <b>evaluación de las</b> <b>medidas</b>
Representante a la Cámara (Ángela María Robledo)		<p>-Ausencia de abordaje de la familia en su integridad por parte del ICBF, lo que le ha convertido en un instituto de la primera infancia y ha impedido que cumpla su función de coordinación de manera adecuada.</p> <p>-Falta de especialización de la Policía de Infancia y Adolescencia.</p>		<p>- Falta de reglamentación de las disposiciones sobre violencia contra la mujer que asignan responsabilidad a carteras ministeriales, lo que impide la adopción de estas medidas por parte de los comisarios.</p> <p>-Inexistencia de mecanismos que permitan hacer seguimiento a los casos y las medidas adoptadas.</p>

**Cuadro 2. Propuestas formuladas durante la audiencia diferenciadas según la entidad.**

<b>Propuestas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Seguimiento y evaluación de las medidas</b>
<b>Entidades</b> Procuraduría General de la Nación		-Establecer un órgano rector que agrupe a estas entidades.		-Acudir a las TICS para modernizar los procedimientos de las Comisarias.
Ministerio de Justicia	-Mantener exigencia de posgrado y mejorar la formación y la estabilidad laboral.	-Ampliar la oferta institucional en materia de Comisarias de Familia.  -Garantizar la salud mental de los funcionarios de las Comisarias.	-Establecer criterios para diferenciar entre conflicto y violencia intrafamiliar.  -Diferenciar con claridad las funciones de las Comisarias y de las Defensorías de Familia.	
Defensoría del Pueblo		-Revisar oferta institucional a nivel nacional y territorial en materia de protección y prevención de violencia intrafamiliar.	-Creación de un mecanismo de coordinación.  -Fortalecer funciones de protección y acompañamiento a personas con orientación sexual diversa.	
Departamento Administrativo de la Función Pública	-Hacer modificaciones para que el comisario tenga un cargo del nivel directivo, de tal forma que le permita nombrar personal.	-Acudir a la cooperación de los municipios más grandes ante la ausencia de equipos interdisciplinarios en los municipios de	- Identificar y eliminar la duplicidad de funciones, así como establecer órgano rector en virtud de las competencias	

<b>Propuestas Entidades</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Seguimiento y evaluación de las medidas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Homologar el requisito de posgrado por experiencia.</li> <li>-Brindar posibilidades de ascenso.</li> <li>-Consagrar en el Plan Nacional de Desarrollo un marco para establecer los salarios de los comisarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>de categoría 5 y 6.</li> <li>-Adoptar en el PND estrategias que brinden apoyo económico a los municipios de 5° y 6° categoría para hacer convocatorias.</li> <li>-Revisar la naturaleza de las Comisarias de Familia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>permanentes del gobierno en materia de modificación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</li> <li>-Eliminar las competencias subsidiarias.</li> </ul>	
Secretaría de Integración Social de Bogotá	-Implementar el sistema oral en las Comisarias de Familia.	-Fortalecer el bienestar psicológico, la capacidad gerencial y las competencias jurídicas del personal que trabaja en las Comisarias.		
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer		-Procurar que el fortalecimiento de estas instituciones sea un tema prioritario en los planes de desarrollo del nivel territorial.		
Asociación de comisarios de familia	- Promover la modificación de la planta de personal para categorizar a los comisarios como profesionales especializados.	-Incluir a las Comisarias de Familia en el programa de modernización que el gobierno pretende implementar en las Detensorías.	-Relevar a las Comisarias de las siguientes atribuciones: i) las competencias subsidiarias, ii) los Procedimientos Administrativos de Restablecimiento de	

<b>Propuestas Entidades</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarias de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarias de Familia</b>	<b>Seguimiento y evaluación de las medidas</b>
Fiscalía General de la Nación		-Creación de un ente receptor para las Comisarias. (Ministerio de Familia/ Ministerio de Justicia)	Derechos, iii) el abuso sexual en el contexto de violencia intrafamiliar, iv) las funciones de Policía Judicial, v) las contravenciones de tránsito y las demás asignadas por el Código de Infancia y Adolescencia y, vi) las funciones asignadas directamente por los municipios.  -Convertir las Comisarias en entidades judiciales, o al menos permitirles imponer las multas fruto del desconocimiento de las medidas sin necesidad de homologación por parte de un juez.	
		-Invertir en infraestructura. -Crear planes para el mejoramiento de la atención prestada y las calidades humanas de los funcionarios.		

<b>Propuestas</b>	<b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b>	<b>Operatividad de las Comisarías de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b>	<b>Competencias de las Comisarías de Familia</b>	<b>Seguimiento y evaluación de las medidas</b>
Entidades Instituto Colombiano de Bienestar Familiar		-Mejorar apoyo a las Comisarías y la articulación con las entidades territoriales	-Implementar mesas de trabajo para revisar y delimitar las competencias de las Comisarías de Familia	
Asesor CSJ			-Asignar la función de dirimir conflictos de competencia relacionados con las Comisarías a todos los jueces de Familia.	
Sisma mujer				-Abordar los casos desde una perspectiva de género. -Revisar la idoneidad de las medidas de protección, en particular prestar atención a las relaciones de NNA con los agresores.
Universidad Nacional de Colombia (observatorio de infancia)			-Contemplar posibilidad de unificar la Comisaría y la Defensoría	-Crear sistemas de información y seguimiento públicos. -Brindar a los funcionarios la capacitación necesaria para llevar a cabo la recolección de información de manera adecuada.

<p><b>Propuestas</b></p> <p><b>Entidades</b></p> <p>Representante a la Cámara (Ángela María Robledo)</p>	<p><b>Comisarios de familia (cargo y remuneración)</b></p>	<p><b>Operatividad de las Comisarías de Familia (personal, infraestructura, coordinación interinstitucional, etc)</b></p> <p>-Incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo disposiciones que propendan por el fortalecimiento de las Comisarías.</p> <p>-Instituir como órgano rector de las Comisarías al Ministerio de Justicia.</p>	<p><b>Competencias de las Comisarías de Familia</b></p> <p>-Revisar competencias que no guardan armonía con la naturaleza de las Comisarías, en particular las funciones policivas.</p>	<p><b>Seguimiento y evaluación de las medidas</b></p>
--	--	--	---	---

### **Cuadro 3. Iniciativas para el mejoramiento de las CF presentadas o mencionadas en la audiencia y que ya están en marcha.**

<b>Entidad</b>	<b>Proyectos</b>
Procuraduría General de la Nación	Impulsa creación de compromiso con todas las entidades relacionadas y la sociedad civil para el fortalecimiento de las Comisarías.
Ministerio de Justicia	Coordina mesa de trabajo interinstitucional (en la cual participan hasta el momento la Defensoría, el ICBF, la Procuraduría y la Fiscalía) que pretende impulsar proyecto de ley para resolver las problemáticas que aquejan a estas entidades, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional. Esta iniciativa ya cuenta con una línea base a partir de la cual se están evaluando alternativas de solución y ajuste normativo.
Vicepresidencia de la República	Encargada de coordinar dentro del gobierno las diferentes iniciativas de lucha contra las violencias.
Defensoría del Pueblo	Monitorea el funcionamiento de las Comisarías con el objeto de aportar insumos para su transformación y verificar que esta se adapte a las realidades locales.
Secretaría de Integración Social de Bogotá	Realiza modificaciones que pretenden mejorar la gestión operacional de las Comisarías (Acuerdo 662 de 2016 y proyecto “una ciudad para las familias”)

## Anexo 2.

### SÍNTESIS DIAGNÓSTICOS Y ESTUDIOS SOBRE COMISARÍAS DE FAMILIA EN COLOMBIA<sup>54</sup>

#### DISCLAIMER

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos

## 1. Presentación

En el marco del proyecto estratégico de la Procuraduría General de la Nación que apoya el Programa de Justicia para una Paz Sostenible, denominado "Vigilancia superior a las comisarías de familia, orientado a la formulación de un proyecto de ley que redefina el rol de estas entidades, a continuación se presenta una recopilación y análisis de la documentación disponible más importante relativa a las Comisarías de Familia (en adelante CF), que permite hacer una síntesis de los aspectos que constituyen materia de reforma legal, así como de las recomendaciones y fórmulas propuestas en el contexto nacional y algunos contextos internacionales que puedan ser discutidas con los diferentes actores de las entidades nacionales y de la sociedad civil involucrados en la construcción colectiva del proyecto de ley y, eventualmente, retomadas en la fase de concepción del proyecto de ley. La presente entrega se concentra en la tarea de sintetizar los estudios y diagnósticos más recientes sobre las CF.

La síntesis de los diagnósticos en la materia está fundada en documentos de los últimos cinco (5) años, es decir, publicados a partir de 2014. Así las cosas, se encontró un total de once (11) documentos identificados y analizados en detalle que corresponden a dicho período y que constituyen la base fundamental de la información aquí recogida (ver la lista de bibliografía y su análisis detallado en el **Anexo 1**).

Sin embargo, considerando la relevancia de la información recabada y analizada por otros documentos, se incluyen en la presente síntesis algunos elementos de cinco (5) documentos más, propios del período 2010-2013 (Zabala, 2013; ESAP; 2013; Procuraduría a y b, 2011; UNFPA, UNIFEM y OIM, 2010). Y, en todo caso, a modo de anexo justamente, se relaciona toda la bibliografía encontrada sobre el tema de las Comisarías hasta el momento (ver **Anexo 2**), la cual habrá de nutrir el proyecto de ley en sus diferentes fases.

Con el fin de presentar los aspectos más importantes del rastreo bibliográfico, esta síntesis está organizada de la siguiente manera: primero, una presentación de los rasgos generales del *estado del arte* encontrado y, luego, una presentación detallada de los principales hallazgos de las diferentes fuentes consultadas, que aportan o constituyen elementos de diagnóstico de las CF. Enseguida se recogen las principales recomendaciones propuestas por las diferentes fuentes consultadas; para terminar con una relación de actores relevantes para integrar en la reflexión y concertación -propias de la segunda fase del proyecto-, conforme a los hallazgos y recomendaciones presentados en los puntos precedentes.

<sup>54</sup> Documento elaborado con el apoyo de JSP – USAID.LAIMER



## 2. Rasgos generales del estado del arte en materia de CF

Se hizo una caracterización de los aspectos que son más reveladores del conjunto de referencias bibliográficas considerado para el ejercicio de síntesis de diagnóstico posterior. Se clasificaron estas fuentes a partir de cinco criterios, ilustrados cada uno en los cuadros 1 al 5 (ver *infra*), a saber:

- Primero, se identificó quién elabora el documento, porque es sin duda importante y revelador saber a quién le ha interesado estudiar a las CF. En este marco, se encontraron cuatro tipos de documento según la autoría: los informes institucionales, los artículos de investigación (publicaciones académicas en sentido estricto), los estudios iniciativa de agencias de cooperación, los estudios de organizaciones sociales, a los cuales se suma un estudio mixto, que combina esfuerzos de agencias de cooperación y organizaciones sociales.
- En segundo lugar, se identificaron las temáticas centrales que estructuran cada documento: i) los estudios que tienen a las CF o a una de sus funciones o dimensiones como su objeto de estudio central; ii) los estudios que se refieren a la violencia contra las mujeres (y aquí se asimilan aquellos que hacen referencia a las “violencias basadas en género” -VBG- en tanto se enfocan también y solamente en mujeres, niñas y adolescentes, y los que hacen seguimiento específico a la ley 1257 de 2008 sobre el tema); iii) los estudios centrados en la violencia intrafamiliar -VIF- y iv) aquellos que versan sobre la justicia de familia.
- El tercer criterio fue el año de publicación, con el fin de identificar si eventualmente había un año o período más prolífico en la producción bibliográfica en la materia.
- El cuarto criterio identifica la perspectiva del estudio según si la información recabada se funda esencialmente en la perspectiva institucional (de los funcionarios públicos que trabajan en o con las CF), o de las personas que acuden a las CF como usuarias, o si combinan ambas perspectivas.
- El quinto criterio distingue, en primer lugar, entre los estudios que tuvieron una pretensión descriptiva y analítica a escala nacional y los estudios de caso. En el cuadro 5 se precisa además la dimensión exacta de la muestra de cada uno de los estudios, en estas dos categorías (a escala nacional o estudio de caso).

## Lo que arroja cada uno de estos criterios:

Clasificación de las fuentes bibliográficas base de la síntesis de diagnóstico:

El primer cuadro muestra claramente que la mayoría de estudios sobre las CF han sido de iniciativa institucional.

**Cuadro 1.** Clasificación de fuentes bibliográficas de diagnóstico sobre las CF por tipo de autor.

Tipo de autor/documento	Número total de referencias
Informe institucional	6
Artículo de investigación	4
Estudio de agencia de cooperación	3
Estudio de organizaciones sociales	2
Mixtos (agencias de cooperación y organizaciones sociales)	1
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>

*Nota: todos los cuadros son de elaboración propia a partir de la información recogida.*

Y el cuadro 2 por su parte, deja claro que la mayoría de estudios consultados se refieren específicamente a las CF como objeto central de estudio, seguidos en todo caso de cerca por aquellos interesados en la problemática de la violencia contra las mujeres, en donde el análisis del rol de las CF resulta ineludible.

**Cuadro 2.** Clasificación de fuentes bibliográficas de diagnóstico sobre las CF por temática central.

Temática central	Número total de referencias
Análisis específico de las CF o de una de sus funciones/dimensiones	7
Violencia contra las mujeres/Violencias basadas en género/Ley 1257 de 2008	5
Violencia intrafamiliar	3
Justicia de familia	1
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>

**Cuadro 3.** Clasificación de fuentes bibliográficas de diagnóstico sobre las CF por año de publicación.

Año	Número total de referencias
2018	2
2017	2
2016	3
2015	3
2014	1
2013	2
2012	0
2011	2
2010	1

El cuadro 2 también sugiere que las diferentes funciones / competencias de las CF han despertado un interés muy desigual: hay sobre todo estudios y análisis de cómo afrontan y gestionan casos de VIF y Violencias contra las mujeres, en cambio no hay estudios enfocados en otros grupos poblacionales potencialmente vulnerables dentro del esquema familiar (niños, niñas y adolescentes -NNA-, adultos mayores o población LGBTI, por mencionar sólo algunos ejemplos).

El cuadro 3 por su parte muestra que el número de publicaciones sobre el tema ha sido más bien homogéneo y, salvo por el año 2012, el interés por estudiar a las CF (o al menos algún aspecto relacionado con las mismas) ha sido constante en los últimos ocho años.

Pero los aspectos más reveladores surgen de los dos últimos criterios. El cuadro 4 muestra que la gran mayoría de estudios han considerado únicamente la perspectiva institucional. Sólo 3 han considerado ambas perspectivas (ONU Mujeres y USAID, 2016; ESAP, 2013 y Zabala, 2013), lo cual puede explicarse en parte por el tipo de infraestructura, inversión y esfuerzo que implican este tipo de estudios. Es más, del cruce de la clasificación propuesta en el cuadro 1 y en el 4, se tiene que los dos estudios que han recogido las opiniones de las personas usuarias, son aquellos elaborados por las organizaciones sociales (Red Nacional de Mujeres, 2018 y Sisma Mujer, 2015).

**Cuadro 4.** Clasificación de fuentes bibliográficas de diagnóstico sobre las CF según la perspectiva considerada para el estudio.

Perspectiva/fuente primaria de información	Número total de referencias
Perspectiva de las CF (de sus funcionario/as) y/o de otras autoridades públicas	9
Perspectiva de las personas usuarias de las CF	2
Ambas perspectivas (equipos de las CF y personas usuarias)	3
No aplica (investigaciones documentales a partir de literatura secundaria)	2

En suma, sólo el estudio de la ESAP para el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2013) ha sido de iniciativa institucional y ha integrado la opinión de las personas usuarias de las CF. Y si bien es gracias al trabajo de las organizaciones sociales que se ha reconocido y recogido esta perspectiva, ninguno de esos estudios se refiere específicamente a las CF y, por lo tanto, explora sólo una o algunas de las dimensiones del trabajo de las CF. Esta es una de las razones por las cuales se integró el estudio de la ESAP (a pesar de que no corresponde al período de tiempo definido en el contrato) a la presente síntesis, tal y como se advirtió en la presentación.

El cuadro 5 demuestra también el por qué de la relevancia, tanto del ya mencionado estudio de la ESAP, como de los dos informes de la Procuraduría, que son menos recientes aún (datan del 2011). Si se observa la escala creada por la clasificación decreciente del alcance de las muestras de los diferentes estudios consultados, sólo el elaborado por el Observatorio de Asuntos de Género en 2016 implicó una envergadura en algo comparable con los estudios precedentes a escala nacional.

**Cuadro 5.** Clasificación de fuentes bibliográficas de diagnóstico sobre las CF según el alcance de la muestra.

Referencia documento	Alcance de la muestra (en orden decreciente)
<b>Escala nacional</b>	
Procuraduría a y b, 2011	90,9% de las 1217 CF existentes en el país
ESAP, 2013	CF de 55 municipios de todo el país
Observatorio de asuntos de género/CPem, 2016	58 CF de todo el país
UNFPA, UNIFEM y OIM, 2010	1080 servidores públicos en 10 ciudades
Mesa accidental comisarías de familia, 2015	No precisa esta información
<b>Estudios de caso</b>	
USAID, 2018	CF de 6 departamentos
ONU Mujeres y USAID, 2016	10 municipios de 2 departamentos
BID, 2017	21 CF de Medellín
Zabala, 2013	8 Juzgados de familia y 1 CF de Bogotá
Anto, 2015	1 CF de Cali

Ahora bien, el cuadro 5 resulta particularmente revelador por otras dos razones. En primer lugar, porque anticipa uno de los primeros hallazgos de la síntesis de diagnósticos sobre las CF, que se refiere a la falta de una línea de base actualizada a escala nacional que permita caracterizar de manera completa y fidedigna a estas instituciones; problema que se retoma en el acápite respectivo. En segundo lugar, porque pone de manifiesto la dificultad de comparar los hallazgos de los diferentes estudios consultados. Resulta muy difícil hacer comparaciones teniendo en cuenta criterios geográficos, en la medida que, por ejemplo, no se cuenta con mediciones similares siquiera de las ciudades más pobladas del país: Bogotá, Medellín y Cali, todas sin embargo objeto de estudios de caso considerados en la presente síntesis. Y afirmaciones similares podrían hacerse con respecto a los departamentos, en fin, resulta aventurado tratar de hacer paralelos más allá de las conclusiones propuestas por cada estudio a propósito del universo explorado.

Es por esto que, en el ejercicio de síntesis, se han retomado las valoraciones y recomendaciones que se consideran más relevantes sobre las CF, independientemente de la amplitud del estudio que las respalda. Se ha optado más bien por considerar especialmente las ideas reiteradas en más de un documento, así como en las recomendaciones que, de la lectura, parecen generar consenso.

### 3. Principales hallazgos de los estudios más recientes sobre Comisarías de Familia (CF) en Colombia

Gracias a la revisión de las fuentes consultadas, hay una primera observación panorámica que se impone y es la ausencia de afirmaciones acerca de lo que las CF estarían haciendo bien. Salvo la constatación del estudio más reciente de USAID (2018), que observó una “evolución positiva en una comprensión más amplia de la violencia contra las mujeres (que incluye y considera la violencia psicológica y económica)” (p. 21), es difícil hallar juicios abiertamente positivos sobre el quehacer de las CF.

Aunque se entiende que el interés principal de toda la literatura consultada es contribuir al mejoramiento de estas instancias, resulta interesante observar que el consenso principal gira en torno a un balance preocupante, que evidencia problemas muy diversos. Es más, “se ha reducido el porcentaje de funcionarios que considera que la atención prestada por las Comisarías es buena, pasando del 66% al 47%.” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015, p. 24)

Dicho esto, llama también la atención la contundencia de las cifras (aunque dispersas), de la importancia del rol de las CF, en especial para ciertos grupos poblacionales. Por ejemplo, “la mayoría de personas acudirían en caso de violencia a la Policía (338), seguida de la Fiscalía (264) y la Comisaría de Familia/Casa de Justicia (243),” seguidas muy de lejos por otras instituciones como “el ICBF (43), la Defensoría del Pueblo (34) y, por último, los Hospitales o clínicas (28).” (ONU Mujeres y USAID, 2016, p. 42). Y son especialmente las mujeres quienes parecen optar mayoritariamente por acudir a las CF (UNFPA, UNIFEM, & OIM, 2010, p. 142).

Pero, se insiste, el volumen de información y el consenso se concentra en indicar los múltiples problemas de las CF y se refieren fundamentalmente a tres dimensiones:

- i) Información sobre las CF
- ii) Diseño institucional de las CF
- iii) Desempeño de las CF

A continuación se presentan los hallazgos más importantes en cada una de estas dimensiones.

#### I. Información sobre las CF

Sin duda alguna, el consenso más amplio acerca de los problemas en torno a las CF se refiere a la ausencia de información fiable y completa sobre estas instituciones como tal, así como de la información que genera su quehacer. Esto quiere decir que no existen dos instrumentos esenciales: una línea de base actualizada y tampoco sistemas de información alimentados a partir del trabajo de las CF.

La ausencia de una línea de base constituye un vacío particularmente grave para la toma de decisiones sobre estas instituciones, empezando porque se desconoce incluso el universo total de CF y su presencia en el nivel territorial. Según las cifras aportadas por las referencias consultadas que más se aproximan a una descripción global se tiene que: “en el 2015, no había un dato consolidado del número de Comisarías de Familia, sin embargo, se dice que hay una cobertura del 99% de los municipios.” (Lozano, 2015). De los 1102 municipios existentes se evidenció que a la fecha existían 7 municipios sin Comisaría de Familia. (Procuraduría a, 2011, p. 12). Pero, desde los informes de la Procuraduría de 2011 sobre el primer esfuerzo por hacer una línea de base, no se ha actualizado dicha información.

La ausencia de una línea de base resulta aún más grave en la medida que no existen tampoco sistemas de información eficaces a partir del trabajo que adelantan las CF. En principio “existe un registro de las Comisarías de Familia, pero dada su naturaleza voluntaria, es poco utilizado.” (Lozano, 2015) Y la base de datos manejada por el ICBF para la inscripción de las Comisarías existentes presentaba una desactualización del 45% en 2011 (Procuraduría, 2011, p. 10).

La falta de información resulta preocupante también porque, 70 en teoría, las Comisarías deben remitirle información a más de 5 instituciones del orden nacional, pero los funcionarios no tienen conocimiento del uso que se le da estos informes (Procuraduría a, 2011, p. 34). De hecho, este deber no es conocido por todas las CF. Por ejemplo, un estudio reportó al respecto que “el 12% de las Comisarías estudiadas no reporta información a ninguna entidad competente y 9% no tiene conocimiento al respecto, esto a pesar de la obligación legal de informar sobre sus actividades al menos al Ministerio de Justicia, la Secretaría de Salud municipal y el ICBF (USAID, 2018, p. 17).

Por último y más allá de las necesidades en materia de información global sobre las CF, son muchos los estudios que precisan los aspectos del trabajo adelantado por las CF que deberían ser sistematizados, en especial, lo relativo a la adopción y seguimiento a las medidas de atención y protección (Cabrera y León, 2016, p. 64).

Según la línea de base elaborada en 2011: “en 93 de cada 100 casos de violencia de género se profiere una medida de protección definitiva, pese a esto, no hay información sobre la efectividad de estas.” (Procuraduría, 2011, p. 24). El mismo estudio estableció que “el promedio nacional de seguimiento a las medidas de protección definitiva es inferior al 29%” (Procuraduría b, 2011, p. 30), y que “el 65% de las Comisarías de Familia no remitió información alguna acerca del incumplimiento de las medidas de protección, lo que puede indicar que no registran la información, no hacen este tipo de trámite o no acuden a las multas.” (p. 37). Frente al incumplimiento reiterado de la medida, las Comisarías estudiadas señalaron que sólo el 20% de los desacatos generan una sanción por arresto. Sin embargo, “no se informó sobre el trámite del 83.5% de éstas” (p. 39). Y un estudio más cercano confirma el balance negativo al respecto: “El seguimiento a los casos y la apertura de incidentes de desacatos es casi inexistente, por ejemplo, en la Comisaría de Familia analizada, de 13.000 casos recibidos sólo uno llegó a estas instancias, pese a evidencia que señala lo contrario.” (Anto, 2015, p. 104)

En síntesis, el estado del arte insta a hacer una línea de base sobre las CF, a concebir y poner en marcha sistemas de información que den cuenta del trabajo que adelantan, especialmente en materia de medidas de atención y protección ante casos de VIF y violencias contra las mujeres.

## II. Diseño institucional de las CF

En la dimensión “diseño institucional” se agruparon los aspectos que resultan problemáticos y que tienen que ver de alguna forma con la concepción normativa o política de las CF, a saber: a) naturaleza y funciones de las CF; b) funcionamiento y presupuesto; c) equipos de trabajo (talento humano, condiciones de contratación, salarios); c) ente o entes directores; d) coordinación interinstitucional, intersectorial, intermunicipalidad.

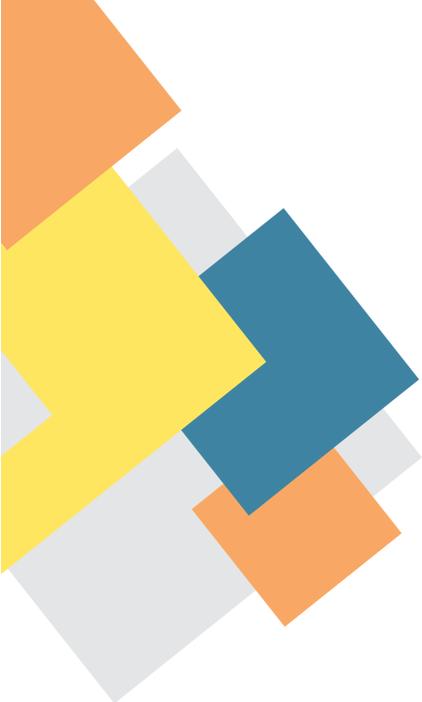
Los puntos más importantes con respecto a cada uno de estos aspectos son los siguientes:

### **a) Naturaleza y funciones de las CF:**

Antes de mencionar los principales reparos al respecto, vale la pena recordar de lo que se está hablando. Como bien lo resume el estudio de la ESAP, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) 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, los y las adolescentes.” (2013, p. 5). En esa misma línea, puede decirse que las Comisarías de Familia fueron concebidas como híbridos con funciones de autoridad, funciones judiciales, policivas y de restablecimiento de derechos (ESAP, 2013, p. 6).

Más concretamente, las funciones administrativas atribuidas a las Comisarías de Familia pueden dividirse en (ESAP, 2013, p. 30):

- i) funciones de protección de derechos
- ii) funciones de restablecimiento de derechos

- 
- iii) funciones de prevención, funciones de reparación
  - iv) funciones de policía y
  - v) el ejercicio de competencias subsidiarias

Adicionalmente, el legislador asignó a esta entidad funciones jurisdiccionales como son:

- i) la conciliación extrajudicial en asuntos de familia (ESAP, 2013, p. 58)
- ii) funciones de Policía Judicial.

Sin embargo, según la normatividad la primera competencia de esta naturaleza corresponde a la recepción y el trámite de las medidas de protección (ESAP, 2013, p. 37), a pesar de que no se encuentra ningún antecedente legal ni se cumplen los criterios de precisión y especificidad exigidos por la Corte Constitucional a la hora de atribuir este tipo de funciones a entidades administrativas (ESAP, 2013, p. 67); aspecto -este último- que habrá de analizarse en detalle en el análisis normativo objeto de la siguiente entrega.

Por lo pronto, y volviendo al análisis de la naturaleza y funciones de las CF, en síntesis puede decirse que, según los estudios consultados, hay diferentes tipos de problemas. El primero se refiere al carácter híbrido como tal de las CF. Un segundo problema se refiere a la falta de especificidad de sus competencias, duplicando incluso funciones de otras entidades. Y a este ya difuso panorama se suman los efectos negativos de la subsidiariedad.

En cuanto al *carácter híbrido*, el principal reparo se encuentra en que una entidad que pertenece al poder ejecutivo (depende de las alcaldías y concejos municipales), tenga funciones jurisdiccionales. Ya sea porque esto implica un problema técnico y de contradicciones con el orden constitucional (Afanador y Estrada, 2017; ESAP, 2013, p. 67) o bien por razones puramente operativas, en la medida que no tienen el “músculo administrativo” y político para ejecutarlas como se debe (Afanador y Estrada, 2017, p. 140 y 153; Niño, 2014, p.10).

En el marco de lo que se resume como *la falta de especificidad* de su razón de ser y de sus competencias, pueden situarse tres tipos de dificultades. Por una parte, la *duplicidad de funciones con otras autoridades*, de hecho “existen tres entidades con competencias relacionadas con violencia dentro del núcleo familiar: los comisarios, los jueces de familia y los defensores de familia. Entre ellas hay funciones que no están claramente definidas o que se les asignaron a varios, lo que genera un “ping pong” de estas competencias.” (Lozano, 2015).

Por otra parte están los problemas propios de las *funciones o competencias en materia de conciliación*, que proceden en algunos trámites y están prohibidas sin embargo en las rutas relativas a violencia contra las mujeres. Algunos estudios encontraron al respecto que: “a pesar de que los funcionarios entrevistados tienen claro la prohibición de conciliar asuntos relacionados con la VIF, el 42% de estas personas señalan que concilian derechos personales en virtud de la ley 1098 de 2006

y aplican “actas de compromiso” para casos de violencia física y psicológica.” (USAID, 2018, p. 26) Y más allá de estas contradicciones, hay análisis que encuentran que “las funciones de conciliación que se le asignan a las Comisarías, congestionan su labor e impiden el acceso a la justicia en casos de violencia intrafamiliar” (Mesa accidental sobre Comisarías de Familia, 2015, p.14).

Por último, hay estudios que llaman la atención sobre la falta de especialidad de las CF señalando las dificultades para los mismos funcionarios de saber qué están autorizados o no a hacer. Por ejemplo, “[algunos] funcionarios entrevistados no tienen claridad acerca de algunas de sus funciones, lo que los lleva a confundir, entre otras cosas, las medidas de protección con las de atención y a centrarse en tres tipos de medidas: desalojo, orden restricción y protección policial, esto a pesar del catálogo previsto en la ley 1257.” (USAID, 2018, p. 27). Hallazgo que está en absoluta consonancia con lo encontrado en el primer esfuerzo de línea de base, según la cual: “a pesar de que existen 13 medidas de protección, en el 51,3% de los casos de violencia los funcionarios acuden sólo a tres: la protección temporal especial de la víctima, el tratamiento reeducativo y terapéutico, y la abstención de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima.” (Procuraduría, 2011, p. 25). Y, de hecho, en consonancia con las críticas a la cohabitación de funciones judiciales y administrativas, hay estudios que denuncian la “incorporación de un procedimiento y estándares de prueba, que a la luz de la ley 1257 [de 2008] resultan inadmisibles en el trámite de la acción de protección, la cual no puede equipararse a la acción penal ni a sus exigencias probatorias.” (Cabrera y León, 2016, p. 62-63)

El informe de la Mesa accidental sobre Comisarías de Familia (2015) resume muy bien las diferentes dificultades de este carácter híbrido y anticipa de paso su conexión con la forma en la que se ha entendido el principio de subsidiariedad, el último gran problema identificado al respecto de la naturaleza y funciones de las CF: “El exceso de competencias... evita [la] especialización en la atención de mujeres víctimas (p.4), por lo que termina desarrollando esta función de manera residual: ya sea porque las competencias no concuerdan con su objeto misional o porque aquellas son asumidas de manera subsidiaria. Estas últimas no encuentran fundamento o limitación alguna en la normatividad (p. 10 y 11) y desconocen el contenido del principio de subsidiariedad, definido como la ayuda prestada a entidades de menor jerarquía y capacidad (p. 5). Lo anterior empeora en municipios diferentes a Bogotá, en los cuales instituciones como la Defensoría no tiene presencia. (p. 5)

Otro consenso importante coincide en cuestionar la forma en la cual se ha entendido el principio de subsidiariedad a la hora de “descargar” trabajo en las CF. Al respecto, cabe retomar en detalle los planteamientos más claros de los estudios consultados:

- A nivel nacional los asuntos que más atienden estas instituciones son: medidas provisionales sobre cuotas de alimentos, medidas de emergencia y protección por violencia intrafamiliar, restablecimiento de derechos de NNA por maltrato y medidas provisionales sobre custodia y cuidado personal. Como se evidencia en lo anterior, gran parte de la carga laboral de las Comisarías corresponde a funciones asumidas de manera subsidiaria ante la inexistencia de Defensorías de Familia. (USAID, 2018, p.13)
- Los entrevistados [en este caso, los funcionarios de las CF] consideran que los principales obstáculos para desempeñar su labor son: i) la falta de personal, ii) la inexistencia de herramientas técnicas, iii) la ausencia de ciertas entidades y, iv) la escasa coordinación con las demás entidades del nivel municipal. Los dos últimos puntos son especialmente relevantes pues obligan a las Comisarías a asumir de manera subsidiaria muchas de las funciones de entidades diferentes, como la Defensoría, la Fiscalía, el ICBF, la Procuraduría, los Juzgados de Familia y la Policía de Infancia y Adolescencia. (USAID, 2018, p.15)
- “Del total de medidas de restablecimiento reportadas por las Comisarías, el 73,9% fueron adoptadas en virtud de las competencias contenidas en el Código de Infancia y Adolescencia (Procuraduría, 2011, p. 47) De estas, una de cada tres corresponde a una competencia subsidiaria, lo que permite dimensionar la sobrecarga laboral de estas entidades. (p. 49). El exceso de trabajo se manifiesta también en las 3756 medidas policivas impuestas en el año 2010 por parte de estas entidades (p.51)”.

Finalmente, el otro gran problema relacionado con el abuso de la subsidiariedad tiene que ver con que “estas funciones no están siempre sujetas al control del ICBF (de 21 direcciones regionales consultadas, sólo 11 afirmaron que controlan el ejercicio de estas competencias), tienden a confundirse con las que originalmente son atribuidas a esta entidad (ESAP, 2013,

p. 26) y van en contravía del principio de subsidiariedad, que sólo opera a favor de entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social y, con incapacidad de ejercer debidamente sus competencias.” (p. 27).

#### **b) Financiamiento y presupuesto (y dentro de esto, infraestructura)**

Como ya se dijo, las CF hacen parte del Poder Ejecutivo, no del Judicial, y su creación y dimensión dependen de la iniciativa, capacidad y voluntad política de alcaldes y concejos municipales y/o distritales. Los inconvenientes de este modelo están claramente recogidos en este estudio: “Las Comisarías de Familia no pertenecen a ningún ente del nivel nacional sino que dependen de la voluntad de los gobiernos locales para quienes la prioridad no es la creación y puesta en marcha y fortalecimiento de los despachos comisariales que se requieren, debiendo existir al menos una Comisaría de Familia por Municipio, lo que actualmente no ocurre, y las que existen no cuentan con la infraestructura física y humana suficiente para brindar una atención integral.” (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p. 7).

A esto se suma que la ley no consagra parámetro alguno sobre la infraestructura, dotación y servicios públicos necesarios para la prestación del servicio por parte de las Comisarías. Esto genera que las condiciones sean inapropiadas en la mayoría de estas entidades (Procuraduría, 2011, p. 22), tanto así que sólo 79 cuentan con “la capacidad, la calidad y el estado de la infraestructura acorde con los requerimientos que exige la atención en condiciones de dignidad” (p. 24). En este mismo sentido, y según otros estudios, “se encuentra que las instalaciones se caracterizan por ser incómodas, no respetar la privacidad de los usuarios y no contar con espacios para el archivo de expedientes, lo que está directamente relacionado con el trato recibido por parte de los usuarios.” (Zabala, 2013, p.167)

Por ende, hay una distribución geográfica aleatoria, dispersa, que no corresponde a la lógica de las necesidades de la población o a la demanda de servicios. El estudio que mejor muestra la diversidad de condiciones, capaci-

dades y alcances concretos de cada CF según el contexto municipal es el de ONU Mujeres y USAID (2016). Además de poner en evidencia las variaciones de la forma de entender su misión de las CF de un mismo departamento (Cauca y Meta en este caso), el informe muestra claramente que las funciones y ámbitos que se ven afectados por las limitaciones presupuestales son: prevención, VBG y la atención en zonas rurales.

Por último, hay estudios que dan cuenta de “exigencias de autofinanciamiento por parte de algunas alcaldías o a la necesidad de contar con recursos adicionales.” (USAID, 2018, p. 11), un aspecto que valdría la pena profundizar y precisar en una línea de base actualizada.

### **c) Equipos de trabajo (talento humano, condiciones de contratación, salarios)**

La mayoría de estudios coinciden en una preocupación por la situación del personal de las CF, particularmente en relación con: las condiciones de contratación, las debilidades de los equipos interdisciplinarios y, por último, las necesidades en materia de formación.

La contratación en las CF se caracteriza por la provisionalidad, la baja remuneración o simplemente por la falta de personal frente al nivel de la demanda de servicios. Sólo el 34% de los comisarios están vinculados vía carrera administrativa (Procuraduría a, 2011, p. 17) Lo anterior desencadena una discontinuidad en el servicio y la vulneración de los derechos de las víctimas. (p.18) El estudio de USAID (2018) encontró por su parte que el 85% de los comisarios entrevistados se encuentran nombrados en provisionalidad y el 3% está vinculado por prestación de servicios. (p. 9)

Además, no hay criterio legal para fijar el salario de los comisarios, por lo que en la práctica varía de un municipio a otro. Pese a esto, el 75% de esos funcionarios devengan una remuneración menor a 2.000.000 cop e, independientemente del monto, lo que resulta más grave a nuestro juicio es que se trata de un salario inferior en un 30% a la que reciben otros cargos de características similares. (Procuraduría a, 2011, p.15)

En cuanto a los *equipos interdisciplinarios* se refiere, también hay una serie de problemas, empezando por el hecho de que “solo 6 de 118 comisarías de familia cuentan con el equipo interdisciplinario exigido para los municipios más grandes” (Lozano, 2015). A nivel nacional sólo el 3% de los estos entes territoriales cuentan con un equipo interdisciplinario (Procuraduría a, 2011, p. 19).

En el estudio de USAID ya mencionado (2018), se encontró que “ninguna de las Comisarías objeto de estudio cuenta con el equipo interdisciplinario exigido por ley (sicólogo, trabajador social, médico y secretario) a lo que hay que agregar que sólo el 73% de las 33 comisarías estudiadas cuenta con sicólogo, el 67% con trabajador social, el 61% con secretario y el 6% con médico. Además, los equipos existentes están en su mayoría vinculados por prestación de servicios, lo que “que hace más inestable su permanencia y las posibilidades de cumplir horarios.” (p. 10)

Más allá de mostrar un panorama preocupante en cuanto a talento humano se trata, “esta falta de personal capacitado y la precariedad laboral que predomina en esta institución incide en la falta de seguimiento de las medidas de protección- realizado sólo por el 67% de las Comisarías consultadas- y, por ende, en la seguridad y satisfacción de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar.” (USAID, 2018, p. 10) Hay de hecho estudios que denuncian deficiencias en el servicio especialmente graves: “en la Comisaría estudiada se evidenció que el 62% de los casos eran atendido por el vigilante, a pesar de que existe una circular que lo prohíbe expresamente (Zabala, 2013, p. 168).

Los equipos interdisciplinarios también resultan afectados por la precariedad laboral, según algunos estudios “la mayoría tiene contrato por nombramiento. Sin embargo, al no estar completo el equipo, las vacantes se proveen temporalmente y la calidad de la atención prestada se ve afectada.” (Anto, 2015, p. 103). Y finalmente, este panorama lleva a que la razón de ser de la interdisciplinariedad se desdibuje: “Los funcionarios [creen] que existe la necesidad de establecer un seguimiento

más allá de lo legal, que permita lograr un cambio en las dinámicas familiares, pero los profesionales en estas áreas son pocos y no cumplen una función de “interventores permanentes”, además de ser provisionales en muchos casos.” (Anto, 2015, p. 105)

Finalmente, dentro de los principales problemas de los equipos de trabajo de las CF también se insiste en varios análisis en las múltiples *necesidades de formación*, y esto, en tres dimensiones muy precisas: la formación mínima para ocupar el cargo de Comisario/a de familia, la de la actualización y especialización según las exigencias de un buen servicio y finalmente, para luchar contra los estereotipos del personal de las CF, especialmente en cuanto a integrar la perspectiva de género se refiere.

*Siguiendo este orden, los estudios muestran que:*

- La ley exige que el comisario sea abogado y acredite un posgrado relacionado con la función a cumplir. Sin embargo, se encontró que 75 comisarios no cuentan con estos requisitos. (Procuraduría a, 2011, p. 17)
- “Los servidores y servidoras no reciben la capacitación y actualización debidas para que puedan aplicar la normatividad con enfoque de género y de derechos. En muchas regiones del país las y los funcionarios no conocen o no manejan la normatividad y por tal motivo no protegen a las víctimas y siguen conciliando los hechos violentos” (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p. 7)
- “Los temas en los que más necesitan formación son los asuntos relacionados con restablecimiento de derechos de NNA, sistema de responsabilidad penal para adolescentes, enfoque diferencial, actualización sobre funciones de la Comisaría y formulación de proyectos”, así como también en funciones de policía judicial (USAID, 2018, p. 11 y 31).
- Así como formaciones en materia de estereotipos de género, considerando los resultados del Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia Basada en género en Colombia (UNFPA, UNIFEM, & OIM, 2010).

#### **d) Ente o entes rectores**

Este es el otro aspecto en el que coinciden prácticamente todos los estudios sobre las CF. No hay ente de monitoreo ni de seguimiento (Lozano, 2015). De este vacío del diseño institucional se deriva la falta de lineamientos técnicos: “sólo el 57% de las Comisarías de Familia consultadas cuentan con manuales o lineamientos para su funcionamiento, lo que muestra la necesidad de fortalecer estándares de gestión sin llegar al extremo de obstaculizar la atención por exceso de trámites.” (USAID, 2018, p. 15) El 15% de los funcionarios entrevistados señalan que en la Comisaría en la que trabajan no cuentan con protocolos para la atención de casos de violencia contra mujeres y NNA y un 6% adicional no responde. (USAID, 2018, p. 20).

### **e) Coordinación interinstitucional, intersectorial, intermunicipal**

Esta es una de las dimensiones que preocupa particularmente a los propios funcionarios de las CF. Al respecto se encontró una “reducción significativa en la percepción de los funcionarios de las Comisarías sobre la buena coordinación con otras entidades, pasando de 62% a 34%.” (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015, p. 25).

El problema en realidad tiene estrecha relación con los ya mencionados sobre la falta de claridad de las funciones, el abuso de la subsidiariedad y la debilidad en la información (Cabrera y León, 2016, p. 34). Y, en todo caso, con la débil presencia institucional de entidades especializadas como Medicina legal en todo el territorio nacional (USAID, 2018, p. 29) o bien, con la falta de compromiso o de articulación en las rutas de atención de los casos remitidos a la Fiscalía o que requieren el apoyo de la Policía Nacional. A este respecto hay estudios que precisan que:

- “La policía no obra con la debida diligencia en lo que les compete para la protección de las mujeres, revictimizándolas y dejando como consecuencia que las decisiones de las Comisarias de Familia se queden sin ser ejecutadas.” (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p. 7).
- “Sólo 27 de cada 100 casos conocidos por las Comisarías son remitidos a la Fiscalía para su judicialización (p. 52), lo que evidencia los problemas de coordinación interinstitucional y garantía de acceso a la justicia.” (Procuraduría b, 2011, p. 53)
- “El Ministerio de Educación Nacional (MEN) carece de información sobre los casos de violencia contra las mujeres en el ámbito educativo que han sido reportados desde el sector educativo de las entidades territoriales al ICBF, las fiscalías y las comisarías de familia” (p. 49). Y otro tanto sucede con el Ministerio de Salud (p. 34).

Todo lo cual puede ser resultado de una “interpretación limitada de la integralidad del modelo de protección, el cual es restringido por el documento de lineamientos, a una noción de “conurrencia institucional” que legitima la actuación o intervención aislada de las entidades en los sectores de educación, trabajo, salud y justicia, y deja de lado la facultad y obligación de las comisarías de familia de ordenar de conjunto y simultáneamente medidas específicas a esas entidades”, según lo propone el estudio de Sisma Mujer sobre la ley 1257 de 2008 (Cabrera y León, 2016, p. 62-63).

Por otra parte, la falta de articulación es particularmente débil en asunto relativos a minorías étnicas: “sólo el 58% de las Comisarías tiene coordinación con autoridades indígenas y el 27% con consejos comunitarios afro.” (USAID, 2018, p.32)

Por último, la figura de la intermunicipalidad, creada por el Decreto 4840 de 2007, permite que los municipios de menor población que no tengan la capacidad de sostener una Comisaría puedan crear Comisarías intermunicipales. (Procuraduría a, 2011, p.10) Esta figura, que

opera en 75 municipios, no funciona adecuadamente debido a aspectos como la falta de conectividad vial, la falta de presencia permanente del comisario, la inexistencia del equipo interdisciplinario y la sobrecarga laboral. (p. 11)

### III. Desempeño de las CF:

Finalmente, buena parte de los estudios consultados evalúan la forma en la que las CF efectivamente realizan su trabajo. Dicho de otra forma, en contraste con el diseño institucional que se refiere al "deber ser" de las CF, esta dimensión se detiene en el "hacer real".

Conforme a esta línea de razonamiento, la palabra la tendrían en principio las personas usuarias. Sin embargo y si bien se recogen fundamentalmente los estudios que se centran en esta perspectiva, se quiere comenzar llamando la atención sobre un aspecto que sólo uno de los estudios mencionó y que constituye una preocupación del personal de las CF por las condiciones concretas de su trabajo y se trata de los riesgos para su seguridad personal. Al respecto, se tiene que "el 52% de estos funcionarios manifiesta haber recibido amenazas, sin embargo, sólo el 30% afirma haber recibido ayuda por parte de las autoridades competentes." (USAID, 2018, p. 36)

Dicho esto, el grueso de los problemas en el desempeño cotidiano de las CF reposa en la calidad de la atención, de tal suerte que, según un estudio: "el 65% de los usuarios de las Comisarías de Familia analizadas afirmaron sentirse maltratados." (Zabala, 2013, p. 170). A esto se suma la constatación de su afán por desembarazarse de los asuntos: "en muchos casos las distintas entidades evitan brindar la atención requerida por los interesados excusándose -de manera mentirosa- en su falta de competencia" (p. 173) o por desnaturalizar los casos de VIF denunciados, que a veces "son tramitados como "desavenencias de pareja" o "alimentos", lo que desconoce la inmediatez y gravedad de este fenómeno." (p. 173)

Y, en general, son múltiples las quejas por las instalaciones de las CF, sobre todo en tanto no garantizan la salvaguarda de la intimidad, así como por los limitados horarios de atención. En el marco de la atención a la violencia con-

tra las mujeres, el consenso más fuerte coincide en cuestionar fuertemente la falta de perspectiva de género de las CF. Además de denunciar una falta de apropiación o de identificación con los parámetros de la ley 1257 de 2008, muchos estudios encuentran que es, al contrario, el enfoque familista el que caracteriza el quehacer de las CF. (Red Nacional de Mujeres, 2018, p. 19, 60 y 62 y Cabrera y León, 2016, p. 64)

Más allá de poner en evidencia las deficiencias y retos ya descritos en materia de formación y lucha contra los estereotipos de género del personal de las CF, la debilidad de una perspectiva de género como eje técnico orientador del trabajo de las CF es particularmente grave si se considera que las CF son instancias fundamentales para las mujeres. Son varios los estudios que muestran que "las mujeres prefieren acudir a la Comisaría de Familia y la Casa de Justicia, en tanto los hombres lo hacen a la Fiscalía o la Medicina Legal." (ONU Mujeres y USAID, 2016, p. 42). Y que las mujeres que acuden a las CF presentan unos rasgos de especial vulnerabilidad; por ejemplo: son de un estrato socioeconómico bajo, perciben ingresos cercanos al salario mínimo, cuentan con educación media secundaria y presenciaron actos violentos en su infancia. Además, la mayoría sufre en la actualidad actos de violencia psicológica por parte de su pareja (BID, 2017, p. 20 y 22).

A esto se suma que dicho enfoque familista relativiza pautas legales como la prohibición de la conciliación, de confrontar a las mujeres con sus agresores, o alimenta criterios herméticos del principio de protección al "interés superior del menor" en un sentido peligroso, por decir lo menos, para las mujeres (Cabrera y León, 2016, p. 62-64).

Hay estudios que explican la debilidad de la perspectiva de género a la congestión de las CF, lo cual explica (aunque no justifica) además, el "poco tiempo que se dedica a las víctimas de VIF cuando estas acuden por primera vez a narrar los hechos victimizantes y la poca información sobre sus derechos y los mecanismos legales con los que cuentan." (Niño, 2014, p.11)

De la sumatoria de reparos en este sentido, podría entenderse que la falta de una perspectiva de género institucional también se facilita la falta de protocolos de atención en materia de atención a la VIF y a la violencia contra las mujeres. De hecho, "sólo el 21,4% de las Comisarías reporta la existencia de protocolos de atención para víctimas de violencia basada en género al interior de la familia. Siguiendo esta tendencia, los protocolos sobre restablecimiento de derecho y conciliación sólo son utilizados en 15,3% y 15,6% de estas entidades, respectivamente." (Procuraduría, 2011b, p. 13)

Otras manifestaciones o efectos de la débil perspectiva de género y de la falta de entendimiento de la ley 1257 de 2008 consiste en: por un lado, reducir la competencia de las comisarías de familia a órdenes de protección en el ámbito policivo, sin incorporar el conjunto más amplio de las medidas que esas autoridades están llamadas a ordenar en materia de salud, trabajo y educación como parte del modelo integral. (Cabrera y León, 2016, p. 62-63 y Niño, 2014, p. 12, 16.) Por otro lado, en múltiples falencias en la ruta de atención, que comienzan desde "la valoración del riesgo firmado por la víctima y la funcionaria o funcionario que atendió el caso." (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p. 9); pasan por la debilidad en la toma de medidas provisionales y especialmente las definitivas, hasta la ausencia del "análisis del contexto, ni la referencia a la normativa internacional, ni el instrumento de seguimiento cuando se incumple la medida de protección o se adoptan medidas de prevención aunque haya evidencia de actas de asistencia o memorias." (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p. 10).

#### **IV. Recomendaciones para el mejoramiento de las Comisarías de Familia**

En líneas generales, desde el primer esfuerzo por hacer una la primera línea de base, se ha planteado la necesidad de "contar con una ley que organice y regule de manera integral las Comisarías de Familia." (Procuraduría b, 2011, p. 75). Al respecto Lozano (2015) propuso "Integrar una comisión accidental que formule un proyecto de ley." En todo caso, está claro que mejorar la situación de las CF pasa por promover una reforma legal integral de estas instituciones.

Las recomendaciones propuestas por los diferentes estudios consultados se concentran en dos de las dimensiones que se propusieron para organizar los principales hallazgos en el punto 3: la que se denomina de Diseño institucional y la del Desempeño de las CF, que se concentran en realidad en la problemática de atención a violencias contra las mujeres. Por tal razón se hace una síntesis retomando las mismas categorías y finalmente se presentan unas recomendaciones adicionales que se resaltan pero por su especificidad.

Recomendaciones sobre el diseño institucional de las CF:

## Cuadro 6.

### Naturaleza de las CF

Uno sólo de los estudios hizo una propuesta al respecto (ESAP, 2013). Se trata sin embargo de una propuesta importante en la medida que ofrece tres alternativas diferentes, considerando globalmente los problemas del diseño institucional de las CF.

**Propuesta 1:** concentrar las Comisarías de Familia en la atención de violencia intrafamiliar. Esto implica: i) eliminar las competencias jurisdiccionales, ii) mantener las Comisarías en el orden municipal, pero garantizar autonomía, iii) contar con protocolos, régimen salarial especial, y personal con formación interdisciplinaria conformado por un abogado, un psicólogo, un trabajador social y un auxiliar, iv) estipular recursos de destinación específica y asignar recursos adicionales para estas instituciones y v) desarrollar sistemas de información. (ESAP, 2013, p.129, 130 y 131)

**Propuesta 2:** recoger la competencia desde la nación: ya sea que se eliminen las Comisarías y la Defensoría de Familia asuma estas competencias o que las dos entidades coexistan y dependan del ICBF sin ningún tipo de subsidiariedad. Esto implica: i) eliminar las competencias jurisdiccionales, ii) creación de una dirección de Defensorías, en el primer caso, o de Comisarías, en el segundo, iii) presencia del ICBF en todo el territorio nacional, equipos interdisciplinarios de carrera y un periodo fijo para la comisaria. (p. 131, 132 y 133)

**Propuesta 3:** esta propuesta contempla dos escenarios relacionados con la inclusión de una entidad en la Rama Judicial. En primer lugar, la creación de la jurisdicción especial de violencia intrafamiliar en la Rama Judicial, lo que implica: i) volver todas sus funciones jurisdiccionales, ii) contar con juzgados de primera y segunda instancia, iii) vinculación laboral de acuerdo con los procesos establecidos para la Rama Judicial, iv) financiamiento del presupuesto nacional, v) coordinación a través del sistema de instancias y procedimientos. (p. 133, 134 y 135)

Por el otro, la creación de una Unidad Administrativa especial vinculada a la rama judicial. Esto implica que: i) ejerza competencias administrativas y jurisdiccionales, ii) tenga personería jurídica y autonomía administrativa y financiera, iii) la operación y organización dependerá de los protocolos desarrollados, iv) financiamiento con cargo al presupuesto nacional, v) se cree un sistema de información y, vi) se articule a partir del direccionamiento y control. (p. 133, 134 y 135)“.

## Cuadro 7

### Funciones de las CF

En cuanto a las funciones, las recomendaciones propuestas pueden organizarse en dos grupos: las que se limitan a plantear algunos ajustes y precisiones sobre el tipo de funciones de CF y su alcance y aquellas que proponen suprimir directamente algunas funciones.

Las que proponen modificaciones y ajustes puntuales son:

Modificar las competencias asignadas a estas entidades de tal forma que respondan a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Separar dentro de la estructura interna de estas entidades las funciones de orden administrativo de las de orden judicial, para garantizar la imparcialidad propia del operador jurídico. (ESAP, 2013, p. 68 y 69)

## Funciones de las CF

- Delimitar las competencias asignadas a las Comisarías de familia, jueces de familia y los defensores de familia en materia de violencia intrafamiliar (Lozano, 2015)

Las que plantean suprimir funciones son:

- Liberar a las Comisarías de Familia de funciones que implican una alta carga laboral y que no tienen relación con acciones para proteger víctimas de VIF, en particular: competencias subsidiarias, funciones de conciliación otorgadas por la ley 640 de 2001 y procedimientos por contravenciones de NNA. (Mesa Accidental Comisarías de Familia, 2015, p. 4)
- Eliminar tres tipos de competencias: i) las que desempeñan en virtud de la subsidiariedad, ii) las funciones de conciliación y iii) las funciones de conocimiento de contravenciones de policía en que incurrir los menores de edad. (p.11) Estas últimas deben ser asumidas por el ICBF (p. 14), lo que obligaría a esa entidad a garantizar la existencia de Defensorías de Familia en todo el territorio nacional.
- Mantener competencia de adopción de medidas de protección, haciendo especial énfasis en las necesidades de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (p.14).
- Redefinir la función de imposición medidas correctivas en conflictos familiares en los que no se evidencia violencia. Lo anterior para que su aplicación sea una acción garante de los derechos de las mujeres. (p.15)
- Desconcentrar en otras entidades las labores de prevención (USAID, 2018, p. 37)

## Cuadro 8.

### Financiamiento de las CF

- Incluir como una prioridad el fortalecimiento de estas entidades en los planes de desarrollo y presupuestos. (Procuraduría b, 2011, p. 74)
- Garantizar una fuente de ingresos obligatoria para las Comisarías (Lozano, 2015)
- Contar con dotación de suministros e infraestructura adecuada, destinar recursos para el mejoramiento de las jornadas móviles (USAID, 2018, p. 19)

## Cuadro 9.

### Equipos de trabajo de las CF

- Disponer del personal necesario de manera permanente. (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2015, p. 37)
- Contar con el equipo interdisciplinario, (USAID, 2018, p. 19)
- Superar la provisionalidad tanto de los comisarios como del equipo interdisciplinario e incentivar que ingresen al régimen de carrera administrativa.
- Continuar con la formación y capacitación de estos funcionarios (USAID, 2018, p. 37) Clarificar las funciones que debe cumplir el equipo interdisciplinario. (Procuraduría b, 2011, p. 74)
- Aumentar la planta de personal con vinculación de personal durante todo el año y que certifiquen capacitación en derechos de las víctimas, rutas de seguimiento y violencia de género en el contexto intrafamiliar (Observatorio de Asuntos de Género, 2016, p.10)

## Cuadro 10.

### Entes rectores de las CF

- Contar con un coordinador a nivel nacional y definir lineamientos técnicos estandarizados con enfoque territorial y diferencial. (Procuraduría b, 2011, p. 75)
- Crear un ente de carácter nacional adscrito al Ministerio de Justicia que dirija y coordine la actuación de las Comisarías en el nivel local. (Lozano, 2015)

## Cuadro 11.

### Coordinación interinstitucional

- Eliminar la figura de intermunicipalidad (Mesa Accidental Comisarías de Familia, 2015, p.15)
- Mejorar coordinación en el ámbito territorial y procurar efectiva participación (USAID, 2018, p. 38 y 39)

### Recomendaciones sobre el desempeño de las CF:

En el marco de sus funciones con respecto a la problemática de la violencia contra las mujeres y, más específicamente, de la Ley 1257 de 2008, se ha propuesto:

- > Reformar la Resolución 163 de 2013 del Minjusticia, conforme a las modificaciones y patas introducidas en la "Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género" (2015) del propio Ministerio. Y hacer un control al efectivo cumplimiento de esta guía. (Red Nacional de Mujeres, 2018, p. 63)
- > Es necesario avanzar en el registro de medidas de protección tanto de las Comisarías de Familia como de los jueces de diferentes especialidades, incluyendo la jurisdicción especial indígena. (Red Nacional de Mujeres, 2018, p. 65).
- > El Ministerio de Justicia y/o el Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de sus respectivas competencias, deberían adoptar correctivos, a través de lineamientos o directrices susceptibles de ser supervisados, para que las comisarías y los juzgados conozcan las medidas que tienen al alcance, las impartan y controlen su cumplimiento, desde esa perspectiva de integralidad." (Cabrera y León, 2016, p. 62).
- > El Ministerio de Defensa (Policía Nacional) tiene la obligación de diseñar el registro nacional de información sobre medidas de protección y apoyos policivos (art. 3, numeral 8 del Decreto 4799). (Cabrera y León, 2016, p. 64)
- > Se insta al Estado para que revise las competencias de las comisarías de familia para el otorgamiento de las medidas de protección y, en su lugar, se adopte un modelo complementario que priorice la adopción de las mismas por autoridades judiciales, con seguimiento de las comisarías como mecanismo para dotar de mayor fuerza vinculante las órdenes y, por ende, las garantías para el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias." (Cabrera y León, 2016, p. 76-77).
- > Contar con protocolos de atención similares a los utilizados en otras entidades que tienen competencia en VIF, con el objetivo de tener mejor información sobre este fenómeno. (Niño, 2014, p.11)

Otras recomendaciones generales:

- > Reconocer la importancia de la intervención psicosocial y de los Mecanismos alternativos de solución de controversia -MASC- (Anto, 2015, p. 107 y 109).
- > En materia de formación del personal de las CF y teniendo en cuenta que los estudios específicos han demostrado el peso de los estereotipos de género en los funcionarios de las CF (UNFPA, UNIFEM, & OIM, 2010) es importante tener en cuenta para el éxito de estas capacitaciones, las lecciones de esfuerzos en capacitación y sensibilización precedentes, los cuales muestran que es fundamental (BID, 2017, p. 28-29):

- 1) Capacitar a la totalidad de funcionarias que desempeñan labores de atención a víctimas dentro de las Comisarías.
- 2) Promover la adopción de protocolos de tratamiento psicológico.
- 3) Para mejorar el bienestar psicológico es necesario tomar medidas que hagan frente a los prejuicios y el backlash de los funcionarios.
- 4) Con respecto a la disminución de actos de violencia se recomienda implementar capacitaciones antecedidas por un diagnóstico sobre la capacidad, disposición y conocimiento de las personas involucradas.
- 5) Retomar y hacer énfasis en la importancia de una información adecuada acerca de los derechos vulnerados.

## V. Actores relevantes para el proceso de elaboración de una propuesta de reforma de las Comisarías de Familia:

El siguiente cuadro agrupa los actores que a partir de la síntesis de diagnóstico aparecen como los más relevantes a la hora de articular o concertar una eventual reforma de las CF. Se advierte sin embargo que se trata de una lista que será afinada posteriormente luego de la revisión normativa objeto de la siguiente entrega.

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LAS COMISARÍAS DE FAMILIA (CF)
<b>Ministerio de Justicia y Sistema de responsabilidad penal para adolescentes</b>	Definir lineamientos técnicos para las Comisarías de Familia en lo relacionado con la atención de violencias basadas en género. Función encargada a la división de justicia formal y jurisdiccional. // Las Comisarías hacen parte del sistema de responsabilidad penal para adolescentes en tanto verifican la garantía y restablecimiento de derecho de estos menores.
<b>Ministerio de Salud</b>	Encargado de elaborar y coordinar política nacional de apoyo y fortalecimiento de las familias. Por otra parte, "en el marco de [las] rutas [de atención de la ley 1257/2008], el Ministerio ha fortalecido la información sobre el mandato legal sobre denuncia en la atención en salud y les ha insistido a los a los prestadores de servicios de salud que, en los casos de violencia contra niños y niñas, es una (sic) la obligación poner en conocimiento de las autoridades judiciales la ocurrencia de un posible delito y comunicarse con las autoridades de protección, y cuando la víctima es una persona adulta, las instituciones prestadoras de servicios de salud deben informar a las mujeres la posibilidad de acudir a una Comisaría de Familia para que se adopten medidas" (Red Nacional de Mujeres, 2018: 52).
<b>Ministerio del Trabajo</b>	Debe llevar un registro de las medidas de protección decretadas por las Comisarías de Familia relativas a sus competencias (de acceso al empleo).

<b>NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN</b>	<b>COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LAS COMISARÍAS DE FAMILIA (CF)</b>
<b>Ministerio de Educación</b>	Debe llevar un registro de las medidas de protección decretadas por las Comisarías de Familia relativas a sus competencias (protección integral, que conciernan espacios educativos).
<b>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</b>	Brinda asistencia técnica para el mejoramiento de las rutas de atención a víctimas. // Seguimiento a la implementación de la ley 1257 de 2008.
<b>ICBF y Sistema Nacional de Bienestar Familiar</b>	Las Comisarías hacen parte del sistema nacional de bienestar familiar "cuya función es prevenir garantizar y restablecer los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley". // En tanto coordinador del sistema de bienestar familiar es competente de establecer los lineamientos técnicos que deben aplicar las entidades al momento de proteger los derechos de los NNA. // "Remite de inmediato a la Fiscalía al igual que a la Comisaría de Familia para medidas de protección. Cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente y la gravedad amerita una medida provisional de emergencia o de restablecimiento de derechos, la adoptará de inmediato. Si la violencia se genera en el ámbito de la familia, el caso será remitido a la Comisaría de familia el día hábil siguiente." [...] "Realiza seguimiento a las medidas de protección y de restablecimiento de derechos adoptados por Comisarías de familia." (ONU Mujeres, USAID, 2016: 70).
	Apoyar las Comisarías de los municipios más pequeños que no cuentan con equipo interdisciplinario
	Llevar el registro de Comisarías de Familia
<b>Defensorías de familia</b>	Atienden y tramitan las quejas o denuncias sobre vulneración de derechos de NNA que no se originen en violencia intrafamiliar. Cuando no tenga presencia en el territorio las Comisarías cumplen estas funciones de manera subsidiaria.
<b>Policía Nacional // Oficina de Derechos Humanos</b>	Encargada de brindar apoyo permanente a las Comisarías en el desarrollo de sus actividades, en particular con lo relacionado con el cumplimiento de las medidas de protección. // Brinda apoyo a las autoridades judiciales, Defensores(as) y Comisarios(as) de familia, Personeros(as) Municipales e Inspectores de Policía en las acciones de Policía y protección de la víctima de violencia basada en género y trasladarla a instituciones especializadas.
<b>Policía de infancia y adolescencia</b>	Apoyar en la protección de derechos de NNA.
<b>Alcaldías</b>	Las Comisarías de Familia son creadas como dependencias de estas entidades territoriales.
<b>Concejos municipales</b>	Órgano encargado de crear las Comisarías de Familia.
<b>Centros de Salud</b>	Asumen de manera subsidiaria las funciones de Medicina legal.
<b>Instituto Nacional de Salud</b>	"Los informes epidemiológicos del INS [deben focalizar] información relevante para evaluar la atención prestada y la articulación con los sectores de justicia y protección en casos de violencia diferentes a la sexual. Así, por ejemplo, nada se reporta para los casos de violencia intrafamiliar, menos aún permite conocer la articulación suscitada, para los efectos de la protección integral, con las comisarías de familia." (Sisma Mujer, 2016: 68).

<b>NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN</b>	<b>COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LAS COMISARÍAS DE FAMILIA (CF)</b>
<b>Centros educativos</b>	"Rutas de atención a violencias en el ámbito escolar. Las entidades territoriales certificadas en educación brindarán asistencia técnica a las instituciones educativas para la definición de procedimientos y rutas para los casos de violencias basadas en género que se presenten en la comunidad educativa, y de orientarlas para el desarrollo de estrategias para la denuncia de estas violencias. A su vez, las instituciones educativas de prescolar, básica y media deberán orientar a la comunidad
	educativa sobre la ruta para la atención y protección de los casos de violencias basadas en género, y 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." (Red Nacional de Mujeres, 2018: 30).
<b>Juzgados de Familia</b>	Imponen sanciones ante incumplimiento de medidas de protección Actúan como segunda instancia de las decisiones jurisdiccionales de las Comisarías
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	El Código de procedimiento penal le permite delegar temporalmente la función Policía Judicial, facultad que se ve materializada por primera vez en la Resolución 918 de 2012. Encargada de investigar los delitos de violencia intrafamiliar.
<b>Medicina Legal</b>	Encargada de practicar los dictámenes requeridos por las Comisarías y coordina el Sistema sobre Información de Violencia. // También remite casos a las Comisarías de Familia.
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Hace parte del Comité de Seguimiento al cumplimiento e implementación de la ley 1257 de 2008 // Remite casos de violencia a las Comisarías.
<b>Procuraduría General de la Nación y Personerías</b>	Hace parte del Comité de Seguimiento al cumplimiento e implementación de la ley 1257 de 2008. // Remite casos de violencia a las Comisarías. Las Personerías deben realizar visitas a las Comisarías de Familia en cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia y presentar informes a la Subsecretaría de Policía y Justicia, ente del que depende, y a la Alcaldía Municipal.
<b>Casas de refugio (Bogotá)</b>	"Las mujeres acogidas deben ser remitidas por la entidad competente (Comisaría de Familia o Fiscalía) y estar bajo medida de protección por riesgo o peligro contra su integridad física o, en su defecto, cuando la expedición de la medida de protección esté en trámite o se tenga la voluntad de solicitarla." (ONU Mujeres, USAID, 2016: 76)

**Nota:** elaboración propia a partir de la bibliografía consultada



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS RELATIVAS AL ESTUDIO

### SÍNTESIS DIAGNÓSTICOS Y ESTUDIOS SOBRE COMISARÍAS DE FAMILIA EN COLOMBIA

- Afanador Gómez, M. D., & Estrada Jaramillo, L. M. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia Comisarías de Familia. *Revista CES Derecho ; Medellín*, 8(1), 139–155. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.1.7>
- Anto, A. M. (2015). Atención integral a los problemas de convivencia familiar , en una comisaría de familia de la ciudad de Cali, 11(1), 99–111.
- Arias Mesa, D. M., & Montoya Quiceno, E. (2016). *Las Comisarías de Familia y la responsabilidad del Estado frente a la vulneración de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Una revisión normativa para el Municipio de Bello*. Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Derecho.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. (2017). *Resultados de una evaluación de impacto, 2014*.
- Cabrera, L.; León A. (2016) Ley 1257. Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias. Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008. Sisma Mujer.
- Cáceres Monroy, A. (2012). Una casa de varios pisos: acceso a la justicia en casos de violencia intrafamiliar en una comisaría de familia de Bogotá. (Spanish). *Revista de Derecho Público*, (28), 2–28. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=91546059&lang=es&site=ehost-live>
- Canaval, G. E., González, M. C., Humphreys, J., León, N. de, & González, S. (2009). Violencia de pareja y salud de las mujeres que consultan a las comisarías de familia, Cali, Colombia. *Investigación y Educación En Enfermería*, 27(2), 209–217. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=3165220>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). *Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres*.
- Duque Salazar, G. P., & Sanz Cardona, C. M. (2011). *Contribución de las comisarías de familia, en la descongestión judicial de los juzgados de familia de Pereira, en el período de julio de 2009, a julio de 2011*. Universidad Libre Seccional Pereira. Facultad de Derecho.
- ESAP, E. S. de A. P. (2013). Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia.
- Herrera Hernández, J. E., & Madariaga Orozco, C. A. (2013). Comisaría de Familia de Canapote : entidad que genera capital social. *Revista Científica Gullermo de Ockham*, 11(1), 49–64.
- Lemaitre Ripoll, J. (2002). Justicia injusta: una critica feminista a la conciliación en violencia conyugal. *Derecho Privado*, 73–98.
- Lozano, A. (2015). *Intervención Angélica Lozano durante el Debate de Control político: Comisarías de Familia*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=ChV2VsTvzGc>
- Mesa accidental Comisarías de Familia. (2015). *Primer informe Mesa accidental Comisarías de Familia*.
- Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de Violencias. (2012). *Informe de la mesa sobre la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento*.
- Munar Olaya, C. (2001). Violencia Intrafamiliar Reportada en la Comisaría de Familia del Municipio de Funza, Cundinamarca. *Revista de Salud Pública*, 3(1), 51–64. Retrieved from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-00642001000100004&lang=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642001000100004&lang=pt)

- Niño, I. (2014). Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios socio-jurídicos. *Revista de Derecho Público*, 33, 1–29.
- Observatorio Asuntos de género. (2016). Equidad en cifras. *LAS COMISARIAS DE FAMILIA EN COLOMBIA*, 8–11.
- ONU Mujeres, USAID (2016). Datos y cifras claves para la superación de la violencia contra las mujeres. Módulos 1, 2 (Caso Cauca) y 3 (Caso Meta). Corporación Humanas, Isegoría y Carmen Amanda Romo.
- Ospino Rodríguez, M. S., Vidal Padilla, C. V., Valencia, O. L., & Oyuela-Vargas, R. (2012). Pericias psicológicas y otros medios probatorios de las decisiones en las comisarías de familia de Bogotá: casos de violencia de pareja contra la mujer TT - Forensic Psychological Evaluation and Other Evidences to the Decision Making Process in Administr. *Revista Diversitas Perspectivas En Psicología*, 8(1), 85–99. Retrieved from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-99982012000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982012000100007)
- Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. (2004). Género, Violencia Intrafamiliar e intervención pública en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 17(17), 19–31. Retrieved from <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2259/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=d3117978-0ef9-4323-9033-6bc6294f4015%40sessionmgr4007>
- Procuraduría General de la Nación. (2011a). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 1a parte. *Revista Procurando La Equidad No. 6*, 6, 1–88.
- Procuraduría General de la Nación. (2011b). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 2a parte. *Revista Procurando La Equidad No. 7*, 7(8), 1–112.
- Red nacional de mujeres. (2018). *Análisis de la ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación*.
- Sotelo Barrios, V. A., & González Rubio, A. (2006). Análisis de seguimiento por denuncias de presuntos actos sexuales abusivos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. *Universitas Psychologica*, 5(2), 397–418. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=24309451&lang=es&site=eds-live>
- UNFPA, UNIFEM, & OIM. (2010). *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia Basada en género en Colombia*.
- USAID. (2018). *Análisis Comisarías de Familia AEJL*.
- Zabala, L. (2013). Administración de justicia para la familia en Bogotá “del dicho al hecho”. *Revista Inciso*, 15, 159–178.

## Anexo 3.

**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**

En Colombia, por virtud de los principios de colaboración y coordinación entre las autoridades administrativas, establecidos en la Carta Fundamental: "*Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*"<sup>1</sup> y, con el mismo propósito, "*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones...*"<sup>2</sup>.

Siendo así, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales y prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones<sup>3</sup>.

Bajo esta perspectiva, y conscientes de las mejoras que se pueden proponer para el funcionamiento de las Comisarías de Familia a nivel nacional, hemos acordado suscribir un marco formal para consolidar el compromiso que asumimos los representantes de las entidades aquí convocadas, para sumar voluntades y conocimiento, en torno a la necesidad de promover una reforma a su régimen.

Pretendemos, mediante el trabajo en equipo, potencializar la coordinación y colaboración entre las entidades competentes para impulsar la formulación de un anteproyecto de ley y de los actos administrativos que se consideren pertinentes, orientados al fortalecimiento institucional de las comisarías de familia en Colombia, de cara al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos, los de asegurar la protección efectiva de los derechos y la convivencia pacífica, especialmente en el ámbito de la familia y en el de la violencia contra las mujeres.

Privilegiamos la *Mesa técnica de comisarías de familia*, liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como escenario propicio para la discusión y construcción colectiva de una propuesta viable para garantizar el acceso a la justicia familiar y como una estrategia de apropiación e institucionalización que permita integrar las iniciativas presentadas por las entidades.

<sup>1</sup> CPC, Artículo 113 inciso 3°.

<sup>2</sup> Ídem, Artículo 209 inciso 2°.

<sup>3</sup> Ley 489 de 1998, artículo 6°.

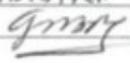
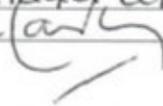
**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARIÁS DE FAMILIA**

Con fundamento en las consideraciones anteriores, los firmantes de este acuerdo institucional construiremos colectivamente la propuesta de reforma al régimen de las comisariás de familia, para lo cual nos comprometemos a adelantar las actividades indispensables para lograrlo, entre otras:

- **DESIGNAR** un representante de cada entidad, con experiencia y conocimiento en el tema.
- **PARTICIPAR** a través de su designado en las sesiones de trabajo que convoque la *Mesa técnica de comisariás de familia*.
- **APORTAR** la información necesaria para el análisis de la situación de las comisariás de familia a nivel de organización, infraestructura, competencias y conflictos de competencia, a partir de la experiencia propia y conocimiento de cada entidad.
- **PRESENTAR Y ANALIZAR** las propuestas orientadas a la reforma a las comisariás de familia.
- **PRESENTAR**, desde las respectivas competencias, los análisis técnicos, administrativos y financieros que sustenten la viabilidad de las propuestas.
- **PROPONER** los temas a incluir en el anteproyecto de ley.
- **REVISAR y APROBAR** la propuesta de anteproyecto de ley (articulado y exposición de motivos).

De otra parte, la Procuraduría General de la Nación, en el marco de su función preventiva, se compromete a disponer de su capacidad de gestión para articular esta iniciativa.

Para constancia, se suscribe por los representantes de las entidades participantes, en la ciudad de Bogotá, D. C. a los veintiocho (28) días del mes de febrero de dos mil diecinueve (2019).

Entidad: MINISTERIO DE JUSTICIA	Entidad: Procuraduría General
Nombre: GLORIA MARIA BERCEO	Nombre: Fernando Gamallo F.
Cargo: MINISTRA DE JUSTICIA	Cargo: Procurador General
Firma: 	Firma: 

**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**

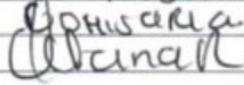
Entidad: Ministerio Justicia y del Derecho	Entidad: Aldeas Infantiles Colombia
Nombre: Juanita Lopez Paton	Nombre: Mano Ines Cuadro
Cargo: Viceministra Promoción Justicia	Cargo: Rep. Soc. Civil CNBF
Firma: Juanita Lopez P.	Firma: [Firma]
Entidad: Fiscalía General de la Nación	Entidad: Comisaria Bogotá
Nombre: Maricela Villabona B.	Nombre: Sixta Aleja Gutierrez
Cargo: Fiscal	Cargo: Comisaria de Familia
Firma: [Firma]	Firma: [Firma]
Entidad: Pensión del Pueblo	Entidad: Asociación Comisarias Antioqueñas
Nombre: Diana Rodríguez	Nombre: Verónica Arbeláez
Cargo: [Cargos]	Cargo: Comisaria
Firma: [Firma]	Firma: Verónica Arbeláez
Entidad: Sello	Entidad: Hpio San Juan de Rioseco
Nombre: Virginia Andrea Silva	Nombre: Fanny Mary Farián T.
Cargo: [Cargos]	Cargo: Comisaria de Familia
Firma: [Firma]	Firma: [Firma]
Entidad: Universidad del Rosario	Entidad: Fundación Plen
Nombre: [Nombre]	Nombre: Margarita Barrera
Cargo: [Cargos]	Cargo: Presidente ejecutivo
Firma: [Firma]	Firma: [Firma]
Entidad: UN Observatorio sobre Infancia	Entidad: Comisaria Bogotá Suba U. S.
Nombre: Enalte Durán	Nombre: Harold Rivera R.
Cargo: Coordinador	Cargo: Comisario
Firma: [Firma]	Firma: [Firma]
Entidad: Comisarias de Familia	Entidad: COMISARIA FAMILIA
Nombre: Martha Cotnam Alvarado	Nombre: Miguel M. Galindo B.
Cargo: Presidenta del Distrito Atlco	Cargo: Comisario
Firma: [Firma]	Firma: [Firma]

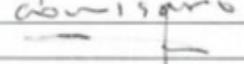
**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARIAS DE FAMILIA**

Entidad: SDIS. Comisaria de Familia	Entidad: SDIS. Comisaria de Familia
Nombre: Francis Nataly Cordero Cordero	Nombre: Sandra Liliana Cruz Martinez
Cargo: Comisaria de familia Bogotá	Cargo: Comisaria de familia Bogotá
Firma:	Firma:
Entidad: SDIS Comisaria de familia	Entidad: SDIS Comisaria de familia
Nombre: Nidia Patricia Duque Oliva	Nombre: Yedy Paola Rodriguez P
Cargo: psicologa	Cargo: psicologa
Firma:	Firma:
Entidad: Secretaría de Bienestar	Entidad: Alcaldía de Pacho
Nombre: Juan Sebastian Herrera	Nombre: Myriam Adriana Guzmán
Cargo: Asesor(a)	Cargo: Comisaria de familia
Firma:	Firma:
Entidad: Alcaldía de Pailón	Entidad: Alcaldía de Guatamoc
Nombre: Luz Corina Orta	Nombre: Danyela Beltrán
Cargo: Comisaria del Cesar	Cargo: Comisaria de familia
Firma: Luz Orta	Firma:
Entidad: Subdirección Familia	Entidad: Comisaria Fija Roldán
Nombre: Luz Amanda Ruiz Torres	Nombre: Obedin Torres Haza
Cargo: Apoyo Jurídico	Cargo: Comisario de familia
Firma: Luz Amanda Ruiz Torres	Firma:
Entidad: Alcaldía Municipal Solita	Entidad: Alcaldía Sibos
Nombre: Johan Jairo Motta	Nombre: Edson Alberto Araque Cely
Cargo: Comisario de familia	Cargo: Comisario de familia
Firma:	Firma:
Entidad: ALCALDIA MUNICIPAL DE INYERDA	Entidad:
Nombre: CAROLINA CORREAS C.	Nombre:
Cargo: COMISARIA DE FAMILIA MUNICIPAL	Cargo:
Firma:	Firma:

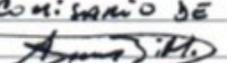
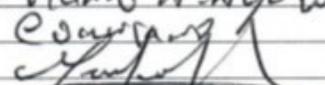
**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARÍAS DE FAMILIA**

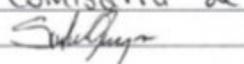
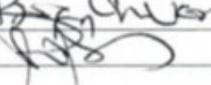
Entidad: <i>Comisaria familia Cascaes</i>	Entidad: <i>Casa de família</i>
Nombre: <i>Eliona Chelso Parango</i>	Nombre:
Cargo: <i>Comis. Fij. Cascaes</i>	Cargo:
Firma: 	Firma:

Entidad: <i>COMISARIA NOCATES</i>	Entidad: <i>Procuraduria</i>
Nombre: <i>Jennifer Chanabolas</i>	Nombre: <i>Rita Liliane Pires G.</i>
Cargo: <i>Oportunista</i>	Cargo: <i>Asesora</i>
Firma: 	Firma: <i>Liliane R.</i>

Entidad: <i>Comisaria Trancos</i>	Entidad:
Nombre: <i>gustavo pumilla</i>	Nombre:
Cargo: <i>comisario</i>	Cargo:
Firma: 	Firma:

Entidad: <i>Municipio San Pedro</i>	Entidad:
Nombre: <i>Mayerling Rojas Ryo</i>	Nombre:
Cargo: <i>Comisaria de FICA</i>	Cargo:
Firma: <i>Mayerling</i>	Firma:

Entidad: <i>COMISARIA DE SINCELETO</i>	Entidad: <i>Comisaria de Bellas</i>
Nombre: <i>ALEXANDER BUELVAS M.</i>	Nombre: <i>Yanilo A. Aguilar Gomez</i>
Cargo: <i>COMISARIO DE FAMILIA</i>	Cargo: <i>Comisario</i>
Firma: 	Firma: 

Entidad: <i>Comisaria de Familia</i>	Entidad: <i>SDIS</i>
Nombre: <i>Sandra Pinteros</i>	Nombre: <i>Nidia Aida</i>
Cargo: <i>Comisaria de Familia</i>	Cargo: <i>Asesora</i>
Firma: 	Firma: 

Entidad: <i>Procuraduria General</i>	Entidad:
Nombre: <i>Adriana Herrera B</i>	Nombre:
Cargo: <i>Procuradora De los ods</i>	Cargo:
Firma: <i>de Intencio</i> 	Firma:

**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARIAS DE FAMILIA**

Entidad: ALCALDIA LA MESA	Entidad: SDIS Comisaría Familia Quebraditas
Nombre: ALEJANDRO CAICEDO Z	Nombre: Camilo Rodríguez
Cargo: COMISARIO FIA	Cargo: COMISARIO de Familia
Firma:	Firma:

Entidad: Alcaldia Medina	Entidad:
Nombre: Mirya Páez Carrón	Nombre:
Cargo: Comisario FIA	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad: Alcaldia Babo Real	Entidad: Alcaldia Babo Real
Nombre: Keymy Yeltrá Acosta	Nombre: Keymy Yeltrá Acosta
Cargo: Comisario de Familia	Cargo: Comisario de Familia
Firma:	Firma:

Entidad: Comisaría de Familia	Entidad: Comisaría de Familia Balboa
Nombre: Martha E. Olave	Nombre: Blanco Mónica Castaño L.
Cargo: Comisaria	Cargo: Comisaria de Familia
Firma:	Firma:

Entidad: Red de Comisarios del Meta	Entidad:
Nombre: Sonia A. Carrillo Martínez	Nombre:
Cargo: Comifamilia El Castillo	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad: Alcaldía - Pitalito (H)	Entidad: Comisaría de Familia Anserm Caldera
Nombre: Amparo Trujillo Vargas	Nombre: Ruth U. Álvarez R.
Cargo: Comisaria de Familia	Cargo: Comisaria de Familia
Firma:	Firma:

Entidad:	Entidad:
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:
Firma:	Firma:

**PACTO INTERINSTITUCIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE LA REFORMA  
A LAS COMISARIAS DE FAMILIA**

Entidad: Alcaldía América	Entidad:
Nombre: Gladys Orestes	Nombre:
Cargo: Comisaria Familiar	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad: Alcaldía	Entidad:
Nombre: Manuel Barcelo	Nombre:
Cargo: Comisario	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad: Alcaldía de Puerto	Entidad:
Nombre: Tony Rafael Pérez Linares	Nombre:
Cargo: Comisario de Familia	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad:	Entidad:
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:
Firma:	Firma:
Entidad:	Entidad:
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:
Firma:	Firma:

Entidad: Comisaria Susac	Entidad: Comisaria Familiar
Nombre: Colos Marcia Marcia	Nombre: Diana Soriano Dista
Cargo: Comisario Familia	Cargo: Comisario de F
Firma:	Firma:

Entidad:	Entidad:
Nombre:	Nombre:
Cargo:	Cargo:
Firma:	Firma: