



MinJusticia
Ministerio de Justicia
y Derecho



UNIÓN EUROPEA



JUSTICIA Y GÉNERO

II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género
para las comisarías de familia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

2012



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República de Colombia

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Ministra de Justicia y del Derecho

MIGUEL SAMPER STROUSS
Viceministro de Promoción de la Justicia

NICOLÁS PÁJARO MORENO
Director de Justicia Formal y Jurisdiccional

JULIANA BAZZANI BOTERO
Asesora para Asuntos de Género

Ministerio de Justicia y del Derecho
Bogotá, D.C.
Carrera 9 N° 12C- 10
PBX: 4443100
www.minjusticia.gov.co

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea, en el marco del proyecto “Apoyo Institucional al Sistema Penal Colombiano” Convenio DCI-ALA/20120/022-249.

Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores, en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea y está prohibida su comercialización.

Primera edición
4000 ejemplares

Corrección de textos
Juliana Bazzani Botero, Nicolás Pájaro Moreno.

Diagramación, edición e impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Equipo Consultor: Consorcio RV/MCA

María Consuelo Arenas García

Abogada, Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica; especialista en Derecho de familia; especialista en Derecho Privado.

Litigante, Comisaria de familia, asesora-consultora para la Delegada de Niñez, juventud y mujer de la Defensoría del Pueblo, Asesora-consultora Subdirección para la Familia - Secretaría de Integración Social, Especialista en Atención en el Programa Integral contra Violencias de Género de Naciones Unidas.

Marcela Enciso Gaitán

Abogada, aspirante al Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Latinoamérica de la Universidad de Alcalá, Especializada en Derecho laboral y seguridad social, estudios en conciliación en el área de familia, perspectiva de género y políticas públicas.

Consultora en prevención y atención de violencias de género en el Ministerio de Salud y Protección Social, de la Secretaría Distrital de Integración Social, de la Procuraduría General de la Nación, ha participado en diferentes vigilancias, entre las que se destacan las Comisarías de Familia.

Marcela Sánchez Lara

Socióloga, Aspirante al Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Latinoamérica de la Universidad de Alcalá; Magíster en estudios de familia de la Universidad Externado de Colombia.

Consultora en género y derechos, monitoreo y evaluación en el Programa Integral contra Violencias de Género, en la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y en

el UNFPA. Participación en Investigaciones relacionadas con el tema de género, derechos y justicia.

Raquel Vergara Acosta

Psicóloga, Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica; Especialista en Política Social; Especialista en Pedagogía.

Consultora con experiencia en investigación social y en el diseño, coordinación, ejecución y evaluación de proyectos sociales de prevención y protección a la niñez, adolescencia y la mujer desde la perspectiva de los Derechos Humanos, género y el enfoque diferencial. Consultora en violencias basadas en género en el Instituto Nacional de Medicina Legal; Programa Integral contra Violencias de Género; Plan Internacional; Ministerio de Protección Social.

Agradecimientos

A todas las personas e instituciones que participaron activamente en el proceso de construcción de los “Lineamientos Técnicos en Violencias Basadas en Género para las comisarías de familia”, dado que sus aportes fueron muy valiosos para la consolidación del documento final.

En las consultas nos acompañaron:

Comisarios y comisarías de familia

Antioquia:

HENRY ALBERTO SALINAS
(Medellín - San Cristóbal)
ELKIN LONDOÑO SERNA
(Comuna 8 Medellín)
SOR MARÍA BENÍTEZ
(Comuna 9 Medellín)
CARLOS ALBERTO VELÁZQUEZ
ESCOBAR
(Comuna 1 Medellín)
PAULA MARCELA ÁLVAREZ
BOTERO
(Comuna 14 Medellín)
JENY CIRO JARAMILLO
(Comuna 11 Medellín)
ASTRID MONTERO
(Comuna 12 Medellín)
CARLOS FRANCISCO MERCHÁN
MOLINA
(Comuna 5 Medellín)
RAQUEL ADRIANA HOYOS
GUERRERO
(SIA Mujer – Gobernación)
AMPARO CARLONA GIRALDO
(Támesis)
MÓNICA JANETH ARIAS ZEA
(Yarumal)
JORGE MARIO RAMÍREZ RESTREPO
(Andes)
MARTHA SOFÍA ARROYO GALVÁN
(Maceo)
BIVIANA HOYOS
(Fredonia)
ELIANA LUCÍA VÉLEZ MONCADA
(Venecia)
UBERNEY GARCÍA CASTAÑO
(Medellín)

Atlántico:

CECILIA DE ALBA
(Barranquilla)
DARLYNG BOLÍVAR BACA
(Soledad)
CLAUDIA REYES BERDUGO
(Sabanalarga)
YOHANA PIÑERES SALAS
(Manatí)
MÓNICA DONADO ARRAUT
(Soledad)
RUBY SÁNCHEZ
(Galapa)
EBERTH REALES
(Suan)
MARTHA HELENA GUTIÉRREZ
ÁLVAREZ
(Sabanagrande)
ARMANDO JOSÉ MORALES ACUÑA
(Malambo)

Bogotá D.C.:

NELLY CUEVAS RIVERA
MARIBEL RIVERA RÍOS
CARLOS FERNEY MURCIA MURCIA
CLAUDIA DANID PÉREZ MEDINA
MELBA ROJAS ARIZA
FRANCY NATALY CONDE CAMARGO
SANDRA LILIANA CRUZ MARTÍNEZ

Bolívar:

PATRICIA MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
(San Fernando)
BETTY LUZ PÉREZ DÁVILA
(Talaigua Nuevo)

JESÚS DAVID JIMÉNEZ GUTIÉRREZ
(Norosí)

BLEIDYS PAOLA MEJÍA MERCADO
(Margarita)

ELENA BARRIOS DE ARMAS
(María La Baja)

Boyacá:

ANA VELICE NIÑO
(Paipa)

YICED PATRICIA SÁNCHEZ MENDIETA
(Tinjacá)

MARÍA HELENA ROSAS NARANJO
(Arcabuco)

Casanare:

DIVA EDITH RAMÍREZ RAMÍREZ
(Yopal)

MARÍA ADELFA FONSECA DIAGAMA
(Sabanalarga)

JORGE CLÍMACO FONSECA MARÍN
(Aguazul)

SULMA NARVÁEZ MESA
(Tauramena)

Cauca:

LUCY STELLA PAJOY
(Popayán)

LINA YINETH BALLESTEROS
(Villa Rica)

OLGA LUCÍA VALENCIA
(Caloto)

DIANA MARÍA RAMO CASTAÑO
(Jambaló)

CAROLINA SUPELANO YUSTIN
(Jambaló)

JUAN CARLOS PAZ ÁVILA
(Silvia)

OVEIMAR MUÑOZ
(Páez)

Cesar:

CIELO TRUJILLO
(La Paz)

Chocó:

MAYIRA GUERRERO MACHADO
(Lloró)

Cundinamarca

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ GUANA
(Albán)

YAMILE RAMÍREZ RIVERA
(Beltrán)

JULIO CÉSAR GÓMEZ
JIMÉNEZ

(Chaguaní)

NANCY EDILMA ROJAS ROMERO
(Cucunubá)

CARMEN GLORIA ORIGUA GARCÍA
(Fusagasugá)

FANNY CONSUELO MORENO
RUBIANO

(Gachetá)

LUZ ÁNGELA SALCEDO GONZÁLEZ
(Pulí)

ÓSCAR PARRA CORTÉS
(Susa)

ADRIANA LORENA OBANDO GARCÍA
(Vianí)

CARLOS HUMBERTO RAMÍREZ
ROMERO

(Zipacón)

Guaviare:

MARÍA ELIZABETH FAJARDO PINZÓN
(San José del Guaviare)

Guajira:

LUIS MIGUEL ARIZA LÓPEZ
(Urumita)

Magdalena:

ALFREDO MORALES BASANTA
(San Zenón)

Meta:

MARÍA ISABEL DUARTE CUY
(El Dorado)

ELIZABETH MARTÍNEZ PENAGOS
(Villavicencio)

ÉDUARD GIOVANNI ORTIZ ROSAS
(La Macarena)

NUVIA ZÁRATE HERNÁNDEZ
(Castilla La Nueva)

ESPERANZA CAÑÓN MORENO
(Acacías)

ÓMAR ALBEIRO AGUILAR
ALBARRACÍN

(Barranca de Upía)

JHON JAIRO RODRÍGUEZ MUÑOZ
(Villavicencio)

FRANCY SÁNCHEZ
(Puerto Rico)

ANDREA DEL PILAR BECERRA
RODRÍGUEZ

(Villavicencio)

LUZ NELLY CAÑÓN MORENO
(Guamal)
MARY ZULIETH ARCILA REY
(Villavicencio)
MARTHA MERCEDES RODRÍGUEZ MUÑOZ
(San Martín del Llano)
CLAUDIA PATRICIA MARTÍN JARA
(San Carlos de Guaroa)

Nariño:

NURIS DEL CARMEN RAMÍREZ ESCOBAR
(Tumaco)
YOMAIRA ARACELY RIASCOS ROSERO
(La Llanada)
CAROLINA ROJAS BUCHELY
(Buesaco)
HÁROLD FERNÁNDEZ
(Belén)

Norte de Santander:

MARTA ELIDE RODRÍGUEZ PINILLA
(Villa del Rosario)
JOSÉ MANUEL GARCÍA PINTO
(El Zulia)
MARÍA FERNANDA RONDÓN VEGA
(Chinácota)
JAIRO MARTÍNEZ CONTRERAS
(Cúcuta)

Quindío:

YOLANDA OROZCO TABORDA
(Armenia)
LAUREN KATHERINE RAMOS TORRES
(Salento)
CLAUDIA LORENA LÓPEZ GIRALDO
(Córdoba)
CONSTANZA EUGENIA ARISTIZÁBAL MEJÍA
(La Tebaida)

Santander:

ELSSY BEATRIZ RINCÓN REY
(Barrancabermeja)
GLADYS LILIA BARRERA RINCÓN
(Barrancabermeja)
RINA JULIETH QUINTERO
(Barichara)

ERIK OSWALDO NÚÑEZ ROA
(California)
OMAIRA BARBOSA
(Bucaramanga)
CLAUDIA CRISTINA ÁLVAREZ PÉREZ
(Perón)
CLAUDIA YANETH GARCÍA SERRANO
(Lebrija)
JOSÉ LUIS TORRES C.
(Suratá)
ÓSCAR ARMANDO ARAQUE VARGAS
(San Gil)
HÉCTOR RAÚL PLATA PINEDA
(Páramo)
CRISTÓBAL IGUA BAYONA
(Pinchote)
ANDREA MARCELA SIERRA SILIA
(Barbosa)
ESMERALDA VELANDIA BARAJAS
(Aguada)
SUSAN MILENA SUÁREZ MORENO
(El Playón)
SANDRA MILENA MÉNDEZ QUINTERO
(Matanza)
ERNESTO RAMÍREZ CARRIZOSA
(Piedecuesta)
GLADYS MERCHÁN GARCÍA
(Bucaramanga)
CARLOS VELOSA PACHECO
(Concepción)
ÉDGAR CALIXTO ROJAS ROMÁN
(Girón)

Sucre:

DENIA OTERO TOUS
(San Marcos)
VIRGINIA PINEDA HERNÁNDEZ
(San Antonio del Palmito)
PEDRO GUERRERO MONTAÑO
(Caimito)

Valle del Cauca:

MARÍA DEL CARMEN SALCEDO
(Cali)
FLAVIO CASTILLO
(Cali)
LOURDES MARITZA QUIJANO
(Yumbo)
CONSUELO SALAZAR SALAZAR
(Tuluá)
MARÍA DUFAY ZAPATA V.
(Tuluá)

LUZ STELLA VARGAS ARBOLEDA
(Tuluá)
LUZ ELIANA HENAO QUINTERO
(La Victoria)
GLORIA STELLA SARRIA ESCARNIA
(Bugalagrande)
EVELYN EDITH CONGOLINO GARCÍA
(Buenaventura)
JOSÉ LEONARDO ESCOBAR
CUBILLOS
(Guadalajara de Buga)
HÉCTOR FABIO DOMÍNGUEZ
MARMOLEJO
(Yumbo)
LUZ JANETH CORREDOR FRANCO
(Cali)
CARLOS EDUARDO SAAVEDRA
(La Unión)

Vaupés:

HUMBERTO BERMÚDEZ
(Taraira)
NAZLY ESPERANZA MOSQUERA
(Mitú)

Vichada:

GIOVANNY BOLÍVAR DÍAZ
(La Primavera)
JENNIFER CAROLINA CASTIBLANCO
TORRES
(Puerto Carreño)
ÁNGELA MARÍA CASTAÑEDA
(Cumaribo)

Instituciones

Ministerio de Justicia y del Derecho
JUAN DAVID GUTIÉRREZ
NICOLÁS PÁJARO
JULIANA BAZZANI
ELIO FABIO ECHEVERRY
MARCELA HOYOS

DIANA MERCADO
LILIA EUGENIA ORTIZ

*Alta Consejería Presidencial
para la Equidad de la Mujer*
ANA MARÍA FERGUSSON
ICBF
NATALIA ESPAÑA

Procuraduría General de la Nación
ESPERANZA FERNÁNDEZ
INGRID NATHALY LEÓN
FIORELLA OLIVERA

Defensoría Del Pueblo
PILAR RUEDA

Fiscalía General de la Nación
CLAUDIA PIEDAD GONZÁLEZ
(CAIVAS)
JANETH RODRÍGUEZ
(CAVIF)

Fondo de Población de Naciones Unidas
UNFPA
ESMERALDA RUIZ

*Programa de fortalecimiento
de la capacidad local para la construcción
de Paz PNUD*
FLOR MARÍA DÍAZ

Casa de Justicia de Buenaventura
MAGNOLIA MOSQUERA

Consultoras

y consultores independientes

CLAUDIA RAMÍREZ
LIGIA GALVIS
Colectivo nuevas masculinidades
(Alexis Román, Antonio Novoa)

CONTENIDO

Presentación

Ruth Stella Correa Palacio, Ministra de Justicia y del Derecho 13

Introducción 17

Primera Parte 21

1. Antecedentes y Justificación 21
2. Propósito y ámbito de aplicación de los lineamientos técnicos..... 25
3. Marco conceptual: Derechos, Género y Violencias 26
 - 4.1. La igualdad y la Ley..... 27
 - 4.2. Enfoques para la construcción de los lineamientos técnicos..... 30
 - 4.3. La violencia de género..... 32

Segunda Parte 43

1. Principios para la atención integral de las violencias de género en la familia desde las comisarías de familia. 43
2. Lineamientos para la atención integral de las violencias de género en la familia en las comisarías de familia..... 49
 - 2.1. Prevención 50
 - 2.2. Atención 52
 - 2.3. Medidas de protección 59
3. Concurrencia institucional para la atención..... 67
4. Lineamientos dirigidos a entes del nivel nacional y territorial para garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia a las víctimas o sobrevivientes de violencias de género 86
 - 4.1. Creación y composición..... 87

4.2. Presupuesto	88
4.3. Organización	89
4.4. Capacitación y formación.....	89
4.5. Programas de salud ocupacional.....	90
5. Lineamientos para el monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de las comisarías de familia en el marco de los lineamientos técnicos.....	90
5.1. Estrategia.....	95
5.2. Indicadores	96
5.3. Monitoreo seguimiento y rendición de cuentas.....	105
Bibliografía	106

Una de las principales líneas de actuación del Ministerio de Justicia y del Derecho radica en la garantía del acceso a la justicia para toda la ciudadanía, así como en el levantamiento de las barreras que impidan su actuación en todos los casos. La evolución del derecho colombiano en los últimos años ha llevado a una transformación en la comprensión de los derechos fundamentales y de los derechos humanos; el derecho debe, necesariamente, concebirse como un sistema jurídico integral que permita superar, a través de acciones afirmativas y un enfoque diferencial, las situaciones de desigualdad o discriminación.

A lo largo de los últimos años, en nuestro país se han dado pasos importantes para encauzar las políticas públicas en este sentido. Una mirada reflexiva ha llevado a tomar conciencia de las grandes desigualdades que, en razón del género, aún persisten en nuestra sociedad. Para responder a esa situación de inequidad, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional han realizado una destacable labor en procura de imprimir a nuestra legislación un enfoque diferencial, que trascienda la letra de la ley y sea operante, con medidas de protección adecuadas para quienes son víctimas de situaciones de violencia basada en género. Sin embargo, persisten aún numerosos prejuicios en el imaginario público, incluso en los servidores y servidoras del Estado, que en ocasiones llevan a que la atención que se brinda en estos casos resulte inadecuada.

Las comisarías de familia representan la primera puerta de acceso a la justicia que tienen las víctimas para plantear allí los casos de violencia basada en género y obtener medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Resulta por tanto de vital importancia que los funcionarios y funcionarias comprendan la gravedad de estas formas de violencia y estén debidamente capacitados para atender estas violaciones a

los derechos humanos, y para aplicar adecuadamente la normativa y los procedimientos establecidos para el goce efectivo de dichos derechos.

Teniendo en cuenta esta situación y en la búsqueda de soluciones, el Ministerio de Justicia y del Derecho se une a las voces que reconocen el rol protagónico y fundamental que juegan las comisarías de familia en la posibilidad de que la víctima de violencia basada en género sea protegida como corresponde y pueda acceder a la administración de justicia a través de una instancia cercana en la que se sienta a salvo y encuentre una cara respetuosa y un aliado en el restablecimiento de sus derechos.

En esta medida, el Decreto 2897 de 2011, que determinó la estructura y funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, y atendiendo las solicitudes formuladas por los mismos comisarios y comisarias de familia del país reunidos en un encuentro nacional en Bogotá en el 2010, asignó a la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional la función de *“Definir lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a la violencia basada en género por parte de las Comisarías de Familia y otras autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales”*. Esta función fue reiterada posteriormente por el Decreto 4799 de 2011, reglamentario de la Ley 1257 de 2008.

Con el propósito de dar inicio formalmente al proceso de formulación participativa de los lineamientos técnicos, el Ministerio, de la mano con una Mesa Técnica Interinstitucional de la que hacen parte la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el ICBF, Partners de Colombia, la Fundación Restrepo Barco y representantes de Comisarias y Comisarios de Familia de Bogotá, llevaron a cabo un Encuentro Nacional de Comisarías de Familia los días 24 y 25 de mayo de 2012 en la ciudad de Bogotá, que contó con la asistencia de 318 comisarios y comisarias de Familia. En este evento se presentó el Informe de Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia elaborado por la Procuraduría General de la Nación, en el cual se expone la difícil situación que viven las comisarías de familia y las falencias en la atención brindada.

Dicho evento constituyó un primer escenario de diálogo e intercambio, en el que se inició la construcción de un escenario favorable para la discusión y para estrechar los lazos entre el Ministerio de Justicia y del Derecho con los comisarios y comisarias de familia del país.

Posteriormente, y con el apoyo de la Unión Europea, este Ministerio contó con un excelente equipo interdisciplinario para la elaboración participativa de una propuesta de lineamientos técnicos, compuesto por Raquel Vergara, María Consuelo Arenas, Marcela Enciso y Marcela Sánchez; propuesta que luego fue socializada con un amplio número de comisarios y comisarias de familia de todo el territorio nacional a lo largo de diversos talleres regionales en las ciudades de Villavicencio, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cali y Bogotá, donde su experiencia sirvió para enriquecer y mejorar el mencionado documento. El resultado fue finalmente validado a principios de diciembre de 2012 con representantes de otras entidades públicas con competencia en la materia, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y con expertas en justicia y género.

El documento que hoy se presenta es el resultado de ese trabajo, y los lineamientos técnicos en él incorporados constituirán la pauta para realizar una atención integral a la violencia de género en la familia desde la perspectiva de los derechos humanos y con enfoque de género y diferencial, y serán de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios de las comisarías de familia del país. Ellos brindarán herramientas conceptuales y operativas para que los comisarios y comisarias de familia aborden los casos de violencia basada en género que llegan a su conocimiento, y contribuirán sin duda al levantamiento de las barreras de acceso a la justicia que en la actualidad existen en este punto, así como a la construcción de un país más equitativo.

Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO

Ministra de Justicia y del Derecho

La erradicación de las violencias de género en el ámbito familiar se visualiza como un fin de los Estados Sociales de Derecho modernos. Los principios constitucionales de igualdad, integridad, dignidad humana y, en general, los derechos fundamentales consagrados en las Cartas Políticas de los diferentes países encuentran un impedimento para su realización material en las violencias basadas en género en la familia.

Estas violencias, desde tiempo inmemorable, han sido invisibilizadas por ser consideradas asuntos del ámbito privado, inclusive, actualmente se evidencian vestigios de estas creencias, generando conceptos erróneos, que no permiten hacer visible la magnitud y gravedad de este problema social, desconociendo los avances legislativos que reafirman que las violencias en la familia, y las violencias contra las mujeres, son violaciones a los derechos humanos que exigen de la ciudadanía en general y del Estado en particular acciones contundentes para atenderlas y erradicarlas.

Por estas razones, el Estado colombiano, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, y con el apoyo de la cooperación internacional han realizado esfuerzos para avanzar en la lucha contra las violencias de género. Estos esfuerzos se han traducido entre otros en la expedición de la Ley 1257 de 2008, que pone en la agenda pública la obligatoriedad de garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencias, tanto en el ámbito público como en el privado, así como la necesidad de contar con lineamientos técnicos para la atención de las violencias de género en la familia por parte de las comisarías de familia¹.

1 El Decreto 2897 de 2011 asignó al Ministerio de Justicia y del Derecho la responsabilidad de la formulación los lineamientos técnicos en VBG para las comisarías de familia.

Este último, es el propósito de este documento, va dirigido a las comisarías de familia a nivel nacional, así como a los entes del nivel nacional y territorial y a las entidades competentes en materia de violencias de género, pues son los servidores y servidoras que las componen quienes se encuentran ante el desafío de abordarlas en especial cuando se producen dentro de la familia para realizar una atención integral.

La construcción de los lineamientos contó con una metodología en la que confluyeron los procesos de indagación, retroalimentación e investigación.

Es de resaltar la indagación de experiencias locales e internacionales de formulación de lineamientos técnicos en materia de violencias basadas en género. Para esta recolección, a nivel local, se acudió a las oficinas de género, departamentales y municipales, que se constituyeron en aliadas de este proceso, pues permitieron contar con un panorama de los avances territoriales que fueron tenidos en cuenta a lo largo de este proceso de construcción.

En cuanto a la recolección de las experiencias internacionales, la búsqueda se realizó en cada uno de los países de Iberoamérica, en los que se hallaron experiencias que permitieron robustecer la construcción de estos los lineamientos.

De otra parte, se realizaron entrevistas con funcionarios y funcionarias de entidades estratégicas, que tienen competencias en asuntos relacionados con las violencias de género y con las funciones de las comisarías de familia.

Se realizaron, adicionalmente, 6 talleres regionales de retroalimentación y validación de la versión preliminar de lineamientos técnicos, en las ciudades de: Villavicencio, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Cali y Bogotá, en los que se contó con la representación de 21 Departamentos, 105 municipios y 134 comisarios y comisarias de familia.

Producto de las actividades previas y de los talleres regionales se identificaron puntos críticos relacionados con: (i) la creación, composición, or-

ganización y presupuesto de las comisarías de familia; (ii) el servicio de atención en las comisarías de familia; (iii) la articulación interinstitucional; (iv) la capacitación y formación a los funcionarios y funcionarias de las comisarías de familia; y (v) los Programas de Salud Ocupacional.

Los lineamientos técnicos en violencias basadas en género en la familia, para las comisarías de familia, fueron realizados por un equipo consultor contratado por el Ministerio de Justicia y del derecho con recursos de la Unión Europea en el marco del proyecto “Apoyo institucional al sistema penal colombiano”.

Los lineamientos se presentan divididos en dos partes: La primera parte recoge los antecedentes y justificación, realiza un recuento histórico sobre la creación y la evolución de competencias otorgadas a las comisarías de familia frente a la función jurisdiccional, específicamente en la atención a las violencias basadas en género y evidencia las dificultades que se han presentado en materia de atención a estas violencias.

Presenta también el propósito y ámbito de aplicación de los lineamientos técnicos, estableciendo su alcance para las entidades del nivel nacional, departamental y municipal con responsabilidades en la atención de las violencias basadas en género en la familia, así como los objetivos generales y específicos de los lineamientos. Expone el marco jurídico, a nivel nacional e internacional sobre violencias de género y derechos, en donde se realiza un recorrido histórico que le da contexto a los actuales desarrollos normativos en la materia.

Esta primera parte finaliza con el desarrollo del marco conceptual que permitirá a los comisarios y comisarias de familia, la interpretación de las violencias de género y como estas se presenta en la familia, partiendo del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, se introducen elementos básicos para la comprensión de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial, y su utilidad en la atención de estas violencias.

La segunda parte de los lineamientos inicia con la presentación de los principios que servirán de marco interpretativo y orientador para las

instancias competentes en la garantía y protección de los derechos humanos.

En el capítulo siguiente se identifican los momentos claves de la atención de las violencias de género en la familia, a la luz de las competencias asignadas por la ley a las comisarías de familia. Posteriormente, se destaca la importancia del trabajo intersectorial como elemento indispensable para el restablecimiento de los derechos, así como para dar cumplimiento a la atención integral; en tal sentido, se dan orientaciones para la concurrencia institucional en la atención de estas violencias.

Esta segunda parte presenta también los lineamientos dirigidos a entes del nivel nacional y territorial para garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia a las víctimas y sobrevivientes de las violencias de género en la familia.

Finalmente, los lineamientos proponen las orientaciones sobre monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas, estableciendo unas líneas generales sobre estos tres procesos y unos responsables en cada uno de estos.

Por último, se presentan como anexo los instrumentos jurídicos y de política del orden internacional, así como la legislación y jurisprudencia nacional en esta materia, los cuales constituyen herramientas de consulta de los servidores y servidoras públicas que en su quehacer diario deben atender integralmente a las víctimas de las violencias de género en la familia.

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En el año 1989 las comisarías de familia fueron creadas con la misión de proteger a niños, niñas y adolescentes, así como atender los conflictos familiares. En este marco, las comisarías se constituyeron en espacios en los que se buscó que los derechos de todos los miembros de la familia fueran reconocidos y respetados, promoviendo la convivencia armónica y pacífica entre ellos y ellas y la construcción de relaciones democráticas dentro de las familias.

Siendo del resorte de los concejos municipales la creación de estas instancias y de responsabilidad de los alcaldes el nombramiento de los comisarios y comisarias², en la mayoría de los municipios se delegó su coordinación en las secretarías de gobierno, que desde entonces han asumido su organización, su estructura, el establecimiento de pautas de calidad de la atención y la garantía del cumplimiento de las funciones asignadas por ley a las comisarías de familia³.

Desde la creación de estas instancias, se les ha les asignado una multiplicidad de funciones y competencias, tales como (i) el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes⁴; (ii) las conciliaciones prejudiciales en materia de familia⁵; y

2 La sentencia C-1267 de 2000 declaró inexecutable el aparte del artículo 297 del Decreto Ley 2737 de 1989, el cual otorgaba la calificación de los comisarios de familia de funcionarios de libre nombramiento y remoción, razón por la cual su vinculación está ligada a la carrera administrativa.

3 En la ciudad de Bogotá la coordinación de las comisarías de familia la tiene la Subdirección para la Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social y en otros territorios se encuentran en cabeza de las Secretarías de Desarrollo Social.

4 Ley 1098 de 2006.

5 Decreto 4840 de 2007.

(iii) la imposición de medidas policivas para atender conflictos familiares⁶, la decisión sobre contravenciones cometidas por menores de edad entre 12 y 18 años⁷ y la imposición de sanciones a establecimientos de comercio⁸. Sin perjuicio de todas las anteriores competencias, que la comisaría desempeñan en su calidad de autoridades administrativas, para efectos del presente documento es relevante y de impacto, (iv) la competencia jurisdiccional fijada en el año 2000 por la Ley 575 de 2000 para imponer medidas de protección a favor de las víctimas de violencia intrafamiliar, que con anterioridad a este año estaba radicada en los jueces de familia.

Durante once años, las comisarías de familia asumieron las competencias jurisdiccionales sin que desde ningún nivel del Estado colombiano se hubiera considerado la importancia de realizar una evaluación integral de su gestión. En el año 2011, la Procuraduría General de la Nación, en aplicación del Sistema de Vigilancia Superior a la garantía de los derechos, y en asocio con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), consideró necesario emprender esta gestión desde la perspectiva de género. Dicho estudio se realizó con el objetivo de (i) contar con una línea de base nacional sobre la situación de las comisarías de familia, sus fortalezas y limitaciones; (ii) generar insumos que contribuyan al proceso de formulación de los lineamientos técnicos en materia de violencia basada en género, que le corresponde a la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho, según el artículo 14, numeral 11, del Decreto 2897 de 2011; (iii) hacer visible el rol de las comisarías en el escenario de la prevención y atención de las violencias de género, especialmente contra las mujeres, y (iv) establecer un mecanismo de monitoreo al proceso de fortalecimiento de las comisarías⁹.

Los resultados de la línea de base realizada por la Procuraduría General de la Nación dan cuenta del *“lugar secundario que ocupan las violencias en la familia en el escenario público, consideradas marginales y como situaciones de menor importancia”*¹⁰. Ello repercute de manera directa en el cumplimiento

6 Ley 1098 de 2006.

7 Ibídem.

8 Decreto 2737 de 1989.

9 Procuraduría General de la Nación, Revista Procurando la Equidad No. 6. Bogotá. 2012, pág. 3.

10 Ibídem, p. 37.

del objeto misional de las comisarías de familia y lleva a concluir que existen dificultades que requieren la urgente atención del Estado colombiano relacionadas con el fortalecimiento y organización de las comisarías, la prestación del servicio en condiciones “dignas y justas de trabajo”¹¹ para funcionarios y funcionarias, la conformación de los equipos interdisciplinarios, la existencia de vacíos conceptuales y metodológicos de las violencias de género que afectan la atención con enfoque de derechos y diferencial, la carencia de manuales de funciones y de procesos de capacitación para funcionarios y funcionarias, una deficiente articulación interinstitucional y la inexistencia de una institución del nivel nacional que consolide *“la acción de las comisarías de familia, que incida directamente en la coordinación, la interlocución, la ejecución, la planeación, el seguimiento y la evaluación del impacto de la atención que estas entidades deben prestar”*¹².

Respecto de funcionarios y funcionarias, el estudio sobre tolerancia social e institucional¹³ mostró que el 24% de las personas que sufren algún tipo de violencia acude en primera instancia a la comisaría de familia, siendo las mujeres quienes lo hacen en mayor porcentaje (63%). El estudio mostró también que la tolerancia social a la violencia trasciende a las instituciones, quienes conservan en sus imaginarios roles rígidos de género, tales como que las mujeres que se visten de manera provocativa buscan que las violen o, en especial, el hecho de que piensen que si las mujeres no se resisten, los funcionarios y funcionarias no crean que se hizo uso de la violencia. Casi la mitad de los funcionarios y funcionarias encuestados creen que hay casos de violencia de pareja en los que pareciera que a la mujer le gusta que le peguen.

Preocupa, de igual manera, encontrar en el citado estudio que el 94% de los funcionarios y funcionarias de las instituciones manifestó que busca

11 Ibidem, p. 38.

12 Ibidem, p. 39.

13 Programa Integral contra Violencias de Género MDG-F. Tolerancia social e institucional a la VBG. Bogotá, 2010. Estudio realizado en el marco del Programa Conjunto del Fondo de Naciones Unidas y España para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tuvo como objetivo develar los factores históricos y culturales que favorecen y justifican la VBG, identificando hábitos, actitudes, percepciones y prácticas individuales, sociales e institucionales en la materia.

que las partes concilien los casos de violencia de pareja, corresponde el 91% al sector justicia del cual hacen parte las comisarías de familia.

Estos hallazgos se traducen en dificultades identificadas para que las comisarías de familia puedan realizar una atención integral con enfoque de género a las víctimas de violencia en la familia.

El Encuentro Nacional de Comisarías de Familia, llevado a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el mes de mayo de 2012, tuvo como objeto principal reunir a comisarios y comisarias de familia con representatividad de siete regiones del país, quienes a través de talleres aportaron insumos generales sobre competencias, procedimientos, atención integral y medidas de protección para la formulación de los lineamientos técnicos para la atención de la violencia basada en género.

De las conclusiones del Encuentro, se considera pertinente señalar que, para los comisarios y comisarias, no está clara su competencia para atender la violencia de género en la familia, como tampoco son claros los criterios y principios para el abordaje e imposición de medidas de protección a las víctimas de este tipo de violencia, aunque coinciden en la importancia de realizar una atención integral a las violencias.

Frente a las dificultades para cumplir con sus funciones, visibilizan la urgente necesidad de contar con el equipo interdisciplinario completo, de tener una infraestructura adecuada, de tener estabilidad laboral, de poder acceder a procesos de capacitación, de contar con apoyo por parte de los gobiernos municipales incluido el presupuesto, de apoyo y articulación con otras instituciones como la Fiscalía, la Policía, el ICBF, los jueces de familia y de contar con un sistema nacional de información sobre los casos de violencia en la familia tramitados.

En consecuencia, y en aras de fortalecer a las comisarías de familia en la atención a las violencias de género en la familia, se impone la necesidad de formular los lineamientos técnicos en armonía con el Decreto 2897 de 2011.

2. PROPÓSITO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS

Los lineamientos dan la pauta para realizar una atención integral a las violencias de género en la familia desde la perspectiva de los derechos humanos y con enfoque de género y diferencial, y tienen alcance y obligatoriedad para todos los funcionarios y funcionarias de las comisarías de familia del país.

De igual manera, los lineamientos reiteran a la administración nacional, distrital y municipal, así como a las instituciones con competencia en la atención a la violencia basada en género (VBG), sus responsabilidades para generar las condiciones necesarias que permitan a las comisarías de familia cumplir con las competencias jurisdiccionales de garantía y restablecimiento de derechos a las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia.

OBJETIVO GENERAL

Establecer elementos técnicos que orienten el accionar de las comisarías de familia para responder de manera integral a la prevención y atención de las violencias de género en la familia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Delimitar un marco normativo, conceptual y de principios para la acción que oriente el quehacer de los y las profesionales competentes en la prestación de los servicios de atención integral.
- Identificar y articular los distintos momentos de la atención integral a las violencias de género en la familia, a la luz de las competencias asignadas por ley a las comisarías de familia para garantizar una atención oportuna y de calidad a las víctimas o sobrevivientes de la VBG.
- Identificar puntos básicos relevantes a tener en cuenta por parte de las entidades competentes para garantizar la prestación del servicio en las comisarías de familia a las víctimas o sobrevivientes de la VBG.

- Proponer líneas generales para el monitoreo, el seguimiento y la rendición de cuentas.

3. MARCO CONCEPTUAL: DERECHOS, GÉNERO Y VIOLENCIAS

Este capítulo introduce elementos básicos para la comprensión de la violencia basada en género y cómo esta se presenta en la familia. También pone en escena aspectos para la comprensión del enfoque de derechos humanos, de género y diferencial, y su utilidad en la atención de dichas violencias. Presenta la violencia como un evento multicausal al cual, para responder de manera integral, deben concurrir todas las entidades con competencia en la materia.

En general, es posible afirmar que los derechos humanos son aquellos que resultan indispensables para lograr la realización plena e integral de la dignidad humana y que son inherentes a todo ser humano por el hecho de serlo. Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras¹⁴.

Los movimientos de defensa de los derechos humanos han surgido en respuesta a sus violaciones y su protección exige, casi siempre, una acción colectiva nacional y a veces internacional, a pesar de que las violaciones son individualizadas y localizadas.

Una de las características de la segunda mitad del siglo XX ha sido el proceso permanente de búsqueda de garantías para la vigencia de los derechos humanos para toda la humanidad. El reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente, ha sido un derrotero de

14 Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. P. 1. Nueva York y Ginebra, 2006.

vida del mundo contemporáneo. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por parte del Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad, etnia, edad de la persona, ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante del planeta¹⁵ y su protección se sustenta en un régimen que es siempre susceptible de ampliación y nunca de restricción. En este contexto es importante hacer una mirada a la evolución de los conceptos de igualdad y de género.

3.1. La igualdad y la ley

Haciendo un poco de historia, cabe recordar que la idea originaria de igualdad supuso que la ley se aplicara a todas las personas con independencia de la situación socioeconómica que tuvieran. En este contexto, el concepto de igualdad se identificó con la igualdad de todos ante la ley, la cual se presentó como una conformidad con la norma que, a su vez, se identificó con el principio de legalidad, de modo que las personas eran iguales porque así lo establecía la ley. Así las cosas se consideró la situación fáctica en que vivían las personas y, en consecuencia, no tuvo cabida la distinción y relación que se maneja en la actualidad entre igualdad jurídica e igualdad real. No obstante, se fue tomando consciencia de que las situaciones sociales son distintas y de que, por lo tanto, era necesario, cuando procediera, un tratamiento diferenciado. En el transcurso de esta evolución se fue perfilando a nivel mundial, el contenido de la igualdad en los distintos ordenamientos constitucionales, precisando el reconocimiento a los poderes públicos de la facultad de corregir las desigualdades que no merezcan un trato desigual. A partir de estos planteamientos surge la necesidad de entender conjuntamente la igualdad formal o jurídica y la igualdad material o real.

La conquista de la igualdad jurídica y de derechos probó ser un requisito necesario pero insuficiente para lograr la igualdad real. De alguna manera, esto suponía creer que con otorgar a las mujeres los mismos de-

15 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Lineamientos para la integración de la perspectiva de género en los organismos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman”. Módulo 1. Campillo, Fabiola y Lara, Silvia (autoras), 1998.

rechos de que gozan los hombres se cumplía con el principio de igualdad. A la demanda de un trato igual se sumó entonces la demanda por leyes y políticas que expresamente prohibieran la discriminación por razones del sexo, así como mecanismos que, a partir de contenidos normativos, corrigen o equiparan la desventaja o discriminación para lograr la igualdad real y efectiva; son estos las llamadas acciones positivas o afirmativas. Sin embargo, las costumbres, los valores y los patrones socioculturales siguieron constituyendo un fuerte obstáculo a la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres¹⁶.

Es así como el derecho a la justicia, a la no discriminación y a la igualdad fueron los antecedentes del desarrollo del concepto de género, y es en este marco en el que emerge el concepto de igualdad de género.

Hasta entonces, se había hecho referencia a la expresión “sexo” para referirse a las desigualdades sociales y a las diferencias de trato injustificadas entre hombres y mujeres. Sin embargo, hace casi dos décadas los estudios sobre igualdad comenzaron a incorporar la expresión “género”, lo que impone conocer en qué consiste la igualdad de género, así como el origen y el contenido de este concepto, el cual ha tenido un intenso debate aún no terminado.

La utilización del concepto de género se afianza con la Declaración de Beijing sobre los derechos de la mujer¹⁷, por su alcance e importancia en el contexto de la desigualdad entre hombres y mujeres y se constituye en un concepto de gran trascendencia que va a motivar un cambio en las metas en la lucha por la igualdad entre los sexos. Ya no se está hablando de buscar una simple igualdad formal o jurídica que equipara una situación, un acto o un derecho entre hombres y mujeres, como tampoco se trata de compensar discriminaciones pasadas. Lo que se pretende es buscar el factor social que hace que la desigualdad perviva no tanto en función del sexo: mujer, sino en función del género: el femenino, con todo lo que esto conlleva en la pasada y actual estructura social. De esta manera, no

16 Ibídem.

17 Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

es suficiente declarar la igualdad de trato si no existe la igualdad real de oportunidades¹⁸.

En este punto se hace necesario aclarar la diferencia entre sexo y género, pues no son lo mismo. *Sexo* hace referencia a las diferencias biológicas determinadas desde el nacimiento y a la diferencia relacionada con el papel que cada sexo desempeña en el proceso reproductivo. El *género* es una construcción desarrollada social, cultural e históricamente, por la cual se asigna a las personas, de uno y otro sexo, determinados roles, actitudes, funciones, valores, símbolos y comportamientos diferentes y de desigual valor, contruidos a partir de las diferencias biológicas que conforman el deber ser de cada hombre y de cada mujer. Es una construcción social de las relaciones entre mujeres y hombres, así como de las mujeres entre sí y de los hombres entre sí, aprendidas a través de la socialización, cambiantes en el tiempo y diferentes de una cultura a otra. Tiene que ver con el cómo se construye el pensamiento, el sentimiento, las creencias, qué se puede hacer o no en razón de cómo la sociedad ha definido los conceptos de feminidad y masculinidad. Cada sociedad en un determinado momento histórico define cómo hacerse hombre o mujer y qué expectativas sociales y familiares tiene frente a unos y otras.

La asignación de estos roles tiene efectos en la vigencia de los derechos humanos y en el desarrollo integral como seres humanos. Para las mujeres implica formas de sumisión, opresión y explotación como, por ejemplo, la represión de su sexualidad, responsabilidades en la vida doméstica, violencias y la discriminación económica, social y política. Para los hombres se expresa en la represión a su afectividad, en la exigencia de mostrar y ejercer poder y demostrar permanentemente el predominio de lo racional sobre lo afectivo, la fortaleza e incontinencia sexual, el papel de proveedor en el hogar, en la familia y en los núcleos sociales y la exaltación del machismo como expresión de la masculinidad¹⁹.

18 Universidad de Alcalá de Henares. Derechos de las mujeres. Módulo I. Igualdad y Género, 2012.

19 Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Transversalización de Género. Instructivo para autores y autoras de módulos de auto aprendizaje. Magdala Velasquez Toro; Paola A. Salgado Piedrahíta; Manuel Ricardo Toro Velásquez, Bogotá, 2010.

El concepto de género, es un concepto relacional, permite analizar y visibilizar las causas de las principales diferencias y, sobre todo, de las desigualdades en la vida de las mujeres y de los hombres; ayuda a conceptualizar adecuadamente la violencia ejercida por los hombres sobre las mujeres y a develar su auténtica naturaleza.

3.2. Enfoques para la construcción de los lineamientos técnicos

Ahora bien, antes de adentrarnos en la violencia de género y sus tipos, y con base en lo expuesto, es importante la claridad de los tres enfoques desde donde se desarrolla la construcción de los lineamientos técnicos para la atención de las violencias de género en las comisarías de familia. El enfoque de derechos, el enfoque de género, y el enfoque diferencial. El **enfoque basado en los derechos humanos** es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo²⁰.

El **enfoque de derechos** se basa en la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos de todas las personas sin distinción de género, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, situación de desplazamiento, situación migratoria, entre otras. Desde este enfoque se plantea que las personas son titulares de derechos y que, por lo tanto, los pueden exigir ante otras personas, las instituciones y el Estado. *“En el terreno de las relaciones sociales, los derechos humanos se dirigen a garantizar las relaciones democráticas y de equidad entre hombres y mujeres; entre adultos, niños y niñas y entre ciudada-*

20 Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra, 2006.

nos y ciudadanas en las distintas esferas de la vida económica, política, social y cultural”²¹.

El **enfoque de género** es una categoría de análisis que permite hacer evidentes las diferencias sociales, biológicas, psicológicas y ambientales que se convierten en desventaja, en las relaciones entre las personas, según el sexo, la edad y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social; da cuenta del orden simbólico que otorga unas formas de valoración al hecho de ser hombres o mujeres, de las relaciones de poder históricamente construidas entre hombres y mujeres concretos, en contextos privados y públicos y de la interiorización que estos actores hacen de ellas. Es una categoría que incluye a hombres y a mujeres, a pesar de que se cree que solo tiene que ver con las mujeres. El género es definido y aprendido socialmente y, por ello, puede afirmarse que es posible modificar las construcciones sociales que las personas y las sociedades han estructurado en torno al ser mujer y al ser hombre.

El valor político del enfoque o perspectiva de género reside en evidenciar que los roles y estereotipos asignados a hombres y mujeres son patrones socioculturales, creados por la sociedad y no obra de la naturaleza; por lo cual, y en la medida que esas asignaciones sociales generan desigualdad y discriminación, pueden y deben ser transformadas.

El enfoque basado en los derechos humanos puede reforzar el progreso hacia la igualdad de género. La incorporación de las cuestiones de género y el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos tienen mucho en común. Ambos se apoyan en un marco analítico que puede aplicarse a todas las actividades de desarrollo (para el primero, un marco normativo basado en derechos y obligaciones y, para el segundo, la distinta situación que experimentan y los distintos papeles que desempeñan hombres y mujeres en una sociedad). Ambos exigen prestar atención a los efectos de las actividades en el bienestar de grupos concretos, así como a la importancia de la potenciación de la autonomía y la participación en

21 Ministerio de la Protección Social y Organización Internacional para las Migraciones. Trazando una ruta para motivar reflexiones en torno a las violencias basadas en género. Autoras: Lafaurie, Ma. Mercedes y Veloza, Erika. Bogotá, 2010.

la toma de decisiones. Ambos se aplican a todos los tipos de actuaciones (legislación, políticas y programas)²².

Adicionalmente, y para complementar este marco, **el enfoque diferencial** surge del reconocimiento del derecho internacional de que ciertos grupos de personas tienen necesidades de protección diferenciales a raíz de sus situaciones específicas y, en algunos casos, de su vulnerabilidad manifiesta o de inequidades estructurales de la sociedad. Es también un método de análisis que toma en cuenta las diversidades, desigualdades e inequidades sociales, culturales y económicas de diferentes grupos humanos, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población, empleando un análisis de la realidad que pretende hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes²³ y facilitando la comprensión de las características, problemáticas, necesidades, intereses e interpretaciones particulares de las poblaciones. Este enfoque reconoce la existencia de grupos poblacionales que por sus condiciones y características étnicas, culturales, sociodemográficas, su sexo, su orientación sexual y su ciclo vital son más vulnerables y requieren un abordaje ajustado a sus necesidades y particularidades, para disminuir situaciones de inequidad y dificultad en el goce efectivo de sus derechos fundamentales, buscando lograr la equidad en el derecho a la diferencia²⁴.

3.3. La violencia de género

En nuestras sociedades, las relaciones entre los sexos son relaciones de poder, en las que lo masculino domina lo femenino y donde se establecen, por lo tanto, relaciones de subordinación. A este sistema se le denomina “Sistema Patriarcal”. Por tanto, la violencia de género está directamente asociada a las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres, determina una posición de sumisión y vulnerabilidad de las mujeres, independientemente de su situación socioeconómica, tiene un

22 Ibídem.

23 ACNUR. 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004. Bogotá, 2004.

24 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamiento Técnico Administrativo para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. Bogotá, 2010. p. 3.

carácter estructural: la estructura familiar patriarcal, la estructura social basada en la división sexual del trabajo y los roles sociales, y las pautas culturales tradicionales basadas en la supremacía de un sexo y la supeditación de otro. Todo ello configura una relación de desigualdad de poder, de derechos y de libertades entre mujeres y hombres, que genera situaciones de violencia machista, como manifestación extrema de la dominación hacia las mujeres y de su discriminación en los ámbitos de la vida pública y privada. La causa fundamental que origina y perpetúa la violencia de género es el sometimiento y control de las mujeres, aspecto básico del funcionamiento del patriarcado²⁵.

En síntesis, la violencia de género puede explicarse a partir de la existencia de elementos o factores de naturaleza estructural o social, como las relaciones de poder históricamente desiguales entre los sexos, que han conducido a la dominación masculina y a la discriminación de las mujeres, impidiendo en estas su pleno desarrollo y su autonomía y seguridad para hacer frente a la violencia. No es un fin en sí mismo, sino un instrumento de dominación y control que constituye un hecho social e histórico.

Existen elementos o factores de naturaleza coyuntural o personal que pueden aumentar la probabilidad de que se desencadenen situaciones de violencia de género (desempleo, adicciones, etc.), pero que por sí mismos no constituyen las causas de la misma²⁶.

Es importante aclarar que la interpretación “restrictiva” que se hace de la violencia de género como violencia contra las mujeres obedece a que son las mujeres quienes en un mayor porcentaje son víctimas de este tipo de violencia (el 84% de las víctimas de violencia sexual y el 88,4% de las víctimas de violencia de pareja son mujeres)²⁷, y el trabajo realizado desde diferentes niveles (académico, político, social, entre otros) encaminado a visibilizar la violencia contra las mujeres, es el que ha generalizado el hecho de que se entienda la violencia de género como una categoría de análisis para examinar la violencia contra las mujeres.

25 Instituto Canario de la Mujer. Servicio de Coordinación del Sistema Integral contra la Violencia de Género. Guía para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Canarias, diciembre 2009.

26 Ibidem

27 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis. Datos para la vida, 2011.

Con base en lo anteriormente expuesto, la convención de Belem do Pará definió la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”²⁸. Esta definición reconoce la violencia como un atentado contra la integridad, la dignidad y la libertad de las mujeres, independientemente del ámbito en el que se produzca.

Violencia de género en la familia

Ha sido necesario un proceso de concientización y sensibilización pública para hacer visible la magnitud y gravedad del fenómeno social de la violencia de género y promover la denuncia de tales hechos. Sacarlo del espacio privado y situarlo en el espacio público ha supuesto un cambio que ha determinado que hoy los actos de violencia contra las mujeres generen rechazo social.

Ahora bien, entre las violencias de género más visibles se encuentran la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial. Entre los ámbitos más comunes de victimización se encuentra la familia.

Tenga en cuenta que:

La violencia de género en la familia, no solo es contra la mujer, son todas aquellas violencias producto de las relaciones de poder, las cuales se agudizan debido al sexo, a la edad, al lugar que ocupa la persona en el grupo familiar, a la situación socioeconómica, entre otras.

En lo referente a la violencia contra las mujeres, la Ley 1257 de 2008 recurre a conceptos clave para el análisis como son el daño causado a la mujer, incorpora lo referente al daño psicológico, al físico, al daño o sufrimiento sexual y al patrimonial.

²⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Convención de Belem do Pará. Artículo 1.

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

Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, es víctima de violencia intrafamiliar²⁹. El Consejo de Estado ratificó esta definición³⁰.

Cabe aclarar que la violencia intrafamiliar no solamente existe entre cónyuges o parejas que hayan convivido; la violencia contra niños y niñas, la violencia hacia el adulto mayor, hacia personas con discapacidad o contra cualquier otra persona que conviva o que haya convivido con el agresor, es considerada violencia intrafamiliar³¹.

Los actos considerados como violencia intrafamiliar se pueden agrupar en los siguientes tipos:

29 Colombia, Presidencia de la República. Ley 294/96.

30 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00031-00. Bogotá, 2011.

31 Profamilia, Ministerio de Salud y la Protección Social, et ál. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS, 2010.

Por violencia física, se entiende cuando una persona se encuentra en una situación de peligro físico o está controlada por amenazas de uso de la fuerza física (bofetadas, patadas, puños, mordiscos, pellizcos, golpes con armas u otros objetos, que dejan secuelas sobre el cuerpo de la persona)³². Es decir, son actos que agreden o atentan contra el cuerpo de la otra persona, desde empujones o bofetadas hasta asesinatos³³.

Por violencia psicológica, se entienden aquellas agresiones que ofenden, humillan, asustan, intimidan y, en general, atentan contra la salud mental y emocional de una persona y como consecuencia pueden producir depresión, baja autoestima, angustia, insomnio, pérdida de la concentración, etc.³⁴. Se puede manifestar a través de actitudes que tienen por objeto causar temor o intimidación a la otra persona con el ánimo de poder ejercer control sobre su conducta, sentimientos o actitudes. Este tipo de violencia generalmente va acompañada de actos relacionados con violencia verbal³⁵ y física.

La violencia verbal, por su parte, se manifiesta con amenazas, injurias, calumnias y acciones encaminadas a socavar la seguridad y autoestima de la persona. Los insultos o expresiones descalificadoras o intentos de control hacia otro miembro del hogar son formas de violencia verbal³⁶.

Por violencia económica se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas³⁷. Es frecuente esta violencia cuando la mujer es la proveedora económica pero el dinero es manejado por su pareja, también cuando la mujer no trabaja fuera del hogar y por tal motivo se le considera no estar en posición de

32 Defensoría del Pueblo y Profamilia. Módulo para funcionarios y funcionarias: De la A la Z en derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en violencia intrafamiliar y abuso sexual. Bogotá, 2007.

33 Profamilia op. cit.

34 Defensoría del Pueblo. op. cit. 2007

35 Profamilia op. cit. 2010

36 Ibídem

37 Colombia, Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008. Artículo 2.

requerir dinero para sus gastos personales. Uno de los efectos que tiene la violencia económica contra la mujer dentro de la familia son las relaciones de dependencia que se establecen entre ella y su proveedor económico.

Violencia patrimonial es aquella que por acción u omisión ocasiona la pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, valores o derechos económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer; esta violencia se dirige a coaccionar la autodeterminación de la otra persona. Un ejemplo frecuente de esta modalidad es que en un divorcio el hombre se quede con todos los bienes de la pareja³⁸. Este concepto nace a la vida jurídica producto de situaciones reiteradas entre las parejas y puestas en conocimiento de las autoridades pero sin posibilidad de asumirlas por no estar reguladas por la ley, por ejemplo, bienes adquiridos por la mujer pasaban a radicarse a nombre de los hombres quienes disponían de los mismos en su propio beneficio económico; actuaciones de los hombres que escondían o destruían el documento de identidad, las tarjetas de crédito o débito de la mujer, entre otros.

La violencia económica y la violencia o daño patrimonial son definidos por la Ley 1257 de manera diferenciada, pero pueden ser concurrentes.

De otra parte, y relacionado con la violencia sexual en la familia, es importante tener en cuenta que la sexualidad hace parte de la vida de todo ser humano, se manifiesta de diversas formas en cada una de las etapas de su ciclo vital, sin importar sus condiciones sociales, económicas, étnicas o culturales. No se puede encasillar únicamente en las relaciones sexuales, ni en el contacto genital. De ahí que se torne fundamental establecer con claridad de qué se habla cuando se alude a violencia sexual.

La violencia sexual constituye una violación a los derechos humanos básicos de las personas en la medida que la comprensión, vivencia y desarrollo de los derechos a la vida, salud y seguridad, las libertades fundamentales y la dignidad en los aspectos de su sexualidad, su intimidad y su

38 Consejo Superior de la Judicatura. Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. Una vida libre de violencias contra las mujeres. Plegable informativo, 2010.

reproducción quedan coartados, conculcados y rotos por el trauma físico, psicológico y social que acompaña y pervive con las víctimas, en modo más o menos grave, dependiendo de las respuestas, reparaciones o apoyos que encuentren estas personas, en forma más inmediata a la experiencia de agresión, sometimiento, abuso o violación³⁹.

La violencia sexual se define como todo acto sexual, como la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluido el hogar. La violencia sexual abarca el sexo bajo coacción de cualquier tipo, incluyendo el uso de fuerza física, las tentativas de obtener sexo bajo coacción, el acoso sexual incluyendo la humillación sexual, el matrimonio o cohabitación forzados, el matrimonio o convivencia en pareja con menores de edad y la explotación sexual, el aborto forzado, la denegación del derecho a hacer uso de la anticoncepción o a adoptar medidas de protección contra enfermedades, y los actos de violencia que afecten la integridad sexual de las mujeres, tales como la mutilación genital femenina y las inspecciones para comprobar la virginidad⁴⁰.

Adicionalmente, la violencia sexual es vista como una forma de violencia por razones de género, es decir, la violencia que se fundamenta en relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres las cuales generan subordinación y discriminación expresada en diversas formas de violencia que atentan contra los derechos humanos de las mujeres. Estas violaciones son dirigidas mayoritariamente hacia las mujeres por el hecho mismo de serlo; son cometidas por prejuicios hacia y contra las mujeres y son motivadas por considerarlas carentes de derechos⁴¹. Cabe señalar que entre las mujeres las mayores víctimas son las niñas y entre los varones son los niños, agredidos por hombres adultos.

39 Fondo de Población de las Naciones Unidas. Derecho a los Derechos. Atención integral a sobrevivientes de delitos sexuales, pp. 7, 8, 2001.

40 Defensoría del Pueblo y Profamilia. Op. cit. 2007, p. 69.

41 Corporación Humanas. Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres. Bogotá, 2008.

Finalmente, en cuanto a los derechos de las mujeres, en general, además de otros derechos reconocidos en la ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva, y a la seguridad personal⁴².

Ahora bien, por víctima se entiende toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida económica o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la “victimización”⁴³.

Finalmente, la Ley 1257 de 2008 consagra un catálogo de derechos para las mujeres víctimas de violencia, que se complementa con los establecidos en otras disposiciones normativas, entre otras, la Ley 906 de 2004, artículo 11 y el artículo 15 de la Ley 306 de 1997, los cuales demandan de los poderes públicos su garantía, pero también imponen la obligación de informarlos. En este capítulo se quiere destacar la atención integral a que tienen derecho las mujeres víctimas, a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad, retando a la institucionalidad para superar la sectorialidad y garantizar una atención integral que genere condiciones para la realización efectiva y el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

42 Colombia. Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008. Art. 7.

43 Comisión de derechos humanos. Resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005.

Es importante recoger entonces en este marco conceptual los avances legislativos en torno a los derechos de las víctimas consagrados en las leyes 1257 de 2008 y 360 de 1997 para las víctimas de violencia sexual.

En términos generales, las víctimas de violencias basadas en género tienen derecho a:

- a. Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad.
- b. Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.
- c. Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la ley y demás normas concordantes.
- d. Dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia.
- e. Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.
- f. Ser tratadas con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia;
- g. Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas.
- h. Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas;
- i. La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia.
- j. La estabilización de su situación.

- k. A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.

Adicionalmente, en lo referente a violencia sexual, las víctimas tienen derecho a:

- a. Ser tratadas con dignidad, privacidad y respeto durante cualquier entrevista o actuación con fines médicos, legales o de asistencia social.
- b. Ser informadas acerca de los procedimientos legales que se derivan del hecho punible.
- c. Ser informadas de los servicios disponibles para atender las necesidades que le haya generado el delito.
- d. Tener acceso a un servicio de orientación y consejería gratuito para ella y su familia atendido por personal calificado.
- e. Tener acceso gratuito e inmediato a los siguientes servicios:
 - Examen y tratamiento para la prevención de enfermedades venéreas incluido el VIH/sida.
 - Examen y tratamiento para trauma físico y emocional.
 - Recopilación de evidencia medicolegal.
 - Ser informada sobre la posibilidad de acceder a la indemnización de los perjuicios ocasionados con el delito.
 - Ser informada sobre los casos en los que la interrupción voluntaria del embarazo no tiene consecuencias de carácter penal en las tres causales aprobadas por la Corte Constitucional.

1. PRINCIPIOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO EN LA FAMILIA DESDE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

Dada la complejidad de las situaciones de violencia de género en la familia que afectan los derechos de las víctimas o sobrevivientes, se hace necesario desarrollar principios de Derechos Humanos. Los principios sientan las bases generales de la atención integral de las instancias competentes y guían el proceso para la garantía y protección de los derechos de las víctimas/sobrevivientes⁴⁴.

El reconocimiento superior de la **dignidad humana** como principio fundante de nuestro ordenamiento constitucional “exige un trato especial para el individuo, de tal forma que la persona se constituye en un fin para el Estado que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en especial al juez, que en su función hermenéutica debe convertir este principio en un parámetro interpretativo de todas las normas del ordenamiento jurídico”⁴⁵. Todas las acciones desplegadas por las comisarías de familia para atender a las víctimas o sobrevivientes deben estar permeadas por este principio.

Cuando el Estado, independientemente de cualquier consideración histórica, cultural, política o social, establece normas sustanciales o procedimentales dirigidas a regular las libertades, derechos o deberes de la ciudadanía, debe tener presente el principio superior de la dignidad humana, para que no resulten contrarias a la Constitución, en la medida en que se

44 Los derechos están radicados en las víctimas o sobrevivientes, los principios acompañan la actuación de funcionarios y funcionarias.

45 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-521/98. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

afectarían igualmente los derechos fundamentales, dado que estos constituyen condiciones mínimas para la “vida digna” del ser humano.

La Corte Constitucional⁴⁶ ha identificado tres lineamientos claros y diferenciales: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

La Carta Política en su artículo séptimo señala que “*el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*” y al respecto la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia sobre la base del principio del pluralismo reconoce un estatus especial de protección con derechos y prerrogativas específicas a las comunidades étnicas, para que bajo sus usos y costumbres hagan parte de la Nación. La diversidad cultural está relacionada con las representaciones de vida y concepciones del mundo que la mayoría de las veces no son sincrónicas con las costumbres dominantes o el arquetipo mayoritario en la organización política, social, económica, productiva o incluso de religión, raza, lengua, etc. Lo cual refuerza la necesidad de protección del Estado sobre la base de la protección a la multiculturalidad y a las minorías⁴⁷.

Aunque todas las violencias de género en la familia son graves, no todas son iguales, de ahí la importancia de reconocer las situaciones diferentes, desiguales e injustas en que se encuentren las víctimas o sobrevivientes para dar un trato distinto en el proceso de atención a cada una de las situaciones visibilizadas, las cuales conducirán necesariamente a reducir la desigualdad.

Es preciso evitar que una actuación o decisión resulte discriminatoria, a veces de manera sutil, pero al final negando o desconociendo un dere-

46 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-881/02. Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett.

47 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-129/11. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio.

cho. Frente a cada actuación cabe preguntarse cómo la acción o decisión afecta de manera particular a cada persona, al hombre, a la mujer, al niño, a la niña o a la persona afrodescendiente, etc.

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 violencia de género, 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.

La Constitución Política, así como la normatividad nacional e internacional, muestran cómo el accionar desde la equidad implica no solo para la administración de justicia, sino para quienes asumen responsabilidades en la atención de las violencia de género en la familia, que desde el momento mismo en que inician un proceso de atención, deben aplicar el principio de igualdad que permite hacer visibles las diferencias para que no se conviertan en desventaja, y la no discriminación en todas sus manifestaciones, por razones de sexo, edad, raza, orientación sexual, religión, origen nacional o familiar, lengua, opinión política o filosófica entre otras⁴⁸.

La discriminación contra la mujer definida en la Convención de la CEDAW se constituye en una novedosa concepción de la igualdad entre los sexos que se fundamenta en que mujeres y hombres son igualmente diferentes, esto es, para eliminar la discriminación no se debe tratar a la mujer igual que al hombre, *“la definición permite interpretar que es discriminatorio TODO trato que tenga por resultado la desigualdad lo que quiere decir que si una mujer se le da un trato idéntico al del hombre y ese trato la deja en posición inferior, ese trato en sí es discriminatorio aunque su objetivo haya sido la igualdad”*⁴⁹.

48 Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura. Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA. Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género, 2011, p. 15.

49 Facio, Alda. De qué igualdad se trata. Parte final de una ponencia presentada en varios foros en 1995. San José, Mimeo.

La discriminación que sufren las mujeres implica un serio obstáculo para el acceso efectivo a la administración de justicia en tanto supone una odiosa exclusión que menoscaba y en ocasiones anula el conocimiento, goce y ejercicio de sus derechos. Las mujeres deben conocer sus derechos y, además, deben saber que, para impedir su violación o amenaza, cuentan con mecanismos jurídicos idóneos para obtener su protección y reparación jurídica⁵⁰.

En palabras de las Altas Cortes, la discriminación en razón del género constituye un factor que limita el acceso efectivo a la administración de justicia⁵¹; por lo tanto, como lo afirma la Defensoría del Pueblo, “*es obligación del Estado crear las condiciones jurídicas y materiales que garanticen su vigencia en condiciones de igualdad*”. El acceso a la justicia es definido por la CIDH “*como el acceso de jure y de facto a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia, de conformidad con los parámetros internacionales de derechos humanos*”⁵².

Las Comisarías de Familia y todas las entidades comprometidas en la atención a la violencia de género están llamadas a garantizar a las víctimas o sobrevivientes el acceso a la justicia en condiciones de trato digno y respetuoso, orientación, asesoría así como pronta y efectiva respuesta. No es suficiente que exista el mecanismo de acceso a la justicia, debe ser idóneo “*para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla*”⁵³.

Los comisarios y comisarias de familia en cumplimiento de su función de administrar justicia cuando asumen el conocimiento de los procesos de medidas de protección, están llamados a cumplir con los principios de la independencia y la imparcialidad judicial. La **independencia** implica que deben obrar libremente en cuanto a la apreciación del derecho y de la equidad, esto es, no deben verse sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o conceptos por parte de

50 Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, 2011, op.cit., p. 16.

51 Ibídem, p. 15.

52 Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007.

53 Ibídem.

otros órganos del poder público o de sus superiores inmediatos. **La imparcialidad** implica la ausencia de todo interés en la decisión a tomar, distinto del de la recta aplicación de la justicia. La honestidad y honorabilidad son presupuestos necesarios para que quienes solicitan la protección, el reconocimiento o es restablecimiento de los derechos vulnerados tengan la certeza de que obtendrán una decisión final.

El acceso a la justicia está acompañado del **principio de la debida diligencia** al que deben atender las instituciones estatales, esto es, el deber de actuar frente a las violaciones de derechos humanos. Como lo ha afirmado la CIDH, esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, si es del caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁵⁴.

El principio de corresponsabilidad, definido en la Ley 1257 de 2008, señala que *“La sociedad y la familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres”*.

Ahora bien el principio de corresponsabilidad implica: (i) presencia institucional para cumplir con las funciones de protección y restablecimiento, (ii) condiciones que permitan el ejercicio pleno y constante de los derechos de las víctimas o sobrevivientes, (iii) medidas jurídicas que faciliten a las autoridades sancionar a quienes los vulneran y asegurarse de que no sean vulnerados, y (iv) medidas normativas que permitan a familiares y miembros de la sociedad hacer control social.

54 Ibidem.

El principio de coordinación exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado. En este sentido, para la atención integral de víctimas, cada nivel territorial y horizontalmente dentro de cada nivel, las autoridades administrativas, políticas, autónomas y de control, deben identificar su especialidad, conocerse, y hacer énfasis en la mejor forma de complementarse, generando sinergias que potencien la atención integral a las víctimas⁵⁵.

El principio de concurrencia requiere participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional. Comoquiera que la implementación de las medidas previstas en la ley implican un conjunto de intervenciones públicas de amplio espectro, cada nivel de Gobierno debe ser concurrente con los demás en las materias que exigen complemento por recursos y por acciones de espectro nacional, pero con ámbitos de aplicación territorial, bien sea a nivel de departamento, distrito o municipio⁵⁶.

El principio de subsidiariedad demanda que los niveles territoriales que más abarcan competencias asuman o apoyen, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de los demás niveles, cuando a partir de criterios objetivos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente. Teniendo en cuenta, que esta capacidad de las entidades territoriales es muy disímil en la práctica, para una atención y reparación integral a las víctimas y resarcir el goce efectivo de sus derechos, se requiere subsidiariedad de la nación hacia los departamentos, distritos y municipios; así como de los departamentos competentes hacia sus distritos y municipios; y de los distritos o municipios de mayor capacidad hacia los municipios de menor capacidad que compartan problemáticas comunes de cara a la atención integral a las víctimas⁵⁷.

55 Fundación Social. Implementación de la Ley de Víctimas en las entidades territoriales, 2011, p. 27.

56 *Ibidem*, p. 27.

57 *Ibidem*, p. 27.

Finalmente, **el principio del interés superior del niño, niña y adolescente** es un principio rector en cuanto al trato normativo de los niños, las niñas y adolescentes, dirigido tanto a quienes crean y aplican las normas jurídicas, como a quienes implementan políticas o se relacionan con ellos en desarrollo de su rol social. Se refiere a que todas las autoridades deben tomar medidas o aplicar normas que produzcan mayor beneficio y garantía más efectiva a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Este principio se complementa con **el principio de prevalencia de los derechos** de los niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los demás y se configura como una manifestación de este principio en el contexto de los fenómenos de creación y aplicación del derecho. En este orden de ideas, el principio de interés superior de las y los menores de edad obliga, entre otros, a determinar el alcance de los contenidos normativos cuyo sentido es la protección de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la opción hermenéutica más favorable⁵⁸.

2. LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO EN LA FAMILIA EN LAS COMISARÍAS DE FAMILIA

Este capítulo define lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a las violencias de género en la familia por parte de las comisarías de familia.

Los lineamientos orientan el abordaje integral de la violencia de género en la familia, este no se agota en un solo momento, sino que es el resultado de una sucesión de acciones, condiciones y circunstancias que han de concurrir y ser tenidas en cuenta para garantizar una atención oportuna y de calidad a las víctimas o sobrevivientes.

De igual manera, los lineamientos articulan los momentos claves de la atención a la luz de las competencias asignadas por ley a las comisarías de

58 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-442/09. Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto.

familia y orientan a funcionarios y funcionarias en el abordaje con enfoque de género de las violencias en la familia.

Los lineamientos se centran en las competencias de prevención, atención y medidas de protección asignadas a las comisarías de familia.

2.1. Prevención

Respecto a la prevención, el deber del Estado es adoptar todas las medidas necesarias de tipo legislativo, judicial, administrativo, presupuestal, educacional, cultural y político para impedir que se generen daños irreparables contra la vida, integridad, libertad y seguridad personal⁵⁹.

Se refiere igualmente al “*deber del Estado de adoptar medidas concretas para evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos y, en caso de que sean inevitables, establecer la verdad sobre los hechos, sancionar penalmente a los responsables, reparar a las víctimas y adoptar medidas para que las violaciones no se repitan*”⁶⁰. De acuerdo con este concepto estamos frente a dos tipos de modalidades de prevención: una primera que se realiza antes de la ocurrencia de los hechos violentos y una segunda modalidad tendiente a evitar la repetición de estos.

La acción de prevención más importante que la ley ha asignado a las comisarías de familia está relacionada con la segunda modalidad, es decir, tiene por objeto evitar la repetición de los hechos violentos a través de la adopción de medidas de protección.

La imposición de las medidas de protección no agota los efectos que el hecho violento desencadena, es decir, la medida debe anticiparse y prevenir la nueva ocurrencia de cualquier tipo de violencia. Las medidas de protección son un medio para obtener fines futuros, como el de proteger tanto a la víctima como a su entorno de un nuevo hecho violento.

59 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 2., 1996.

60 Programa integral contra violencias de género MDG-F. Op. cit., 2010.

En este sentido, los lineamientos consideran que las medidas de protección son la modalidad de prevención sobre las que debe centrarse la acción de las comisarías de familia para evitar nuevos hechos de violencia dentro de esta.

Frente a la primera modalidad de prevención, la Ley 294 de 1996, en su artículo 28, asignó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la competencia para diseñar políticas, planes y programas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar; en consecuencia, los lineamientos señalan que las comisarías de familia desde su conocimiento y experticia realizarán aportes para que las políticas, planes y programas ya señalados tengan por objeto evitar la ocurrencia de la violencia, en alianza con otras instituciones y sectores que se identifiquen en cada región.

De igual manera, en el marco de las responsabilidades que tienen los departamentos y municipios para incluir en los planes de desarrollo presupuestos para políticas, planes y programas, se deberán articular con los diseñados por el ICBF.

Para implementar las acciones de prevención referidas a evitar los hechos violentos, se requiere entonces que existan unas condiciones previas, las cuales pueden variar de acuerdo a la región donde se vayan a desarrollar:

- Existencia de políticas, planes y programas diseñados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para prevenir y erradicar la ocurrencia de violencias en la familia, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios.
- Existencia de un mecanismo de articulación intersectorial en el que las comisarías de familia puedan aportar desde su conocimiento y experticia a las acciones de prevención.
- Presupuesto para ejecutar e implementar los programas, planes o proyectos.
- Estudios nacionales y locales sobre las causas, determinantes y detonantes de las violencias de género en la familia.
- Orientación para consulta temprana de situaciones que pueden escalar en violencia.

2.2. Atención

La atención integral es entendida como una serie de acciones para que las víctimas o sobrevivientes y, en especial, las mujeres puedan acercarse a la justicia de manera oportuna y efectiva, y para que la respuesta de las entidades competentes tenga repercusiones tanto en el ámbito de lo jurídico como en el psicosocial y familiar o relacional de las víctimas⁶¹.

La atención integral consiste, también, en que se le brinde una respuesta a las víctimas o sobrevivientes sobre su caso, en un plazo razonable, una reparación efectiva de todos los daños físicos, psicológicos y sexuales sufridos, así como los materiales y la garantía de ejecución y seguimiento de la decisión pronunciada⁶².

Tenga presente que

La adecuada recepción de los casos, su seguimiento y resolución son los componentes del carácter de integralidad que debe tener la atención a las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia.

El servicio de atención inicia desde el mismo momento en que una víctima/sobreviviente llega a las comisarías de familia, por lo cual deben darse unas condiciones previas para el abordaje inicial del caso que den paso a su recepción.

Condiciones previas: Contempla situaciones como

- Tener un mecanismo que permita recoger información general y específica acerca de las personas que se atienden diariamente, tanto de víctimas como de agresores, desagregada por lo menos por sexo, edad, etnia (grupo étnico y resguardo), área rural

61 Defensoría del Pueblo y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual. Bogotá, junio de 2008, p. 116.

62 Corporación Humanas Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres. Bogotá, 2008, p. 43.

o urbana y tipo de violencia estimada⁶³. Esta información será de utilidad para (i) visibilizar la problemática de las violencias de género en la familia; (ii) se constituye en una fuente de referencia oficial que permitirá al nivel nacional y territorial tomar decisiones informadas sobre la evaluación y direccionamiento de la política pública en esta materia; (iii) determinar la demanda de atención de las violencias de género en la familia en las comisarías de familia; (iv) realizar monitoreo y evaluación.

- Tener una ruta interna o flujograma que identifique el papel y la responsabilidad en la cadena de atención interna de cada una de las personas que prestan sus servicios en cada despacho, teniendo en cuenta si hay equipo interdisciplinario completo, si se cuenta con uno solo de los profesionales o si el servicio se presta bajo la modalidad de la intermunicipalidad⁶⁴. Esta ruta o flujograma guiará y asignará responsabilidades en la atención integral desde la persona que labora en la vigilancia, el personal administrativo, los profesionales que integran el equipo interdisciplinario. La construcción de la ruta o flujograma será de responsabilidad de cada Comisaría de Familia según sus posibilidades en personal y servicios.
- Entrenamiento a funcionarios y funcionarias para la apropiación y ejecución de la ruta interna o flujograma.
- Tener un espacio privado y adecuado para la entrevista y gestión de los casos; esto garantiza confidencialidad y seguridad personal, condición que evita la revictimización.

Recepción y registro del caso: Se entiende como el primer contacto que se tiene con las víctimas o sobrevivientes cuando llegan a las comisarías de familia. En algunos territorios son recibidas por la persona que presta el servicio de vigilancia, que debe estar preparada para darles un trato respetuoso y amable y por ningún motivo constituirse en una barrera de acceso a la justicia. En las regiones donde no se cuenta con esta persona, son recibidas por un asistente administrativo, secretario,

63 El nivel nacional se encuentra en proceso de construcción de este sistema de registro.

64 El artículo 5º del Decreto 4840 de 2007 señala la posibilidad de crear comisarías de familia intermunicipales en los municipios de menor densidad de población, donde el presupuesto asignado no les permite dar sostenibilidad a la comisaría de familia a través de la figura de convenios o asociándose entre municipios.

o en algunas ocasiones por un profesional del equipo interdisciplinario, en especial, donde funcionan en las casas de justicia, en los centros de convivencia ciudadana, en los CAIVAS o CAVIF, o en los lugares donde la infraestructura permite que la recepción y registro se realice como un paso previo a la entrevista.

En este momento se debe preguntar a la víctima sobre posibles antecedentes de denuncias previas por hechos de violencia, ya sea en la misma comisaría o en otra, en la Fiscalía o en cualquier otra entidad, lo cual debe conocerse desde el comienzo, para que en el caso de que haya antecedentes, estos se integren al procedimiento como contexto para tomar decisiones efectivas y adecuadas.

Recuerde que

El respeto por la dignidad de las personas implica dar un saludo amable, no gritar, no repetir en voz alta la información que se está registrando, conocer las competencias para suministrar información adecuada y oportuna, dar a conocer los datos sobre tiempo de espera y pasos de la atención.

Entrevista: Es uno de los momentos de mayor importancia; se podría decir que es el momento del “abordaje estratégico” en el proceso de atención; por lo tanto, debe desarrollarse en el marco del respeto, trato digno y no discriminatorio. Las víctimas o sobrevivientes esperan una respuesta oportuna y efectiva a su situación de violencia.

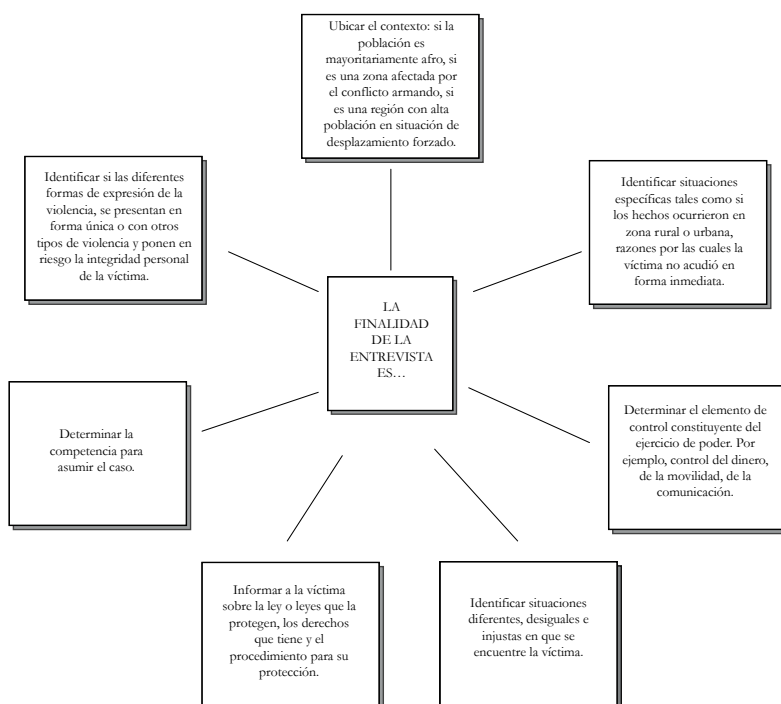
Recuerde que

La habilidad de una escucha activa constituye una herramienta necesaria no solo para comprender los casos de las personas y actuar de manera adecuada en estos, sino que es la mayor fuente de dignificación y respeto que puede mostrar un ser humano por otro y es valorado de manera muy positiva por las víctimas que requieren atención integral.

Es clave que la entrevista sea realizada por un profesional del equipo interdisciplinario (con formación en psicología o trabajo social) o por el comisario o comisaria de familia directamente. En caso de no contar con el equipo interdisciplinario, el funcionario o funcionaria asignado para esta acción, debe contar con entrenamiento para tal fin y con elementos técnicos suficientes para poder realizarla y, de esta manera, orientar a la persona afectada por violencia sobre los procedimientos legales a seguir, para lo cual debe proveérsele la información de las diferentes leyes y sus derechos relacionados con esta problemática.

La ética profesional, el sentido de pertenencia, el compromiso institucional y personal son elementos importantes que funcionarios y funcionarias deben tener para que el abordaje de los casos y la realización de la entrevista sean exitosos.

Se deben tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos cuando se realiza la entrevista:



Determinación de competencia: Si los funcionarios y las funcionarias tienen claro que el caso es de competencia de la comisaría de familia, evitará generar falsas expectativas a las personas que acuden a estos despachos, la revictimización y facilitará hacer una orientación y abordaje adecuados. Si el caso no es de competencia de la comisaría de familia, es preciso hacer una orientación y remisión adecuadas.

Identificación del tipo de violencia: Establecer si los hechos de violencia están enmarcados en uno o más tipos de violencias: física, psicológica, sexual, patrimonial o económica.

Contexto: Comprende la caracterización del tipo de dinámica social, económica, política, comunitaria y familiar, según las poblaciones que existen en cada uno de los territorios y, en consecuencia, tener una mayor comprensión de la problemática de la violencia desde el contexto social, cultural, territorial (rural o urbano) y étnico de las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia. Esta información permitirá establecer los imaginarios alrededor de la violencia y necesidades específicas de protección según su historia personal, pertenencia étnica o a una zona rural o vulneraciones específicas.

Identificar situaciones específicas: Estas impiden a las víctimas o sobrevivientes acudir a las comisarías de familia a solicitar protección como (i) lugar de ocurrencia de los hechos, esto es, si sucedieron en la zona urbana o rural, en este último caso se puede dificultar la llegada a las zona urbana ya sea por la distancia o por la inexistencia de transporte o su precariedad; (ii) si ha mediado intimidación, temor invencible, ignorancia, analfabetismo, u otras razones que impiden a las víctimas o sobrevivientes poner en conocimiento de las autoridades los hechos violentos en forma inmediata.

Las situaciones diferentes, desiguales e injustas: Reconocidas en un caso particular, permitirán identificar y exponer los argumentos tendientes a justificar o explicar por qué se toma una decisión de una u otra forma, más aún, si ha sido necesario realizar una interpretación más allá de la literalidad de la ley aplicable en busca de la igualdad, la justicia y el

restablecimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes de violencias de género.

Elemento de control: Es el medio que utiliza el agresor para ejercer poder sobre la víctima, por ejemplo, dinero, encierro, incomunicación, intimidación y violencia.

Información de leyes, derechos y procedimiento: Las víctimas o sobrevivientes deben ser informadas sobre las leyes que protegen sus derechos por hechos de violencias de género en la familia; al respecto procede hacer una corta explicación de ellas para informarlas sobre sus derechos y sobre el procedimiento que debe agotarse para proferir una medida de protección a su favor.

Es importante dar claridad a las víctimas o sobrevivientes sobre el trámite de las medidas de protección, por ejemplo, que no puede ser iniciada de oficio, sino que debe mediar una solicitud que es necesario notificar al agresor y que se le recibirán descargos, que el tiempo de duración es de 10 días hábiles y que deben practicarse pruebas en torno a los hechos puestos en conocimiento.

En aquellos territorios donde hay población indígena que acude a las Comisarías de Familia en busca de protección es importante tener en cuenta la reciente jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura⁶⁵, mediante la cual se da alcance a las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas sobre hechos sucedidos entre la población indígena y en territorio indígena,⁶⁶ señalando que “las normas legales imperativas (de orden público) de la República, priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural”. En el caso de la violencia intrafamiliar se protege la “dignidad humana” como un bien superior consagrado en la Constitución Política.

65 Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto de diciembre 10 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

66 Constitución Política, artículo 246.

Señala la providencia que “el delito de Violencia Intrafamiliar no es consustancial o inherente a la cultura indígena y, por el contrario, la conducta reprochada es propia de un valor constitucional superior, como lo es el de la dignidad humana, el cual está por encima de la diversidad étnica”, y concluye que el conocimiento para efectos de investigación y sanción del delito corresponde a la Jurisdicción Penal Ordinaria, atendiendo la no querrellabilidad determinada en la Ley 1542 de 2012, especialmente cuando se trata de proteger a una mujer.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, las Comisarias de Familia deberán: (i) remitir a la Fiscalía General de la Nación los casos de violencia intrafamiliar donde las víctimas/sobrevivientes sean indígenas⁶⁷, (ii) proferir medidas de protección a favor de las víctimas/sobrevivientes indígenas.

Recuerde que las víctimas de violencia de género tienen derecho a:

- Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad.
- Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.
- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la ley y demás normas concordantes.
- Dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia.

67 Ley 1257 de 2008. Parágrafo 3º artículo 17 en armonía con la Sentencia del Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. 10 de diciembre de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

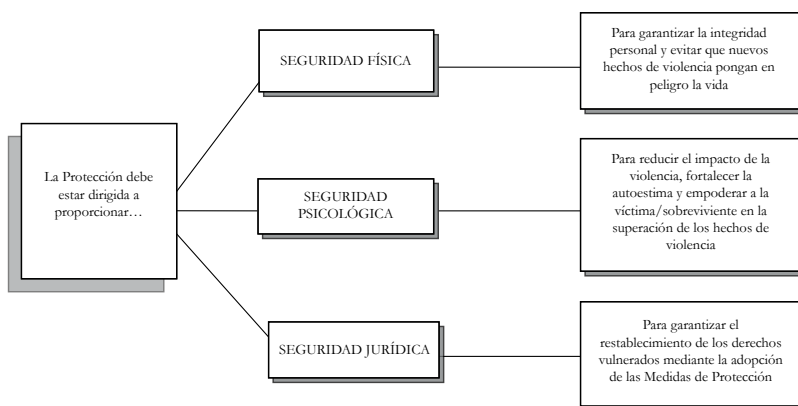
- Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.
- Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia.
- Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas.
- Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas.

En lo referente a violencia sexual, las víctimas tienen derecho a:

La primera respuesta que se da a las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia es dar inicio al proceso de protección, este paso debe ser inmediato; no es admisible hacer dilaciones, ni utilizar otros mecanismos diferentes a la medida de protección. Las comisarías de familia responden por el inicio, trámite y proferimiento de un fallo; competencia jurisdiccional de restablecimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes que requiere de la debida diligencia a que están llamadas las instituciones del Estado, máxime en caso de violación de derechos humanos.

2.3. Medidas de protección

La protección hace referencia a las acciones que debe emprender el Estado, estas están encaminadas al reconocimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes, la garantía y cumplimiento de estos, así como a la prevención de la repetición de la vulneración o del hecho violento y a la seguridad de su restablecimiento inmediato.



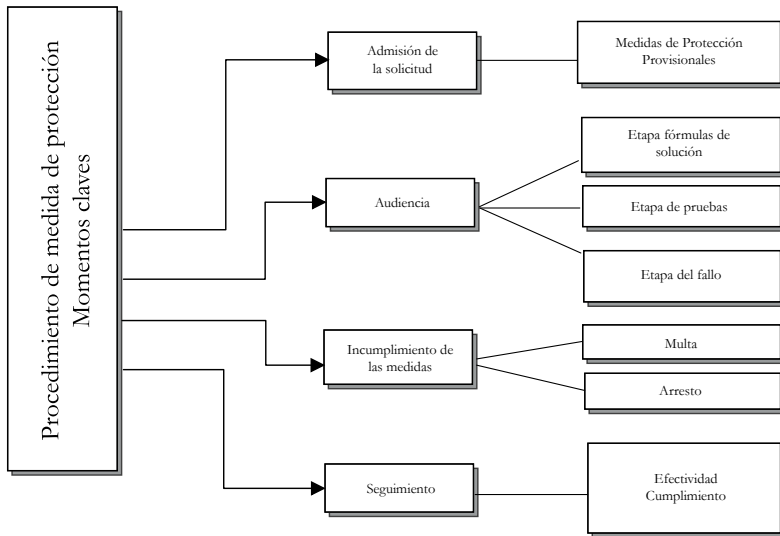
Para dar inicio a la acción de reconocimiento, garantía y cumplimiento de derechos de las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia, se requiere también de unas condiciones previas:

- Haber realizado la entrevista.
- Haber recibido la solicitud verbal o escrita de la medida de protección⁶⁸. Para este fin es importante contar con un formato ajustado a los requisitos formales⁶⁹ señalados en la Ley 294 de 1996, el cual facilitará a las víctimas o sobrevivientes el acceso a este mecanismo de protección.
- En caso de que la víctima/sobreviviente sea un niño, una niña o un adolescente, debe haberse determinado claramente, por parte del comisario o comisaria de familia, que el reconocimiento, garantía y cumplimiento de sus derechos se realizará por el proceso de medida de protección.

68 El proceso de medida de protección impone una solicitud verbal o escrita de conformidad con el artículo 9º de la Ley 294 de 1996, ya que no puede ser iniciada de oficio.

69 a) Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible; b) Nombre de la persona o personas víctimas de las violencias; c) Nombre y domicilio del agresor; d) Relato de los hechos denunciados, y e) Solicitud de las pruebas que estime necesarias.

Reunidas entonces estas condiciones, se puede dar inicio al procedimiento de protección señalado en la ley⁷⁰, en ese marco, los lineamientos se ocupan de señalar los aspectos importantes a tener en cuenta en algunos de los momentos claves del proceso.



2.3.1. Momento de la admisión de la solicitud de medida de protección

Implica avocar la petición; para tal fin es importante contar con toda la información recogida en la entrevista, así como la plasmada en la solicitud de medida de protección con el fin de (i) realizar una minuciosa revisión de los derechos vulnerados por los hechos de violencias de género, (ii) tener claridad sobre las normas sustanciales a aplicar y, (iii) el procedimiento a seguir.

El momento en el que se profiere el auto mediante el cual se avoca el conocimiento de la medida de protección se convierte en un punto relevante en la protección; es donde se inicia la seguridad física, psicológica

70 Colombia. Presidencia de la República. Ley 294 de 1996 reformada por la Ley 575 de 2000 reformadas a su vez por la Ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios 652 de 2001 y 4799 de 2011.

y jurídica que desde las comisarías de familia debe darse a las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia; es el momento de dictar las medidas de protección provisionales y de ordenar la práctica de unas acciones que sustenten las decisiones tomadas.

Si bien el procedimiento legal da la posibilidad de inadmitir y hasta de rechazar una solicitud de medida de protección por cuestiones meramente formales, se hace un llamado para que desde la protección de los derechos humanos de las víctimas de violencias de género en la familia, la inadmisión y el rechazo de una solicitud de medida de protección no se convierta en una barrera de acceso a la justicia de las víctimas o sobrevivientes.

En este momento del proceso ya se ha realizado un abordaje estratégico del caso, ya se ha registrado información básica relacionada con los datos personales de la víctima/sobreviviente y del agresor, y en la entrevista usted ha tenido la oportunidad de recoger información suficiente relacionada con los hechos de violencia, que le aportarán los elementos necesarios para no inadmitir la solicitud de medida de protección.

En este mismo marco de protección a los derechos humanos es preciso recordar, que no todas las víctimas o sobrevivientes y en especial las mujeres, acuden en forma inmediata a solicitar protección, existen barreras que les impiden tomar no solo la decisión de poner fin a la violencia sino de acudir a las autoridades competentes a solicitar protección.

La intimidación, el temor invencible, la ignorancia, la pobreza, el analfabetismo, las distancias geográficas, la ocurrencia de hechos violentos en zonas rurales, se constituyen en barreras que se deben analizar para que no se produzca un rechazo de la solicitud en virtud de la “extemporaneidad”, la Corte constitucional⁷¹ al respecto ha dicho: “(...) *es necesario precisar el momento a partir del cual se considera ‘acaecida’ la amenaza o agresión. Para ello conviene diferenciar las conductas de ejecución instantánea o que se agotan en un momento preciso, claramente definido, de aquellas donde la violencia, maltrato o agresión es permanente, como los casos de violencia psíquica*

71 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-059 de 2005. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

que en la vida familiar se concretan especialmente mediante amenazas o intimidaciones, ejercidas sobre las víctimas justamente con el fin de que no denuncien las agresiones de las que son objeto”.

No olvide que⁷²

... la norma debe analizarse en forma sistemática y en el contexto preventivo en el que se enmarcan este tipo de medidas, de manera que si la agresión permanece en el tiempo, la facultad para solicitar el amparo también debe conservar su vigencia atendiendo la pertinencia funcional de la medida.

En otros casos, el encierro y la incomunicación a que se ve sometida una víctima deben también evaluarse, son elementos de control en el ejercicio del poder por parte del agresor y a su vez generan desigualdad e inequidad en la relación, y que le impide acudir a las comisarías de familia en busca de protección.

Recuerde que

La legislación es un instrumento para prevenir y erradicar la violencia de género en la familia y para garantizar la protección de los derechos humanos, no puede constituirse en un medio para denegar justicia

2.3.2. Momento de las medidas de protección provisionales

Las medidas de protección de carácter provisional son *“tendientes a evitar la continuación de todo acto de violencia, agresión, maltrato, amenaza u ofensa contra la víctima...”*⁷³.

La normativa vigente⁷⁴ señala que el medio probatorio para determinar la imposición de medidas de protección provisionales, lo constituyen

⁷² Ibidem.

⁷³ Colombia. Presidencia de la República. Ley 575 de 2000, artículo 11.

⁷⁴ Colombia. Presidencia de la República. Leyes 294 de 1996 y 575 de 2000.

los indicios leves⁷⁵, esto es, cuando los hechos de violencia de género en la familia puestos en conocimiento por parte de las víctimas o sobrevivientes permiten establecer que dichos hechos violentos son la posible causa de la vulneración de sus derechos.

En este momento de la atención, así como durante todo el proceso, es importante dar credibilidad al testimonio de las víctimas o sobrevivientes, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de las mujeres que deciden poner fin a la situación de violencia llevan varios años inmersas en el ciclo de la violencia⁷⁶ y muy seguramente han intentado en otras oportunidades romper el ciclo. Este testimonio merece un alto valor probatorio.

En caso de existir equipo interdisciplinario o de tener la posibilidad de apoyarse en profesionales del área de psicología y trabajo social de otras instituciones, se puede solicitar la realización de acciones de estos profesionales, que ayudarán a dar fuerza a la medida de protección provisional adoptada.

Las medidas provisionales, entonces deben asegurar

- que las víctimas/sobrevivientes no serán nuevamente víctimas de violencia cuando regresen a su casa, porque se ha tomado una medida de protección contundente (por ejemplo se ordenó el desalojo del agresor y simultáneamente se ordenó impedirle a este que se acerque a la víctima).

75 Colombia. Presidencia de la República. Ley 294 de 1996, artículo 10.

76 El ciclo fue definido por Leonore Walker en 1979 en su libro *The Battered Women* (Las mujeres maltratadas). El término comprende tres fases: una primera de “acumulación de tensión” dada por conflictos en la pareja y en la que el maltratador se muestra hostil, sin demostrarlo aún con violencia física (esta fase se puede dilatar durante varios años); una segunda fase en la que, como consecuencia de la primera, se produce una “explosión violenta” por parte del maltratador a través de agresiones verbales, psicológicas, físicas y/o sexuales y en la que las mujeres solicitan ayuda, por ejemplo, denunciando las agresiones (se produce en la víctima una “crisis emergente”); la tercera fase es la del “arrepentimiento” por parte del maltratador (fase llamada también “luna de miel”) en la que puede que la víctima —tras recibir muestras de cariño— baraje la idea de la vuelta a la relación concediendo, en muchos casos, una segunda oportunidad al maltratador. Esta última etapa desemboca en una nueva fase de tensión, repitiéndose el ciclo varias veces; de modo que la última fase será cada vez más corta y las agresiones estarán cada vez más presentes y serán más violentas. Finalmente, tras varios ciclos, la fase 3 desaparece intercalándose de forma constante la primera y la segunda.

- en caso de que la víctima/sobreviviente no pueda regresar a su hogar, se le debe asegurar un lugar para ubicarse o para hospedarse.

Es posible que en algunas regiones no exista la alternativa de ubicar a las víctimas o sobrevivientes en lugares donde se les garantice la no repetición de los hechos violentos, conocidos como refugios, hogares de acogida; sin embargo, no es la única vía para esta garantía. Procedería entonces a ordenar el desalojo del agresor para mantenerlo alejado y así proteger la integridad personal de las víctimas o sobrevivientes.

De no ser contundentes las medidas de protección para dar seguridad física, psicológica y jurídica a las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia, no hay una respuesta efectiva para el restablecimiento de los derechos vulnerados.

2.3.3. Momento de la audiencia

Se podría afirmar que este momento se constituye en el desarrollo del abordaje estratégico del caso, en donde el presunto agresor aparece en escena, por lo tanto se contempla su realización por etapas secuenciales, las cuales cumplen diferentes objetivos, la audiencia es una sola, que puede suspenderse en más de una ocasión durante los diez (10) días hábiles contemplados por la ley para proferir la medida de protección definitiva.

Para abordar el momento de la audiencia, los lineamientos se refieren a etapas, las cuales se constituyen en una guía de contenido de la audiencia: etapa de fórmulas de solución, etapa de pruebas y etapa de fallo.

Recuerde que

De acuerdo con la Ley 1257 de 2008, las víctimas o sobrevivientes tienen derecho a decidir voluntariamente si pueden ser confrontadas con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.

Etapa de fórmulas de solución

La búsqueda de fórmulas de solución al conflicto familiar a que están llamados por ley Comisarios y Comisarias de familia, es un mecanismo que difiere sustancialmente de la conciliación, “...*mientras la conciliación busca la solución satisfactoria para ambas partes, la violencia demanda el restablecimiento de los derechos vulnerados y la redistribución de poder*”⁷⁷.

La legislación internacional, que hace parte del bloque de constitucionalidad, señala que las violencias de género se constituyen en una abierta violación de los derechos humanos y en consecuencia no es viable la conciliación.

De igual manera, la jurisprudencia nacional orienta en forma clara el deber de búsqueda de soluciones al conflicto, señalando que la preservación de la unidad y armonía familiar señalada en la Constitución Política en el artículo 42, solo tiene asidero cuando las relaciones se dan en el marco de la equidad, de lo contrario, “*Dichos objetivos no se garantizan ni se logran manteniendo vigente el contrato matrimonial, en aquellos casos en los que surgen diferencias, desavenencias o conflictos entre los cónyuges que hacen imposible o dificultan gravemente la convivencia y que perturban la estabilidad familiar, sometiendo a sus integrantes, entre los que se cuentan los hijos, a crecer y desarrollarse en un ambiente hostil o que afecta sensiblemente su proceso de desarrollo y formación*”⁷⁸.

Tenga presente que

Obligar a la negociación y transacción entre la víctima y el victimario, forzando a una audiencia donde existe un claro desequilibrio de poder entre las partes y donde el miedo de la víctima a la retaliación por parte de su agresor de nuevo coarta la libertad de esta y la lleva a aceptar una negociación a todas luces contraria a su voluntad, genera un efecto devastador para la víctima, no le garantiza ni le restablece sus derechos.

77 Universidad de los Andes. Revista de Estudios Sociales No. 17. Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia. Javier Pineda Duque y Luisa Otero Peña. 2004.

78 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-985 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Los lineamientos señalan que en este momento clave, prevalece la garantía del derecho de las víctimas o sobrevivientes y en especial de las mujeres “a decidir voluntariamente a no ser confrontadas con el agresor”⁷⁹, para lo cual se impone la obligación de funcionarios y funcionarias de las comisarías de familia de informar en forma clara y precisa que no están obligadas a participar en esta etapa, esta decisión no podrá ir en perjuicio ni en el desarrollo del proceso ni de la decisión final que se tome. Omitir esta información se constituye en una vulneración adicional a los derechos de las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia.

Tenga presente que⁸⁰

“...la violencia intrafamiliar es un delito y un asunto de derechos humanos, donde el bien jurídico tutelado es el derecho de todas las personas a vivir libres de miedo y de violencia, la protección y el respeto a la vida e integridad personal; luego viene la protección de cada uno de los integrantes de la familia y, por último, la armonía y unidad familiar como escenarios básicos de la democracia”.

Entonces, queda claro que las violencias de género en la familia desde ningún punto de vista pueden ser conciliadas y mucho menos bajo el supuesto de preservar la armonía y la unidad familiar, las fórmulas de solución en caso de encontrarse presente la víctima/sobreviviente, están dirigidas a lograr acuerdos sobre situaciones como alimentos, custodia y visitas para hijos e hijas, manejo del presupuesto familiar, manejo de los bienes, direccionamiento de la crianza de hijos e hijas, asuntos que pueden ser elementos de control y generadores de violencia que requieren especial cuidado y un análisis de cara a los lineamientos establecidos.

Etapas de pruebas

Para este momento de la atención y en términos de la normativa, deberán decretarse y practicarse “las pruebas pertinentes”, con el fin último

79 Colombia. Presidencia de la República Ley 1257 de 2008, artículo 8º literal k.

80 Procuraduría General de la Nación, Revista Procurando la Equidad No. 7. Bogotá. 2012.

de establecer la verdad real, manteniendo en esta etapa la aplicación del principio de igualdad y de no discriminación.

Recuerde que

Toda decisión que se tome en cumplimiento de las funciones jurisdiccionales asignadas a comisarios y comisarias de familia, debe fundarse en “las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”.

Entre “las pruebas pertinentes” llamadas a ser efectivas en este proceso se encuentran:

- Prueba pericial técnica o científica
- Documentos
- Testimonios
- Valoración psicológica
- Visita domiciliaria
- Interrogatorio de Parte
- Indicios
- Las que el comisario o comisaria estimen pertinentes para probar los hechos del caso concreto.

Prueba pericial técnica o científica. Corresponde al Instituto Nacional de Medicina Legal en cada una de sus sedes territoriales realizar los dictámenes médicos, psicológicos y psiquiátricos forenses. En caso de no disponer de una sede de esta entidad, podrá solicitarse la práctica de esta prueba a los médicos oficiales y del Servicio Social Obligatorio. Para el caso de psicología y psiquiatría forense se podrá solicitar a peritos oficiales quienes rendirán la prueba pericial conforme a los procedimientos establecidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal.

Documentos. El Código de Procedimiento Civil dice: “*Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter*

*representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares*⁸¹.

Por lo general, las víctimas o sobrevivientes y especialmente las mujeres, aportan documentos privados entre los que cabe mencionar los escritos (por ejemplo cartas, mensajes de texto a los celulares, correo electrónico, o mensajes en las redes sociales), las fotografías, grabaciones magnetofónicas, radiografías, certificaciones médicas, que deben tenerse en cuenta frente a los hechos de violencia y valorarse en conjunto con las demás pruebas.

Testimonios. Los testigos de los hechos de violencias cobran importancia para el esclarecimiento de la verdad, generalmente las personas que forman parte de la familia, o muy cercanas a esta son quienes conocen la situación de violencia que afrontan las víctimas o sobrevivientes, especialmente las mujeres.

La jurisprudencia ha dejado claro, que en estos casos la tacha de testigos por parentesco, dependencias, sentimientos o interés con relación a las partes, no procede por cuanto son las únicas personas que pueden aportar su conocimiento directo de los hechos.

Al respecto se tiene: *“si bien es cierto la norma (...) fija algunos parámetros al juez para verificar si el testigo resulta o no sospechoso, por ejemplo por razones de parentesco, no es menos cierto que a la luz del principio de la sana crítica debe analizar el conjunto de medios probatorios y determinar si la declaración rendida merece o no credibilidad, o, si las afirmaciones resultan o no imparciales. (...) en el caso concreto, se afirmó que la demandante tiene parentesco con ellos, no obstante, el simple hecho del vínculo existente, no demuestra en forma inequívoca que sean sospechosos; razón por la cual la sala tendrá en cuenta para decidir la controversia todas las pruebas aportadas al proceso de las cuales realizará un análisis integral, bajo el principio de comunidad de la prueba y determinará si estos testigos merecen credibilidad”*⁸².

81 Colombia. Presidencia de la República. Código de Procedimiento Civil colombiano, art. 251.

82 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Expediente No. 2000 - 3628 2005.

La Corte Constitucional ha orientado a las/os operadores de justicia en el sentido de prestar especial diligencia en la investigación de los hechos y juzgamiento de las agresiones, instándolos a “utilizar plenamente sus facultades oficiosas para disminuir la brecha entre la verdad procesal y la verdad real”, y a tener especialmente en cuenta el testimonio de los niños (y las niñas) ante la frecuente ausencia de otros elementos probatorios⁸³.

Valoración psicológica. Teniendo en cuenta que la principal función del equipo interdisciplinario de la comisaría de familia frente a las violencias en la familia⁸⁴ es “*prestar asistencia en todas las etapas del proceso*”, esta prueba debe ser practicada por la/el psicólogo adscrito a cada despacho o en caso de no haber sido nombrado, se buscará el apoyo de los profesionales en esta área de las instituciones que tienen responsabilidades en atención integral a las violencias de género. La entrevista psicológica busca recoger datos sobre hechos, situaciones y comportamientos que amenacen o vulneren derechos.

Visita domiciliaria. Partiendo de la función del equipo interdisciplinario ya señalada, esta prueba debe ser practicada por el trabajador social adscrito a cada despacho, o en caso de no haber sido nombrado, se buscará el apoyo de los profesionales en esta área de las instituciones que tienen responsabilidades en atención integral a las violencias de género. El propósito de la visita domiciliaria es conocer y verificar las condiciones sociohabitacionales e identificar factores de riesgo y factores protectores que permitan sugerir acciones en cada caso.

Interrogatorio de Parte. Es una prueba valiosa para probar los hechos de violencia cuando es decretada de oficio ya que es realizada directamente por el comisario o comisaria. El interrogatorio a la víctima o sobreviviente, permitirá ampliar y verificar uno o más hechos de violencia que hayan podido detectarse en el curso del proceso; cuando el interrogatorio se practica al agresor, permitirá obtener detalles, verificar los hechos violentos y obtener la confesión.

83 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-1015 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

84 Colombia. Presidencia de la República. Ley 294 de 1996. Parágrafo del artículo 16.

Se sugiere ordenar esta prueba con posterioridad a las otras decretadas, ya que le darán elementos suficientes para formular el cuestionario base de la prueba. Adicionalmente, la renuencia del agresor a comparecer para absolver el interrogatorio de parte o sus respuestas evasivas, son indicios en su contra y no puede ser un obstáculo para dar continuidad al procedimiento.

Indicios. A partir de un hecho conocido se concluye la probable o segura existencia de otro desconocido. Por ser un medio de prueba, los indicios están llamados a ser apreciados en relación con las demás pruebas recaudadas; es posible que la prueba directa no se logre en las acciones de violencias de género, por lo tanto la prueba indiciaria juega un papel importante si se tiene presente que la mayoría de los hechos violentos en la familia ocurren en el ámbito privado, no hay testigos, en muchos casos ni siquiera en presencia de los hijos e hijas mucho menos de otras personas. En este sentido, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial ha señalado que *“una vez analizada la situación fáctica, el/la juez/jueza en búsqueda de la verdad real, y en el análisis del conjunto probatorio, debe privilegiar la prueba indiciaria, dado que en muchos casos la prueba directa no se logra”*⁸⁵.

El conocimiento de la normativa internacional que consagra la protección a los derechos de la mujer permiten a quien decide, adquirir elementos necesarios para saber deducir el hecho indiciado del hecho conocido, lo cual da lugar al establecimiento de la verdad real, incluso a través del decreto de pruebas de oficio cuando la ley procedimental así lo permite⁸⁶.

De manera general tenga en cuenta que⁸⁷

La capacidad de análisis probatorio que debe acompañar a comisarías y comisarias de familia en sus decisiones, estará dirigida a lograr la prueba de la existencia de los hechos que comportan discriminación en razón del género, bajo la égida de que el proceso debe constituirse en la herramienta para dar la razón a quien la tiene.

85 Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, 2011. Op. cit. p. 28.

86 Ibid.

87 Ibidem, p. 28.

Etapa del fallo

En esta etapa concluye la audiencia; este momento de la atención recoge todos los anteriores momentos de abordaje, entrevista, admisión de la solicitud, medidas de protección provisionales, etapa de fórmulas de solución, etapa de pruebas y, por supuesto, debe propender a la equidad de género.

Todos ellos se organizarán en el fallo, que en estricto derecho es una sentencia, máxime cuando las comisarías de familia se encuentran cumpliendo funciones jurisdiccionales⁸⁸. Esta debe atender las formalidades previstas para este tipo de providencias: denominación de la comisaría de familia, lugar y fecha, síntesis de la solicitud de medida de protección y la respuesta dada por el agresor, análisis probatorio seguido de las motivaciones o considerandos (legales, de equidad, doctrinarios y jurisprudenciales) que fundamentarán las conclusiones, y finaliza con la parte resolutive.

Las motivaciones que fundamentan las conclusiones deben ser de especial atención, ya que la función de estas es justificar que las decisiones tomadas están ajustadas a derecho, esto es, explicar cómo y por qué a los hechos de violencias de género probados se les aplica la norma y en consecuencia se profiere una medida de protección de carácter definitivo.

Al explicar en las motivaciones cómo y por qué a los hechos de violencias de género probados se les aplica una o más normas, se hará visible el análisis frente a los tipos de violencia y el contexto en que se produjeron los hechos. Recuerde que el alcance del contexto va hasta el análisis de las condiciones particulares de vulnerabilidad de una región (población mayoritaria, conflicto armado, desplazamiento forzado), los elementos de control que dieron lugar a la desigualdad en las relaciones y que afectaron la autonomía y la dignidad, que permiten analizar las situaciones diferentes, desiguales e injustas reconocidas a lo largo del proceso.

88 Las providencias de los jueces son autos y sentencias, estas últimas deciden las pretensiones de la demanda. Artículo 302 C.P.C.

En la parte resolutive deberá haber claridad en la medida de protección definitiva adoptada⁸⁹ y, no limitarse a transcribir la medida enlistada en la norma; lo más importante es plasmar la forma o medio como se hará efectiva la o las medidas que garanticen el restablecimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes.

Cada medida de protección tiene un medio de eficacia, por ejemplo si se ordena el desalojo del agresor, debe especificarse cómo, quién, en qué término se debe producir; debe hacer claridad sobre los oficios necesarios que se deben librar; así mismo, con todas de las medidas. De igual manera, se debe advertir al agresor sobre las consecuencias que acarrea el incumplimiento de las medidas de protección adoptadas.

El fallo ha de proporcionar a quien lo lee una pauta clara que vincule la medida de protección adoptada con los hechos probados y con la norma en vigor. Al respecto, la hermenéutica jurídica, permite a comisarios y comisarias de familia, realizar una interpretación de las normas más allá de la literalidad de la ley, lo cual no significa incurrir en el delito de prevaricato por acción u omisión, pero sí posibilita la adecuada función de la norma y su correcta aplicación a los casos particulares de violencias de género en la familia.

Tenga en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional⁹⁰

“(...) la interpretación está directamente ligada con la comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete”.

Se puede afirmar entonces, que no es necesario que exista una norma específica sobre violencias de género en la familia, las normas nacionales

89 Colombia. Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008, artículo 17.

90 Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-820 de 2006. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

e internacionales y el bloque de constitucionalidad permiten a los comisarios y comisarias de familia *“emplear su sabiduría ante las imprevisibles formas del caso concreto, y en efecto, es el caso concreto el que obliga al juzgador, no solo a elegir la norma adecuada para resolverlo, sino a encontrar y desarrollar, el efecto directo y útil de la regla jurídica”*⁹¹.

No olvide que

Reconocer en la sentencia la desigualdad implica hacer efectivo el derecho a la igualdad, de lo contrario el fallo es abiertamente contradictorio.

2.3.4. Incumplimiento a las medidas de protección

En esta eventualidad, este momento de la atención tiene por finalidad garantizar la efectividad de las medidas de protección en aquellos casos en que estas resultan insuficientes y se hace necesaria una acción coercitiva para lograr el mantenimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia en condiciones de igualdad, dignidad y no discriminación. Por tal motivo está previsto que la sanción de multa y arresto pueden cumplir ese fin.

Para efectivizar la garantía de derechos por esta vía, se requiere de unas condiciones previas:

- Haber proferido una medida de protección definitiva.
- Haber solicitado la imposición de una sanción por parte de cualquiera de las personas señaladas en la ley⁹².
- Las medidas de protección, especialmente para efectos de imponer sanciones cuando se da el incumplimiento, son indefinidas en el tiempo, bajo la condición de que se mantengan las circunstancias que dieron lugar a su imposición.

91 Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, 2011. Op. cit. p. 27.

92 Víctima/sobreviviente, comunidad, vecinos. Artículo 9º, Ley 294 de 1996, reformada por la Ley 575 de 2000.

La sanción de multa opera cuando se da el primer incumplimiento por parte del agresor a las medidas de protección y es ordenada por comisarios y comisarias. La providencia que impone una sanción de multa no es objeto de ningún recurso, solo está señalado por la ley que debe ser consultada ante el juez de familia para luego hacerse efectiva por la acción de la comisaría de familia. Entonces, queda claro que únicamente esta providencia es la que se consulta con el superior funcional (juez de familia).

La sanción de arresto procede en dos situaciones: cuando no se ha pagado la multa y cuando se da un segundo o más incumplimientos a las medidas de protección⁹³. El arresto solo es decretado por el juez de familia o por el juez civil municipal o promiscuo municipal quien dispone de un término de 48 horas a partir de la petición que realice el comisario o comisaria de familia.

2.3.5. Seguimiento a las medidas de protección

El seguimiento a las medidas de protección tiene por finalidad “*verificar el cumplimiento y la efectividad de las mismas*”⁹⁴ en orden a orientar a las víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia sobre las acciones y derechos que les asisten para su protección.

El momento del seguimiento por parte del comisario o comisaria de familia que ha impuesto la medida de protección definitiva es clave para la atención integral; este permitirá establecer si ellas no han sido cumplidas por parte de los agresores, si el restablecimiento de los derechos de las víctimas o sobrevivientes no se ha logrado y si las violencias de género en la familia continúan presentándose, lo que conducirá necesariamente a continuar con la atención buscando el fin último, que es terminar con la violencia y garantizar derechos.

Condiciones previas para realizar un debido seguimiento:

- Haber proferido una medida de protección
- Tener un mecanismo o modelo para hacer el seguimiento.

93 Colombia. Presidencia de la Republica. Ley 294 de 1996, artículo 7°.

94 Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4799 de 2011. Parágrafo 3° del artículo 3°.

Recuerde que⁹⁵

El seguimiento garantiza la posibilidad de evaluar si las medidas de protección impuestas resultan efectivas para atender y superar la situación de violencia.

3. CONCURRENCIA INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN

La atención integral a las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia no es de responsabilidad exclusiva de las comisarías de familia; se requiere un diálogo y trabajo intersectorial e interinstitucional que permita continuar la cadena de la atención para el restablecimiento efectivo de sus derechos.

La Ley 1257 de 2008⁹⁶ vinculó con responsabilidades precisas a los sectores justicia, salud, trabajo, comunicaciones y educación, de un lado, y, de otro, al Ministerio Público y a las organizaciones de la sociedad civil, incorporando el principio de coordinación como eje de la implementación de acciones para la atención integral. Igualmente, dio alcance al papel de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en el marco de la citada ley.

Surge de allí, entonces, la necesidad de que en cada nivel territorial y horizontalmente dentro de cada nivel, las instituciones existentes en cada zona deben identificar su especialidad, conocerse y hacer énfasis en la mejor forma de complementarse, generando sinergias que potencien la atención integral a las víctimas o sobrevivientes de las violencias de género en la familia, a la cual concurren.

Para lograr que la cadena de la atención sea eficiente, se requieren unas condiciones previas:

95 Procuraduría General de la Nación. Revista Procurando la Equidad No. 7.

96 Colombia. Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008, artículo 6º.

- Identificar la oferta institucional en cada uno de los territorios y definir la responsabilidad y competencia de cada una de estas para la atención de las violencias de género, incluyendo las competencias subsidiarias.
- Identificar redes sociales existentes, incluyendo organizaciones comunitarias y espacios de encuentros locales para proporcionar apoyo a las víctimas o sobrevivientes.
- Definir estrategias de coordinación y articulación para la atención de las violencias de género en el municipio o distrito.
- Identificar los espacios en el nivel nacional y en los niveles departamentales y municipales donde tengan asiento los sectores responsables, por ejemplo los Consejos de Política Social, para desarrollar las estrategias de coordinación y articulación desde cada sector.

Tenga en cuenta que⁹⁷

Toda institución que trabaje en la atención, protección y restablecimiento de derechos de las víctimas por violencias basadas en el género observa su acción de manera limitada y ve reducida su competencia, si no se articula con el entramado interinstitucional o intersectorial, puesto que las violencias afectan la integralidad del ser y no una sola dimensión de este.

Se han identificado las siguientes instituciones y sectores que tienen presencia en el ámbito nacional, y se han recogido sus responsabilidades en el marco de la legislación nacional en materia de atención a las violencias de género dentro de la familia:

97 Programa Integral contra Violencias de Género e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Modelo de Atención a las Violencias Basadas en Género para Clínica Forense en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2011, p. 83.

Jueces de la República

Jueces de familia

- Resolver en el término de 3 días la consulta de la sanción de multa (artículo 52, Decreto 2591 de 1991).
- Resolver en el término de 20 días el recurso de apelación contra el fallo proferido por las comisarías de familia, mediante el cual se imponen medidas de protección (artículo 32, Decreto 2591 de 1991).
- Ordenar el arresto en el término de 48 horas cuando no se ha pagado la multa y cuando se da un segundo o más incumplimientos a las medidas de protección (artículo 17, Ley 294 de 1996 en concordancia con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 a su vez concordante con el artículo 6º del Decreto 4799 de 2011).
- Decretar medidas de protección en los procesos de divorcio o de separación de cuerpos (parágrafo 1º, artículo 17, Ley 1257 de 2008).
- Decretar la medida de protección tendiente a evitar que el agresor enajene o venda bienes de su propiedad cuando la sociedad conyugal o patrimonial esté vigente (numeral 7º, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011).

Jueces civiles municipales o promiscuos municipales

- Decretar medidas de protección cuando en el lugar donde ocurrieron los hechos no existan comisarías de familia (artículo 16, Ley 1257 de 2008).
- Asumir las competencias del juez de familia cuando este no exista en la jurisdicción.

Jueces de control de garantías

- Decretar medidas de protección provisionales (parágrafo 2º, artículo 17, Ley 1257 de 2008 en armonía con el artículo 2º del Decreto 4799 de 2011).

Fiscalía General de la Nación

- Recibir e investigar de oficio todos los casos de violencia intrafamiliar remitidos por las comisarías de familia (parágrafo 3º, artículo 17, Ley 1257 de 2008 en armonía con la Ley 1542 de 2012).
- Investigar de oficio todos los casos de violencia intrafamiliar que lleguen a su conocimiento (Ley 1542 de 2012).

Ministerio Público

Procuraduría General de la Nación

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales, los actos administrativos, (Constitución Política, artículo 277).
- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad (Constitución Política, artículo 277).
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer el control de gestión (Constitución Política, artículo 277).
- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones conforme a la Ley (Constitución Política, artículo 277).
- Intervenir en los procesos ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales (Constitución Política, artículo 277).
- Hacer parte del Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, junto con la Defensoría del Pueblo, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y las organizaciones de mujeres (Ley 1257 de 2008, artículo 35).
- Ejercer el control preventivo en la vigilancia a la garantía de los derechos de las mujeres y el seguimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de género (Directiva 009 de 2009 PGN).

Defensoría del Pueblo

- Velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (Constitución Política, artículo 278).
- Orientar e instruir a los ciudadanos y ciudadanas en defensa de sus derechos ante autoridades competentes o entidades de carácter privado (Constitución Política, artículo 278).
- Hacer parte del Comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, junto con la Procuraduría General de la Nación, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y las organizaciones de mujeres (Ley 1257 de 2011, artículo 35).
- Garantizar a las mujeres la orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal de los hechos de violencia, a través de la defensoría pública (Ley 1257 de 2011, artículo 8º literal b).

Personería Municipal

- Ejercer las funciones del Ministerio Público ante las comisarías de familia e intervenir en defensa de los derechos y garantías fundamentales, así como del debido proceso.
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer el control de gestión (Constitución Política, artículo 277).
- Intervenir, en ausencia del defensor/a de familia, en los procesos de medidas de protección cuando estén involucrados menores de edad ya sea como agresores o como víctimas (artículo 3º, Decreto 652 de 2001).
- Estar presente en las audiencias cuando las víctimas sean personas discapacitadas en situación de indefensión (parágrafo, artículo 12, Ley 294 de 1996).
- Solicitar la terminación de las medidas de protección cuando las circunstancias que dieron origen a estas hayan sido superadas (artículo 18, Ley 294 de 1996).

Policía Nacional

- Conducir a las víctimas hasta un centro asistencial en salud (artículo 20, Ley 294 de 1996).
- Acompañar a las víctimas hasta un lugar seguro o hasta su hogar para retirar sus pertenencias (artículo 20, Ley 294 de 1996) o para su reingreso (artículo 17, literal g) Ley 1257 de 2008).
- Asesorar a las víctimas en la preservación de las pruebas (artículo 20, Ley 294 de 1996).
- Informar a las víctimas sobre sus derechos y los servicios que pueden utilizar para su protección (artículo 20, Ley 294 de 1996).
- Colaborar y garantizar la efectividad y cumplimiento de las medidas de protección (artículo 11, Decreto 652 de 2001; numerales 1, 2, 8 y 9, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011).
- Brindar protección temporal especial a las víctimas (artículo 17, literal f), Ley 1257 de 2008 en armonía con el numeral 5, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011).
- Realizar todas las acciones necesarias tendientes a garantizar la suspensión de la tenencia, porte y uso de armas por parte de los agresores (numeral 6, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Es el ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar quien tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal.

- Intervenir en los procesos de medida de protección a través del defensor de familia cuando estén involucrados menores de edad, ya sea como agresores o como víctimas (artículo 3º, Decreto 652 de 2001).

- Solicitar a través del defensor de familia, a los comisarios o comisarias de familia la adopción de medidas de protección en favor de las víctimas que se encuentren en imposibilidad de hacerlo por sí mismas (artículo 9º, Ley 294 de 1996).
- Solicitar, mediante el defensor de familia, la terminación de las medidas de protección cuando las circunstancias que dieron origen a estas hayan sido superadas (artículo 18, Ley 294 de 1996).
- Informar a los centros zonales y regionales sobre las medidas de protección impuestas por las comisarías de familia tendientes a evitar el otorgamiento de custodias en favor de los agresores (numeral 3, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011).
- Diseñar políticas, planes y programas que tengan por objeto prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar (artículo 28, Ley 294 de 1996).

Sector de Salud

Ministerio de Salud

- Crear y operar el Observatorio Nacional de Violencia. A través de este observatorio, el sector salud dará cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y condensará la información referente a violencia de género por parte de las instancias competentes, para las labores de información, monitoreo y seguimiento (Ley 1257 de 2008; Conpes 140 de 2011 ODM 3).
- Dirigir el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia contra la Mujer, Violencia Intrafamiliar y Violencia Sexual, con el propósito de caracterizar el fenómeno y contribuir al diseño de las políticas públicas para la prevención y la intervención oportuna de sus consecuencias⁹⁸. Al Instituto Nacional de Salud le corresponde garantizar la operación de este sistema (Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva).

98 Instituto Nacional de Salud. Vigilancia en salud pública y control en salud pública. Protocolo de vigilancia y control en salud pública de la violencia contra la mujer, violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Secretarías de Salud

- Promover la SSR mediante estrategias de información, educación y comunicación (IEC): Deben desarrollar, tanto proyectos dirigidos a que la ciudadanía conozca qué comportamientos constituyen violencia doméstica y sexual y se sensibilice frente a la importancia de rechazarlos y denunciarlos, como aquellos dirigidos a que la comunidad de vecinos, familiares, compañeros de trabajo se sensibilicen frente a la importancia de rechazar las conductas violentas, de responder de manera solidaria con las víctimas y frente al deber de poner en conocimiento de las autoridades pertinentes los actos de violencia doméstica y sexual de los que tengan sospecha o certeza⁹⁹ (Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva).
- Gerenciar el Sistema de Vigilancia y control en salud pública de la violencia contra la mujer, violencia intrafamiliar y violencia sexual, e implementarlo (Decreto 3518 de 2006).

EPS – IPS

Atención integral en salud a víctimas de violencia:

- Brindar atención integral por eventos de violencia física o sexual, incluyendo la atención psicológica y psiquiátrica.
- Prestar gratuitamente servicios de salud física y mental para todas las mujeres víctimas de violencia física o sexual que estén certificados por autoridad competente. Estos servicios no generarán cobro por concepto de cuotas moderadoras, copagos u otros pagos para el acceso.
- Atender a las víctimas teniendo en cuenta lo establecido en la Guía de atención a la mujer maltratada que contempla el conjunto de actividades para detectar tempranamente, diagnosticar y ofrecer tratamiento y seguimiento a las mujeres víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual, así como en el Protocolo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual, el cual es

99 Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

obligatorio para las EPS e IPS. En el mismo se establece que la atención a la violencia es una urgencia médica, en la que la víctima tiene derecho a la atención en salud física y mental, examen y tratamiento para ITS y VIH/SIDA, anticoncepción de emergencia y a ser informada sobre los casos en los que la interrupción voluntaria del embarazo no tiene consecuencias de carácter penal, en el marco de lo establecido en la sentencia C-355 de 2006 (Ley 1438 de 2011, artículo 54; Resolución 412 de 2000 y Resolución 459 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social).

- Garantizar por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud la prestación de los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que necesitan las mujeres víctimas de violencia con afectación física o psicológica, sus hijos e hijas, siempre y cuando esta medida esté decretada por el comisario o comisaria de familia o por el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, por haberse acreditado la situación de violencia; en esa medida, debe haberse proferido previamente una medida de protección y adicionalmente cumplir con los siguientes criterios: (i) La víctima tenga una afectación en su salud física y/o mental, lo cual debe constar en la historia clínica o el dictamen médico legal, y (ii) la situación especial de riesgo en que se encuentre la víctima, entendida como aquella circunstancia que afecte la vida, salud e integridad de la mujer víctima, que se deriven de permanecer en el lugar donde habita. Es necesario tener en cuenta que la medida de atención no es una medida de protección, dado que lo que persigue esta medida es la recuperación de la salud de la víctima (Ley 1257 de 2008, artículo 19, y Decreto 4796 de 2011, artículos 7º y 8º y las disposiciones que los adicionen, modifiquen o sustituyan).

Sector Educativo

Ministerio de Educación

- Incorporar en los proyectos pedagógicos el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres, generando reflexión y transformación de los estereotipos y pre-

juicios asociados al género, para contribuir a la erradicación de la violencia contra la mujer (Ley 1257 de 2008, artículo 11 numeral 1 y Decreto 4798 de 2011, artículo 2º).

- Articular con otros sectores la implementación de estrategias que promuevan la equidad de género y la prevención de la violencia contra la mujer, el funcionamiento de rutas de atención integral y la ejecución de estrategias de comunicación y movilización social a nivel nacional, así como impulsar en las instituciones de educación superior la generación de estrategias de prevención (Decreto 4798 de 2011, artículo 3º, numeral 4, y artículo 6º).

Secretarías de Educación

- Estructurar por parte de las instituciones educativas públicas y privadas un módulo para mejorar las capacidades de los padres de familia y/o custodios en relación con las orientaciones para la crianza, que contribuyan a disminuir las causas de la violencia intrafamiliar y sus consecuencias, y que incluya contenidos sobre consumo de sustancias psicoactivas, embarazo en adolescentes, deserción escolar, agresividad entre otros (Ley 1453 de 2011).
- Desarrollar políticas y programas que contribuyan a sensibilizar, capacitar y entrenar a la comunidad educativa en el tema de la violencia contra las mujeres (Ley 1257 de 2008, artículo 11 numeral 2).

Secretarías de Educación certificadas

- Garantizar a las niñas, adolescentes y mujeres que sean víctimas de cualquier forma de violencia el acceso al servicio educativo en cualquier momento del año académico y la reubicación en otra institución educativa, para aquellas que lo requieran (Decreto 4798 de 2011, artículo 4º, numeral 5).
- Desarrollar estrategias para garantizar la permanencia de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas en el sector educativo, considerando sus particularidades (Ley 1257 de 2008, artículo 11, numeral 3, y Decreto 4798 de 2011, artículo 4º, numeral 6).

SENA

- Facilitar el acceso a las mujeres a programas específicos de formación, para desarrollar o mejorar su capacidades (Decreto 4463 de 2011, artículo 3º, numeral 7).

Organizaciones de la Sociedad Civil

- (i) denunciar las violaciones de los derechos de las mujeres, así como la violencia y discriminación en su contra; (ii) participar en la formulación, implementación, evaluación y control de las políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres y la violencia y discriminación en su contra; (iii) trabajar articuladamente con las autoridades para la aplicación de la Ley 1257 de 2008; (iv) realizar las acciones necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos y eliminar la violencia y discriminación, en cumplimiento del principio de corresponsabilidad (Ley 1257 de 2008, artículo 15, numerales 4, 5, 6 y 7).

Consejos de Política Social

- Incluir en la agenda el tema de violencia contra las mujeres, de forma que se constituyan en el espacio donde tengan asiento los sectores e instituciones con responsables en la cadena de atención a las violencias de género, así como las organizaciones sociales, para definir y desarrollar estrategias de coordinación y articulación que conduzcan al fin último de proteger, garantizar y restablecer los derechos de las víctimas o sobrevivientes de violencia de género en la familia. (Ley 1257 de 2008, artículo 9º).

4. LINEAMIENTOS DIRIGIDOS A ENTES DEL NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LAS COMISARÍAS DE FAMILIA A LAS VÍCTIMAS O SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIAS DE GÉNERO

Se requiere la concurrencia de la Nación y de los entes territoriales para que las comisarías de familia puedan prestar atención integral a las

víctimas o sobrevivientes de violencias de género en la familia, desde su creación, composición, organización, infraestructura, dotación, hasta el fortalecimiento de las condiciones relacionadas con las/os funcionarios que laboran en estas entidades.

Para lograr este propósito se requiere la participación conjunta de los distintos niveles territoriales cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas. Cada nivel de Gobierno debe ser concurrente con los demás en las materias que exigen complemento en materia de recursos y de acciones de espectro nacional pero con ámbitos de aplicación territorial, bien sea a nivel de departamento, distrito o municipio.

En tal sentido, el municipio es el ente responsable de la prestación de los servicios, los departamentos instancias de apoyo y coordinación y a la Nación no solo le corresponde dictar las políticas, o lineamientos, sino prestar su colaboración a las entidades territoriales para la implementación de tales lineamientos.

4.1. Creación y composición

Corresponde a los concejos municipales expedir acuerdos para la creación y composición de las comisarías de familia en todo el país, con el objeto de que exista al menos un despacho en cada municipio según la densidad de la población y las necesidades del servicio¹⁰⁰, y los entes territoriales no pueden sustraerse a esta obligación legal.

La densidad de la población y las necesidades del servicio determinan las responsabilidades de los entes territoriales frente a la composición del equipo de trabajo de las comisarías de familia, para lo cual la ley establece que en los municipios de mediana y mayor densidad el equipo deberá estar completo: abogado/a (comisario o comisaria), psicólogo/a, trabajador/a social, médico/a y secretario/a.

100 Colombia. Presidencia de la República. Ley 1098 de 2006, artículo 84.

4.2. Presupuesto

Corresponde a los distritos y municipios incluir en el “*presupuesto Distrital/Municipal y en el Plan Operativo Anual de Inversiones*”¹⁰¹ el presupuesto necesario para dar cumplimiento a los acuerdos de los Concejos Municipales en los que se hayan dispuesto la creación y composición de las comisarías de familia.

El monto del presupuesto asignado debe garantizar “la calidad, la integralidad y la sostenibilidad de la prestación del servicio”¹⁰², así como generar condiciones de dignidad para que las comisarías de familia cumplan con sus funciones:

- Infraestructura y dotación. La estructura implica contar con espacios privados y adecuados para las entrevistas, para la realización de las audiencias, y para la práctica de pruebas, con el fin de garantizar confidencialidad, prestación de un servicio de calidad y seguridad personal, condiciones que evitan la revictimización.
- Adicionalmente, deben contar con una sala de espera, baños para funcionarios y funcionarias, baños para usuarios y usuarias y condiciones de acceso y permanencia para personas con discapacidad¹⁰³.
- Pago de salarios. Con el fin de generar igualdad y equilibrio entre las/os funcionarias que laboran en las comisarías de familia en todo el país, es necesario establecer claramente el rango salarial en que deben ubicarse teniendo como base otros cargos de igual responsabilidad en el nivel municipal. Este rubro se carga a los recursos de participación de propósito general de forzosa inversión en otros sectores¹⁰⁴.
- Gastos de funcionamiento. Permitirán suministrar todos los insumos necesarios y servicios generales para el cumplimiento de

101 Colombia. Presidencia de la República. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 4840 de 2007, artículo 1º, y Ley 617 de 2000.

102 Procuraduría General de la Nación. Revista Procurando la Equidad número 6, 2012, p. 21.

103 *Ibidem*, p. 22.

104 Colombia. Presidencia de la República. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 4840 de 2007, artículo 2º, y Ley 617 de 2000.

las funciones de las comisarías de familia y se financiarán con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación¹⁰⁵.

4.3. Organización

El Departamento Administrativo de la Función Pública¹⁰⁶ y la Comisión Nacional del Servicio Civil son los entes responsables de asistir técnicamente a las entidades territoriales para la organización de las comisarías de familia.

Esta organización está relacionada con

- Competencias laborales. Esta asistencia implica estandarizar los requisitos y los salarios para el equipo de trabajo de las comisarías de familia, incluido el comisario o comisaria de familia.
- Planta de personal. Los funcionarios y funcionarias de las comisarías de familia por principio constitucional deben ser de carrera administrativa, en consecuencia deben crearse plantas de personal o modificarse las existentes para cumplir con esta finalidad.
- Manuales de funciones. Permitirán determinar las responsabilidades de cada funcionario o funcionaria en el cumplimiento de las competencias asignadas a las comisarías de familia.

4.4. Capacitación y formación

Corresponde al Gobierno Nacional la responsabilidad de diseñar y ejecutar programas de formación para los comisarios y comisarias de familia y los equipos interdisciplinarios¹⁰⁷.

El fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y funcionarias de las comisarías de familia garantizarán la adecuada prevención, protección y atención a las víctimas de violencias de género en la familia.

105 *Ibidem*.

106 *Ibidem*.

107 Colombia. Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008, artículo 9º, literal 2º.

4.5. Programas de salud ocupacional

De conformidad con la Ley 1562 de 2012, la salud ocupacional se entenderá como seguridad y salud en el trabajo y como la disciplina que se encarga de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tienen por objeto *“mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones”*¹⁰⁸.

El programa de salud ocupacional en lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Este Sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que 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 salud en el trabajo¹⁰⁹, correspondiendo a las administraciones distritales/municipales esta responsabilidad¹¹⁰.

5. LINEAMIENTOS PARA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ACCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA EN EL MARCO DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS

Para la implementación eficaz de los lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia resulta fundamental contar por una parte, con un sistema de monitoreo y de evaluación (M&E) confiable que ayude a imprimirle dirección a los esfuerzos de gestión de las comisarías de familia y de los actores con responsabilidades frente a estas; y de otra parte, de un proceso de rendición pública de cuentas sobre la atención a las violencias de género en la familia.

108 Colombia. Congreso de la República. Ley 1562 del 2012, artículo 1º.

109 Ibídem.

110 Resolución 2646 de 2008 del Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud.

Este capítulo presenta las líneas generales sobre estos tres procesos, explicando en primer término qué significa cada uno de estos; en segundo término, proponiendo quién debe hacer qué y, finalmente, planteando unos indicadores generales para la construcción de un sistema básico de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Generalmente, los términos monitoreo y evaluación se encuentran como una unidad integrada, pero la realidad es que estos representan dos funciones, que aunque complementarias, tienen diferencias fundamentales entre sí. El *monitoreo* significa observar y recolectar información; es la observación y el análisis sistemáticos, en este caso, de la atención a las violencias de género en la familia, de los medios empleados y de los resultados intermedios.

Debe basarse en indicadores previamente definidos. Adicionalmente, sirve para alertar sobre problemas e ir haciendo ajustes o correcciones en el camino. Es una herramienta que no solo mide ejecuciones: también revisa y da señales de advertencia sobre problemas o asuntos que no funcionan de acuerdo a lo planificado¹¹¹.

En síntesis¹¹²,

... *el monitoreo* en su esencia constituye una herramienta práctica para la recolección de información en diferentes momentos del desarrollo de un proceso. El monitoreo se orienta al control sobre la ejecución de responsabilidades asignadas y a la facilitación del ‘seguimiento’, del acompañamiento en el cumplimiento de responsabilidades compartidas. Por ende, debe ofrecer la información necesaria para una evaluación (auto)crítica y participativa.

Por su parte, evaluar está más relacionado con reflexionar sobre lo que ha sido observado para así verificar si se está ‘en el rumbo’ correcto. La

111 Facultad Regional Multidisciplinaria (FAREM), Centro de Investigación, Capacitación y Acción Pedagógica. Monitoreo, seguimiento y evaluación de proyectos sociales. Managua, agosto de 2007.

112 *Ibidem*.

evaluación es un proceso de análisis crítico de todas las actividades y resultados, en este caso, de la atención a las violencias de género en la familia. La evaluación utiliza la información obtenida por el sistema de monitoreo y al comparar los resultados con los objetivos, identifica los aspectos que han dificultado o favorecido la gestión de las comisarías y la implementación de los lineamientos, con el propósito de generar aprendizajes que en el futuro impacten en la mejora.

La *evaluación* es un proceso general de aprendizaje cuyos fines son básicamente (i) mejorar las condiciones presentes de las comisarías de familia en la atención a las violencias de género en la familia, (ii) evidenciar las posibles fallas para contrarrestarlas y prevenirlas en el futuro, y (iii) recoger y destacar lo útil, eficiente y aceptable, y socializarlo teniendo en cuenta las circunstancias que ayudaron a su éxito y las nuevas que se prevean.

En síntesis,

...la *evaluación* se constituye en un componente integrador, ya que abarca los aprendizajes significativos del componente (monitoreo). La evaluación es un proceso en sí y puede tener como objeto un proceso o un producto (parcial o final), el cual parte de los hallazgos del monitoreo, profundiza sobre los mismos para poder llegar a la formulación de un juicio de valor. La interpretación que permite llegar a este juicio de valor se basa en el sistema de indicadores correspondiente a los objetivos y a los resultados esperados.

La metodología que se implemente en el proceso de evaluación, es muy importante para que este proceso resulte en aprendizajes significativos. Es fundamental que el proceso sea construido colectivamente (niveles altos de participación de todos los actores involucrados) como una oportunidad de aprendizaje, la cual debe tener una actitud emprendedora de calidad (de cara a encontrar formas significativas de interpretación de resultados y de alternativas de superación).

Un proceso de evaluación, al igual que el proceso de monitoreo, se orienta al control de responsabilidades asignadas con su valoración crítica

correspondiente, y al juicio crítico colectivo (consensuado o diferenciado) de los niveles de cumplimiento de responsabilidades compartidas¹¹³.

Ahora bien, en cuanto a la rendición pública de cuentas, esta obliga a que las acciones y decisiones de las autoridades públicas sean justificadas. Es interpretada como “la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio de este último y no en su propio provecho”¹¹⁴. Debe dar cuenta de la pertinencia de las acciones adelantadas, la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en las personas beneficiarias.

La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores y servidoras públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos, y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización¹¹⁵.

Los principales objetivos de la rendición de cuentas son:

- Responder por la garantía del ejercicio de los derechos humanos y el restablecimiento de los mismos cuando han sido vulnerados.
- Fortalecer el sentido de lo público.
- Recuperar la legitimidad para las instituciones del Estado.
- Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública.
- Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.
- Constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores y servidoras públicos y la ciudadanía, trascendiendo el es-

113 Ibidem.

114 Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía. Bogotá, D. C., mayo de 2005.

115 Ibidem.

quema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión.

- Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción, de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad¹¹⁶.

Existen numerosas disposiciones jurídicas y constitucionales (nacionales e internacionales) sobre la rendición de cuentas, que se relacionan tanto con derechos de la ciudadanía como con obligaciones de los servidores y servidoras públicos y las entidades públicas¹¹⁷.

La Corte Constitucional colombiana ha señalado la obligación de las distintas dependencias de la Administración Pública de proporcionar la información necesaria para el ejercicio del control ciudadano, precisando que *“En una democracia participativa el derecho a acceder a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política (artículo 133, C.P.)”*¹¹⁸, así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 209 C.P.)”¹¹⁹.

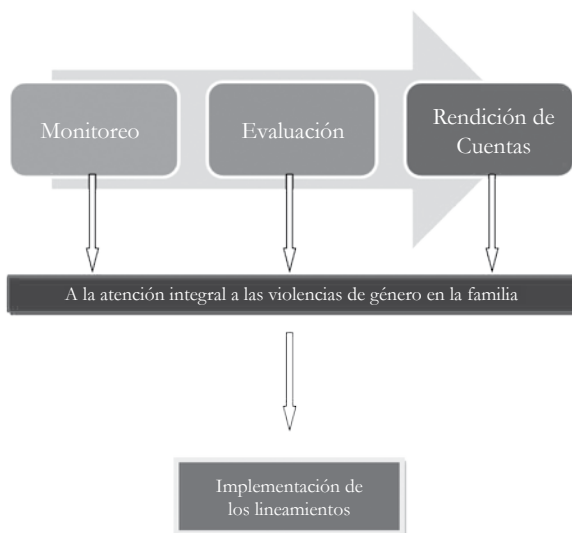
La inclusión del componente de rendición pública de cuentas obedece a la necesidad de fortalecer en las comisarías de familia la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de estas, y la responsabilidad de las entidades con competencias en la atención de las violencias de género en la familia, en la gestión realizada ante la ciudadanía y la petición de cuentas en ejercicio del control social.

116 *Ibidem*.

117 Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Abril de 2010.

118 *Ibidem*.

119 *Ibidem*.



5.1. Estrategia

La estrategia para llevar a cabo el sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, es establecer claramente los niveles de decisión-gestión y las responsabilidades de cada uno de estos niveles:

- **El nivel político-estratégico**, responsabilidad de la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

El Ministerio de Justicia y del Derecho es la instancia que define los lineamientos técnicos para las comisarías de familia en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención de las violencias de género en la familia¹²⁰. Debe colaborar con las entidades territoriales en la socialización e implementación de los lineamientos técnicos y en la formación a funcionarios y funcionarias en materia de violencias basadas en género.

En esta instancia concurren también la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer encargada de impulsar la política pública

120 Colombia. Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 2897 de 2011.

en materia de equidad de género y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad encargada de los lineamientos técnicos para las comisarías de familia en materia de niños, niñas y adolescentes.

- **El nivel de coordinación, articulación y complementariedad** representado por los departamentos, quienes se constituyen en instancias de apoyo y coordinación, de complementariedad de la acción municipal e intermediación entre la Nación y los municipios¹²¹.
- **El nivel gerencial**, representado por las alcaldías distritales y municipales, es el ente responsable de garantizar la prestación de los servicios públicos que determine la Ley.
- **El nivel técnico-operativo**, representado por las comisarías de familia y las instituciones con responsabilidades en la atención de las violencias de género en la familia.
- **Seguimiento y control**, representado por los organismos de control: Personerías municipales, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y organizaciones de la sociedad civil.

5.2. Indicadores

La batería de indicadores que se propone, parte de las condiciones previas, es decir de los mínimos que debe tener cada comisaría para atender integralmente las violencias. Estos indicadores son la base para monitorear, evaluar y rendir cuentas sobre la atención a las violencias de género en la familia, los cuales se propone que sean aplicados anualmente.

121 Constitución Política de Colombia, artículo 298.

5.2.1. Prevención

Condiciones previas	Indicador		Nivel responsable
	Sí	No	
Existencia de políticas, planes y programas diseñados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para prevenir y erradicar la ocurrencia de violencias en la familia, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios.			ICBF
Existencia de un mecanismo de articulación en el que las comisarías de familia puedan aportar desde su conocimiento y expertise a las acciones de prevención.	Sí	No	Alcaldía municipal/distrital
Definición de programas, planes o proyectos estratégicos para prevenir la ocurrencia de violencias de género en la familia, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios.	Sí	No	Alcaldía municipal/distrital
	Sí	No	Alcaldía municipal/distrital
Presupuesto para ejecutar e implementar los programas planes o proyectos.	Sí	No	Alcaldía municipal/distrital

5.2.2. Atención

Condiciones previas	Indicador	Nivel responsable	
		No.	Comisaría
Tener un mecanismo que permita recoger información general y específica, acerca de las personas que se atienden diariamente tanto de víctimas como de agresores, desagregada por lo menos por sexo, edad, etnia, área rural/urbana.	Número de casos de violencias de género en la familia atendidos por la comisaría		
	¿Cuenta con un mecanismo que permita recoger información sobre las víctimas, desagregada por lo menos por sexo, edad, etnia, área rural/urbana?	Sí No	
	¿Cuenta con un mecanismo que permita recoger información sobre los agresores desagregada por lo menos por sexo, edad, etnia, área rural/urbana?	Sí No	
Tener equipo interdisciplinario.	La Comisaría cuenta con:	Sí No	Alcaldía municipal/distrital
	(Comisario o comisaria)		
	Psicólogo(a)		
	Trabajador(a) social		
	Médico(a)		
Tener una ruta interna o flujograma construido.	Secretario(a)		
	¿La Comisaría cuenta con una ruta interna o flujograma para la atención?	Sí No	Comisaría
	¿Esta ruta o flujograma de atención le asigna responsabilidades a cada integrante de la comisaría?	Sí No	

Condiciones previas	Indicador	Nivel responsable	
		Sí	No
Entrenamiento a funcionarios y funcionarias para la apropiación y ejecución de la ruta interna o flujograma.	¿Ha realizado entrenamiento a funcionarios y funcionarias para la apropiación y ejecución de la ruta interna o flujograma?		
Tener un espacio privado y adecuado para la entrevista.	¿La Comisaría cuenta con un espacio privado y adecuado para la entrevista?	Sí	No
			Alcaldía municipal/distrital

5.2.3. Medidas de protección

Condiciones previas	Indicador	Nivel responsable	
		Sí	No
Haber realizado la entrevista	La entrevista fue realizada por (Comisario o comisaria)		
	Psicólogo(a)		
	Trabajador(a) social		
	Médico(a)		
	Otro profesional		
	Secretario(a)		
Haber recibido la solicitud verbal o escrita de la medida de protección.	Número de solicitudes verbales de medida de protección	Número	Comisaría
	Número de solicitudes escritas de medida de protección		
	Número de procesos de medida de protección dirigidos a (desagregar) niños, niñas, mujeres, hombres.		

Condiciones previas	Indicador		Nivel responsable
Contar con un formato ajustado a los requisitos formales.	¿Se cuenta con algún formato para la solicitud de la medida de protección?	Sí	Comisaría
		No	

5.2.4. Momento del incumplimiento a las medidas de protección

Condiciones previas	Indicador	Nivel responsable
Haber proferido una medida de protección definitiva.	Número de medidas de protección definitivas proferidas.	Número Comisaría
Haber solicitado la imposición de una sanción por parte de cualquiera de las personas señaladas en la ley.	Número de solicitudes de imposición de sanción por parte de (desagregar) las víctimas o sobrevivientes, comunidad, vecinos u otros.	Número Comisaría

5.2.5. Seguimiento a las medidas de protección

Condiciones previas		Indicador		Nivel responsable
Tener un mecanismo o modelo para hacer el seguimiento.	¿Se cuenta con algún mecanismo o modelo para hacer el seguimiento de las medidas de protección?	Sí	No	Comisaría
		Número		
	Número de medidas de protección a las que se les realizó el seguimiento.			

5.2.6. Concurrencia institucional para la atención

Condiciones previas		Indicador		Nivel responsable	
Identificar la oferta institucional en cada uno de los territorios y definir la responsabilidad y competencia de cada una de estas para la atención de las violencias de género, incluyendo las competencias subsidiarias.		¿Tiene identificada la oferta institucional en su territorio?	Sí	No	Comisaría
			Sí	No	
Identificar redes sociales existentes, incluyendo organizaciones comunitarias y espacios de encuentros locales para proporcionar apoyo a las víctimas/sobrevivientes.		¿Tiene identificadas las redes sociales existentes, incluyendo organizaciones comunitarias y espacios de encuentros locales para proporcionar apoyo a las víctimas/sobrevivientes?	Sí	No	Alcaldía/ Secretarías de Salud
Definir estrategias de coordinación y articulación, para la atención de las violencias de género en la familia en municipio o distrito.		¿Tiene definidas las estrategias de coordinación y articulación para la atención de las violencias de género en la familia en el municipio o distrito?	Sí	No	Alcaldía
Identificar el/los espacios en el nivel nacional y en los niveles departamentales y municipales donde tengan asiento los sectores responsables para desarrollar las estrategias de coordinación y articulación desde cada sector.		¿Tiene identificados los espacios donde tienen asiento los sectores responsables para desarrollar las estrategias de coordinación y articulación desde cada sector?	Sí	No	Comisaría

5.2.7. Entes del nivel nacional y territorial

Responsabilidades del nivel nacional y territorial	Condición	Indicador		Nivel responsable
Creación y composición.	Expedir acuerdos para la creación y composición de las comisarías de familia en todo el país.	¿Se han expedido acuerdos para la creación y composición de la(s) comisaría(s) de familia en su municipio?	Sí	Concejos municipales
			No	
	Composición del equipo de trabajo de las comisarías de familia.	¿Cuál fue la conformación del equipo que definió el Concejo?	Sí	Alcaldía distrital/municipal
			No	
		(Comisario o comisaría)		
		Psicólogo(a)		
		Trabajador(a) social		
		Médico(a)		
		Otro profesional		
		Secretario(a)		

Responsabilidades del nivel nacional y territorial	Condición	Indicador		Nivel responsable
		Sí	No	
Presupuesto	Presupuesto necesario para dar cumplimiento a los acuerdos de los concejos municipales en los que se hayan dispuesto la creación, composición y organización de las comisarías de familia	¿Se cuenta con un rubro en el presupuesto y en el plan anual de inversiones que asegure el desarrollo misional de la(s) comisaría(s) de familia?		Distritos y municipios concejos municipales
	Infraestructura y dotación	¿Se cuenta con un rubro en el presupuesto y en el plan anual de inversiones que asegure infraestructura y dotación para la(s) comisaría(s) de familia?		Distritos y municipios
	Pago de salarios	¿Se cuenta con un rubro en el presupuesto y en el plan anual de inversiones que asegure el pago de salarios de la(s) comisaría(s) de familia?		Distritos y municipios
	Gastos de funcionamiento	¿Se cuenta con un rubro en el presupuesto y en el plan anual de inversiones que asegure los gastos de funcionamiento de la(s) comisaría(s) de familia?		Distritos y municipios

Responsabilidades del nivel nacional y territorial	Condición	Indicador			Nivel responsable
		¿Se han estandarizado los requisitos para los integrantes del equipo de trabajo de la(s) comisaría(s) de familia?	Sí	No	
Organización	Competencias laborales	¿Se han estandarizado los salarios para los integrantes del equipo de trabajo de las comisarías de familia incluido el comisario?			Departamento Administrativo de la Función Pública Función Pública
	Planta de personal (carrera administrativa)	¿Se cuenta con el apoyo para la implementación del sistema de carrera administrativa, para los comisarios(as) de familia a nivel nacional?	Sí	No	Departamento de la Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil
	Manuales de funciones	¿Se cuenta con manuales de funciones para cada uno de los integrantes de las comisarías de familia a nivel nacional?	Sí	No	Departamento Administrativo de la Función Pública
Capacitación y formación	Diseñar y ejecutar programas de formación para los comisarios y comisarías y los equipos técnicos de las comisarías	¿Se han diseñado y ejecutado programas de formación para los comisarios y comisarías y los equipos técnicos de las comisarías?	Sí	No	Gobierno Nacional (Ministerio de Justicia, Alta Consejería para la Equidad de la Mujer)
	Existencia	¿Existen programas de salud ocupacional para los comisarios y comisarías y los equipos técnicos de las comisarías?	Sí	No	Administraciones distritales/municipales

5.3. Monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas

Cada uno de los niveles establecidos tiene una responsabilidad concreta en lo referente al monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

- **Nivel político-estratégico.** El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer realizarán el seguimiento a la aplicación de los lineamientos técnicos por lo menos anualmente y rendirán cuentas sobre la aplicación de los lineamientos técnicos y las acciones adelantadas para la atención integral de las violencias de género en la familia.
- **El nivel de coordinación, articulación y complementariedad.** Los departamentos deberán hacer asistencia técnica y seguimiento a partir de las condiciones específicas del territorio, brindando acompañamiento y complementariedad a la implementación de los lineamientos.
- **Nivel gerencial.** Las alcaldías distritales y municipales deberán realizar el monitoreo por lo menos bimensual de la aplicación de los lineamientos técnicos para las comisarías de familia. Las alcaldías, a partir del monitoreo realizado, rendirán cuentas a los concejos distritales y municipales y coordinarán con el nivel nacional la entrega de la información recopilada.
- **Nivel técnico-operativo.** Las comisarías de familia y las instituciones con responsabilidades en la atención de las violencias de género en la familia, deberán realizar un monitoreo por lo menos mensual de la acción adelantada para la implementación de los lineamientos técnicos y la atención integral de las violencias de género en la familia.
- **Seguimiento y control.** El Ministerio Público en su conjunto asegurará que a nivel territorial sus instancias realizarán seguimiento y control a la acción de las comisarías de familia en la atención a las violencias de género en la familia. Adicionalmente, el Comité creado por la Ley 1257 del 2008, para el seguimiento de la implementación de la Ley, deberá incluir en sus acciones el impulso al seguimiento y monitoreo de la implementación de los lineamientos, así como una evaluación, por lo menos anual,

de dicha implementación y del funcionamiento de las comisarías de familia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 48/104. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. 23 de febrero de 1994.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 52/86. Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer. 2 de febrero de 1998.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 58/147. Eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar, 19 de febrero de 2004.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/60/210. La mujer en el desarrollo. 22 de marzo de 2006.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/64/141. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. 18 de febrero de 2010.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-097 de 1994. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-539 de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-521/98. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-101 de 1998. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 1998. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 1999. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2000. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-1267 de 2000. Magistrado Ponente Alberto Beltrán Sierra.

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

Colombia, Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-881/02. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia 1292 de 2001. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-789 de 2001. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-1319/01. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2002. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-435 de 2002. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-301 de 2004. Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-059 de 2005. Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia, Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-102 de 2005. Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2006. Magistrados Ponentes Clara Inés Vargas y Jaime Araújo Rentería.

Colombia, Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-820 de 2006. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2007. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-988 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-209 de 2008. Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-946 de 2008. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-29 de 2009. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-009 de 2009. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2009. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-442 de 2009. Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2010. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia. Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-985 de 2010. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia. Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-1015 de 2010. Magistrado Ponente Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-858 de 2010. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-841 de 2011. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-636 de 2011. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 294 de 1996.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 575 de 2000.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 617 de 2000.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 1098 de 2006.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 1257 de 2008.

Colombia. Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 2897 de 2011.

Colombia. Presidencia de la República. Ley 1454 de 2011.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1400 de 1970. Código de Procedimiento Civil.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 652 de 2001.

Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 4840 de 2007.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4799 de 2011.

Colombia. Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud. Resolución 2646 de 2008.

Colombia. Presidencia de la República. Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres, 2012.

Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 1969.

Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2005/4. Eliminación de la violencia contra la mujer. Abril 2005.

Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente Enrique José Arboleda Perdomo. Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00031-00. Bogotá. 2011.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres.

res en el Sistema Interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación, 2011.

Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes Social 91 del 14 de julio de 2005 “Metas y estrategias para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015”.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes Social 140 de 28 de marzo de 2005 modificación a Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015”.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Abril de 2010.

Consejo Superior de la Judicatura. Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. Una vida libre de violencias contra las mujeres. Plegable informativo, 2011.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

Corporación Humanas. Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres. Bogotá, 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fernández Ortega y otro vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (Campo algodónero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Cumbre judicial Iberoamericana (XIV). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, 2008.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía. Bogotá, D. C., mayo de 2005.

Defensoría del Pueblo y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual. Bogotá, junio de 2008.

Defensoría del Pueblo y Profamilia. Módulo para funcionarios y funcionarias: De la A la Z en derechos sexuales y reproductivos, con énfasis en violencia intrafamiliar y abuso sexual. Bogotá, 2007.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Transversalización de género. Instructivo para autores y autoras de módulos de autoaprendizaje. Magdalena Velásquez Toro; Paola A. Salgado Piedrahíta; Manuel Ricardo Toro Velásquez, 2007.

Facio, Alda. De qué igualdad se trata. Ponencia presentada en varios foros en 1995, parte final. San José, Mimeo.

Facultad Regional Multidisciplinaria (Farem). Centro de Investigación, Capacitación y Acción Pedagógica. Monitoreo, seguimiento y evaluación de proyectos sociales. Managua, agosto de 2007.

Fondo de Población de las Naciones Unidas. Derecho a los Derechos. Atención integral a sobrevivientes de delitos sexuales, 2001.

Fundación Social. Implementación de la Ley de Víctimas en las entidades territoriales, 2011.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Lineamientos para la integración de la perspectiva de género en los organismos de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, módulo 1. Campillo, Fabiola y Lara, Silvia, autoras, 1998.

Instituto Canario de la Mujer. Servicio de Coordinación del Sistema Integral contra la Violencia de Género. Guía para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género. Canarias, diciembre de 2009.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamiento Técnico Administrativo para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. Bogotá, 2010.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis. Datos para la vida 2011.

Lafaurie, Ma. Mercedes y Veloza, Erika. “Trazando una ruta para motivar reflexiones en torno a las violencias basadas en género”. Bogotá: Ministerio de la Protección Social y Organización Internacional para las Migraciones, 2010.

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra, 2006.

Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pacto Internacional de los Derechos Humanos.

Procuraduría General de la Nación y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, con énfasis en mujeres y adolescentes. Segunda edición, diciembre de 2006.

Procuraduría General de la Nación, Revista Procurando la Equidad No. 6. Comisarías de familia. Línea de Base Nacional. Bogotá, 2012.

Procuraduría General de la Nación, Revista Procurando la Equidad No. 7. Bogotá, 2012.

Procuraduría General de la Nación. Revista Procurando la Equidad No. 4. Situación de la violencia contra las mujeres. Ley 1257 de 2008. Bogotá, julio de 2009.

Profamilia, Ministerio de Salud y la Protección Social, et ál. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS, 2010.

Programa integral contra violencias de género MDG-F. Tolerancia social e institucional a la VBG. Bogotá, 2010.

Programa Integral contra Violencias de Género MDG-F. Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA. Criterios de Equidad para una administración de justicia con perspectiva de género, 2011.

Programa Integral contra Violencias de Género e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Modelo de atención a las violencias basadas en género para Clínica Forense en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2011.

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 el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Expedientes Nos. 2000-3628, 2005.

Universidad de Alcalá de Henares. Derechos de las mujeres. Módulo I. Igualdad y Género, 2012.

Universidad de los Andes. Revista de Estudios Sociales No. 17. Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia. Javier Pineda Duque y Luisa Otero Peña, 2004.

