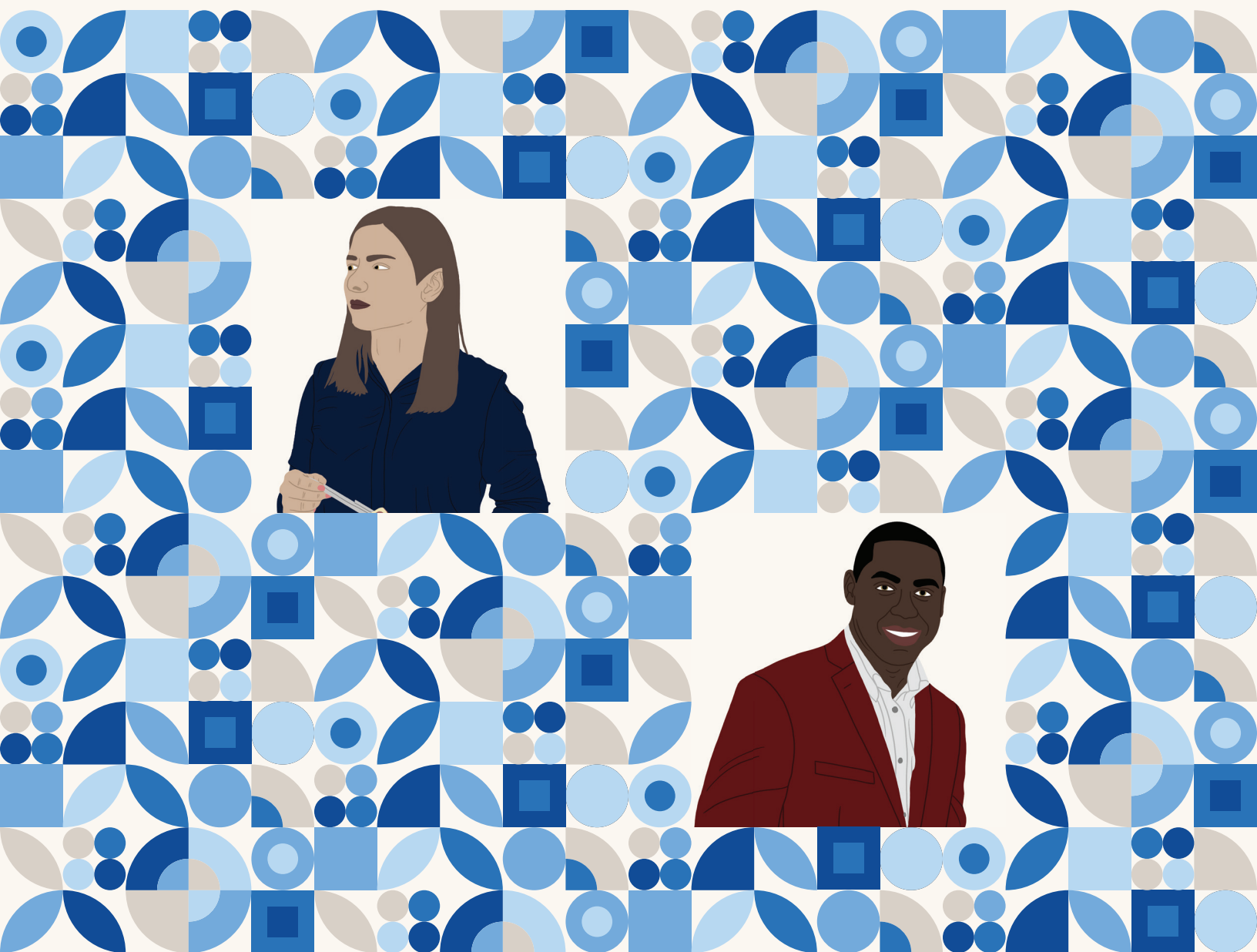




La justicia  
es de todos

Minjusticia



# Justicia Formal

## Tomo III: Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano

Componente I: Justicia Formal

Modelos de Justicia Local y Rural



# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

## **Sara Ferrer Olivella**

Representante Residente en Colombia

## **Alejandro Pacheco**

Representante Residente Adjunto en Colombia

## **Jairo Matallana Villareal**

Gerente área Paz, Justicia y Reconciliación- Justicia y  
Respuesta a Crisis

## **Katherin Díaz Albarracín**

Jefe Nacional de Justicia Local y Rural

## **Luis Miguel Hoyos Rojas**

Coordinador - Componente de Fortalecimiento Comisarial

## **Natalia Muñoz Ferrer**

Consultora - Asuntos de Género del Componente de  
Fortalecimiento Comisarial

## **Mónica Hernández Ríos**

Consultora - Asuntos de Género del Componente de  
Fortalecimiento Comisarial

## **Viviana Herrera Peña**

Consultora - Comisarías de Familia del Componente de  
Fortalecimiento Comisarial

## **Manuel Calderón Pacheco**

Consultor - Asuntos de Discapacidad e Enfoque Diferencial  
del Componente de Fortalecimiento Comisarial

## **María Alejandra Sánchez Rosas**

Diseño e ilustración

**2022**

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del Convenio 481 de 2021.

Primera edición<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lecturas y correcciones externas al Español-España del profesional Joaquín Vicente Vicente.

# Ministerio de Justicia y del Derecho

## **Wilson Ruíz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

## **Francisco José Chaux Donado**

Viceministro de Promoción de la Justicia

## **Diego Llanos Arboleda**

Director de Justicia Formal y Jurisdiccional

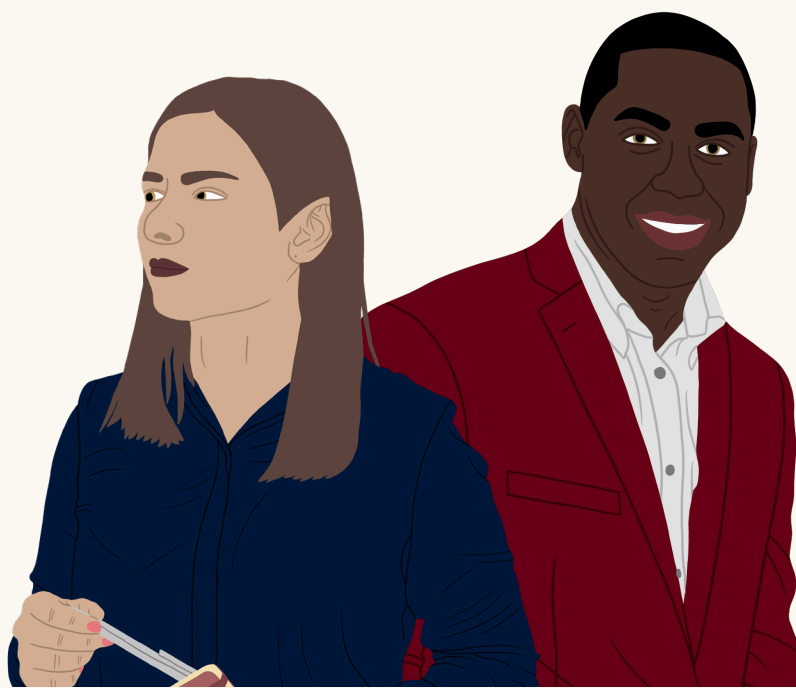
## **Tatiana Romero Acevedo**

Coordinadora del Grupo de Fortalecimiento de la Justicia  
con Enfoque de Género

## **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Bogotá, D.C., Colombia

Carrera 9 N° 12C- 10 PBX: 4443100 [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



# Justicia Formal

**Tomo III: Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano**

Componente I: Justicia Formal  
Modelos de Justicia Local y Rural

## **Agradecimientos**

*El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Colombia) agradecen a las personas e instituciones que hicieron parte del proceso de construcción y reflexión de estos lineamientos. En especial mención a los comisarios, comisarías, jueces, juezas, magistrados, magistradas, profesionales, académicos, académicas y personas pertenecientes a las distintas ramas del poder público en las ciudades y regiones del país.*

# Contenido

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>7</b>
Presentación general	8
Glosario	9
<b>PARTE GENERAL</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>12</b>
Fundamentos generales	12
Antecedentes y justificación	13
Objetivo y ámbitos de aplicación de los lineamientos técnicos	14
Delimitación: Ley 2126 de 2021	15
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>17</b>
Marco conceptual	17
Generalidades teóricas	18
Sexo y género	18
Violencias y sus clasificaciones	19
Violencia: Opresión y discriminación	22
Violencia en el contexto familiar: Aproximación teórica	23
Enfoque o perspectiva de género	25
Enfoque o perspectiva de género en la práctica comisarial	26
Discapacidad y enfoque diferencial en discapacidad	28
Interseccionalidad	32
Función comisarial	34
Justicia familiar	34
Naturaleza jurídica divalente	34
Hermenéutica comisarial	34
Jurisdiccionalidad comisarial	34
Independencia y autonomía comisarial	35
<b>PARTE ESPECIAL</b>	<b>36</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>36</b>
Principios rectores de la atención integral de las violencias por razones de género en el contexto familiar colombiano	36
Los deberes de promoción y eliminación como fundamentos de la principalística	37
El propósito de los principios y principios propiamente dichos	38
Respeto y garantía de los derechos humanos	38
Oportunidad	39
Eficacia	39
Eficiencia	40
Autonomía e independencia	40
Debida diligencia	41

Interés superior de los niños, niñas y adolescentes	41
No discriminación	42
Imparcialidad	44
Atención diferenciada e interseccional	44
Enfoque de género	45
Corresponsabilidad	46
Coordinación	46
Conciencia funcional e institucional	46
Fiabilidad y profesionalidad administrativa	47
Diligencia y efectividad administrativa	47
Imparcialidad administrativa	48
Libertad de expresión en el marco de la justicia familiar	48
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>49</b>
Lineamientos para el abordaje comisarial de las violencias identificadas en el contexto familiar colombiano	49
Competencias para el abordaje de las violencias	50
Acción constitucional para la adopción de medidas	55
Medidas de protección	56
Medidas de atención	63
Medidas de prevención y sensibilización	68
Estabilización de las víctimas de violencia en el contexto familiar	70
Concurrencia para la atención institucional en los casos de violencia en el contexto familiar	70
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>75</b>
Bibliografía	75



# **Capítulo 1: Presentación General**

## **Justicia Formal**

# Presentación General



Las *Comisariías de Familia* (en adelante, **CdF**) son definidas por la Ley 2126 de 2021 como entidades o dependencias encargadas de brindar atención especializada, autónoma, independiente, administrativa y jurisdiccional a las violencias en el marco del contexto familiar<sup>2</sup>. La naturaleza jurídica comisarial por efecto de la antemencionada ley, tiene un carácter «divalente e interdisciplinario», es decir, permite que las **CdF** cumplan funciones administrativas y jurisdiccionales especializadas en la identificación de las «violencias en el contexto familiar» pero de la misma manera, posibilita que aquellas otorguen respuesta jurisdiccional a las múltiples opresiones y/o discriminaciones que, por concurso de otras violencias, se pueden presentar en el contexto familiar.

Hay que reconocer, no obstante, que la Ley 2126 de 2021 incardina el quehacer administrativo y jurisdiccional de las **CdF** al derecho a la justicia, en tal sentido, son dependencias capaces de generar respuestas jurídicas que contribuyen a la erradicación de las violencias en el contexto familiar a partir del ordenamiento vigente<sup>3</sup>. Siendo reconocedores de esta realidad el **Ministerio de Justicia y del Derecho** (en adelante, **Minjusticia**) en asocio con el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (en adelante, **Pnud**), aunamos esfuerzos para contribuir a que las **CdF** inicien un avance progresivo a mejores prácticas administrativas y jurisdiccionales que optimicen sus capacidades institucionales.

Nuestra intención es sugerir y dotar a los comisarios y a las comisarias del país de herramientas, conceptos, métodos, criterios y pautas que asistan el proceso de avance jurisdiccional y administrativo que vienen experimentando, pero también, centrar como objetivo el fortalecimiento de la función comisarial del día a día. Estos aspectos inspiraron la aparición de estos lineamientos que tienen como propósito contribuir a un avance significativo en el objeto misional e institucional de las **CdF**. Nuestro objetivo no significa encapsular la autonomía e independencia reconocida por la

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley 2126 de 2021.

<sup>3</sup> Respecto, la Sentencia T-462 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo trae a colación lo consignado en la Sentencia del 5 de julio de 2013 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (Rad. 2012-02433-00) citada en la Sentencia del 14 de febrero de 2017 (Rad. 2016-03348-00) de la misma Corporación. Reiteración en la Sentencia en la Sentencia T-306/20, M.P. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



legislación y la jurisprudencia a las **CdF**, se pretende vigorizar la operación de estas para que sigan nutriendo la vigencia de nuestra democracia, el acceso a la justicia y la erradicación de las violencias en el marco del contexto familiar.

El **Pnud** y el **Minjusticia** en el marco de los objetivos 5<sup>4</sup>, 10<sup>5</sup>, 16<sup>6</sup> y 17<sup>7</sup> de la agenda 2030 establecimos una agenda común volcada a un «proceso de fortalecimiento técnico» del que derivó la formulación de estos lineamientos que son capaces hoy, de ofrecer un apoyo que contribuye al goce efectivo de los derechos y libertades de los sujetos de derechos en el marco de las relaciones familiares y la Ley 2126 de 2021. Sin dejar de lado que el documento actualiza el estado del arte comisarial e introduce al ordenamiento local una nueva criterización que fortalece conceptos, métodos y experiencias vigentes que en la actualidad sirven para identificar las violencias en los contextos familiares.

Ahora bien, es claro que la práctica jurídica comisarial no es ajena a la clásica división: *parte general* y *parte especial*, en consecuencia y por fines pedagógicos el equipo técnico organizó el documento de esa usual manera. La *parte general* abarca a los Capítulos I y II que introducen las nuevas categorías conceptuales y jurídicas que la Ley 2126 de 2021 demanda al momento de identificar los casos de violencias por razones de género o de otro tipo en el contexto familiar. Los temas van desde la definición de antecedentes, delimitación, justificación y propósitos de los lineamientos como instrumento de política pública<sup>8</sup>, pasando por la demarcación de conceptos claves como género, sexo, violencias, violencia en el contexto familiar, etc., y los principios de «bangalore» como parte de la función comisarial del país, entre otros.

La *parte especial* amplía la explicación sobre la práctica jurídico-comisarial y sugiere nuevas claridades que la Ley 2126 de 2021 establece para su ejercicio. Los Capítulos III y IV precisan las orientaciones fácticas relativas a las competencias, adopción de medidas, trámites y levantamiento de las medidas hasta llegar al rol de las entidades en el abordaje de las violencias en el contexto

familiar. Con relación a la parte especial, estos lineamientos incorporan una innovación más. Presentan desde una perspectiva procedimental, las rutas que contribuyen a la atención de las violencias en el contexto familiar. Esta guía asiste a la incorporación de elementos de gestión relacionada con procedimientos para promover la efectividad, oportunidad y calidad del servicio comisarial, además de incorporar la actualización de formatos que constituyen una ocasión para mejorar el desempeño.

El **Pnud** y el **Minjusticia** decidieron incorporar este acápite pues concentra criterios de legitimación, idoneidad y profesionalidad en la búsqueda de la excelencia en la gestión de la justicia como propósito de la Agenda 2030 que el Gobierno Nacional ha acogido. Así mismo, es una oportunidad para que la función comisarial pueda separar su práctica interpretativa y jurídica de la propiamente administrativa, en el entendido de percibir que esta no deja de ser menos importante, sino que, merece la misma visibilidad, pues es el vehículo que materializa la justicia familiar. Conviene señalar así que el objetivo es entonces presentar la naturaleza administrativa y jurisdiccional de las **CdF** como un todo en el actuar institucional del país.

Como podrá comprobarse a lo largo de este documento, hemos recogido los estándares más elevados de rectitud administrativa y jurisdiccional aplicable a la gestión comisarial. Y por ello, este documento constituye un instrumento de gran valor no solo para la práctica comisarial, sino para el público y todas las personas o grupos interesados en el establecimiento de un robusto sistema jurídico que combata las violencias en el contexto familiar colombiano.

## Glosario

• **Accionado:** *El accionado, es quien tiene la legitimación pasiva en la acción, hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente el llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del*

4 Igualdad de Género.

5 Reducción de las Desigualdades.

6 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

7 Alianzas para lograr los objetivos.

8 Artículo 31 de la Ley 2126/2021.

derecho alegado resulte demostrada<sup>9</sup>.

- **Accionante:** "El que entabla o prosigue una acción. El que la ejercita"<sup>10</sup>. "Quien realiza el acto jurídico que inicia el proceso. Quien posee la existencia de un derecho privado, facultad o poder jurídico acordado al individuo para provocar la actividad jurisdiccional del Estado"<sup>11</sup>.

- **Discapacidad:** Es el resultado de la interacción entre las personas con presuntas deficiencias (físicas, psíquicas o sensoriales, permanentes o temporales) y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad<sup>12</sup>. Otra tesis, propia del constitucionalismo de la discapacidad y de los avances de la filosofía moral y política, la define como una 'diferencia genéricamente humana' entre las existentes, esto es, se entiende la discapacidad como parte de la diversidad humana tan igual como tener un color de piel o un origen nacional, expresada así, es una realidad más del proceso de construcción social y por ese motivo no merece un trato basado en la discriminación u opresión<sup>13</sup>.

- **Acciones afirmativas:** Son políticas públicas cuyo objetivo es compensar las condiciones que discriminan a ciertos grupos sociales del ejercicio de sus derechos. Se les conoce también como acciones positivas, medidas positivas, discriminación en sentido inverso y discriminación positiva<sup>14</sup>.

- **Ajustes razonables:** Son las modificaciones y adaptaciones adecuadas del entorno espacial o inmaterial, en un sentido progresivo, a las necesidades de las personas con discapacidad para contribuir al goce efectivo de sus derechos<sup>15</sup>.

- **Estereotipos:** Son las creencias o convicciones generalizadas sobre características, funciones o atributos específicos personales o roles que cumplen o deben cumplir

los miembros de determinado grupo<sup>16</sup>.

- **Inclusión social:** Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad<sup>17</sup>.

- **Respeto de identidad de género y/ orientación sexual:** Es un derecho y libertad fundamental que implica que toda persona con identidad de género y/u orientación sexual que se autoperciba diferente, debe ser nombrada según lo desee y no conforme al nombre o sexo que aparece en el documento de identidad<sup>18</sup>.

- **Feminismo:** Es la tradición política de la modernidad, igualitaria y democrática, que mantiene que ningún individuo de la especie humana debe de ser excluido de cualquier bien y de ningún derecho a causa de su 'sexo'. Es una teoría política de la igualdad que tiene como propósito mejorar las condiciones de las mujeres en las sociedades políticas generando con este ajuste, un progreso de cambio en las condiciones igualitarias de todos y todas<sup>19</sup>.

- **Teoría queer o estudios queer:** Es una parte de la teoría crítica que tiene como propósito explicar cómo las condiciones sociales y culturales construyen los roles de género. Así mismo, plantea alternativas deconstruccionistas para que la realidad social no limite los procesos identitarios y sexuales de las personas<sup>20</sup>.

- **Macro categoría conceptual y/o jurídica o macro categoría del derecho:** Hace referencia al grado o clasificación jerárquica en el cual se encuentran las normas jurídicas y sus conceptos. Se utiliza esta expresión para definir que una macro categoría encierra generalmente distintas

9 Sentencia T-008 de 2016 Corte Constitucional.

10 Caballaneras, G. (1993). Diccionario Jurídico elemental, 7.

11 Carlos, E. B. (1954). "Acción" en Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, 206-211.

12 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Protocolo de Atención Inclusiva en el Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad, 5.

13 Hoyos Rojas, L. (2021). Comunidad Sorda en Disputa. Vindicación de una Teoría y Tradición Política de la Modernidad. Editorial Ibáñez.

14 Cfr. <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/acciones-afirmativas>.

15 Ibidem 12.

16 Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Cartilla de Género, 36.

17 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Protocolo de Atención Inclusiva en el Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad, 5.

18 Ministerio de Justicia y del Derecho. (20219). Guía de atención a mujeres y personas LGBTI en los servicios de acceso a la justicia, 18.

19 Valcárcel, A. (2020). Ahora Feminismo. Editorial Cátedra. Madrid.

20 Butler, J. (1990). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. New York: Routledge.

*explicaciones que y tales, posibilitan la interpretación del derecho. Las clásicas macrocategorías jurídicas que conocemos son: derecho público, privado y social cada una con sus explicaciones, conceptos, interpretaciones y subconceptos.*

▪ **Vulnerabilidad social:** *Es un fenómeno social multidimensional que da cuenta de los sentimientos de riesgo, inseguridad e indefensión y de la base material que los sustenta<sup>21</sup>.*

---

21 Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada una mirada desde américa Latina. CEPAL.



# Parte General

## Capítulo 2: Fundamentos Generales

Justicia Formal

# Fundamentos Generales

## Antecedentes y justificación

El presente documento es resultado de la alianza **Minjusticia-Pnud** (en adelante, la alianza) que, a partir de 2021, integró un equipo técnico consultor para la revisión y análisis de los distintos insumos de política pública, documentos y legislación existente sobre las **CdF**. Así mismo, a partir de octubre de 2021, la alianza organizó bajo la coordinación del equipo<sup>22</sup> unas jornadas de socialización, fortalecimiento y formulación de instrumentos técnicos para corroborar la realidad social y jurídica de la praxis comisarial del país. A esta fase se denominó «alistamiento».

A esta fase se adscribió la encuesta **Evacof 1.0 – Encuesta de Valoración Técnica de las Comisarías de Familia** implementada entre diciembre de 2021 y enero de 2022 con el propósito de realizar una aplicación piloto en (20) Comisarías seleccionadas para conocer las principales realidades y tendencias comisariales<sup>23</sup>. La selección de las **CdF** se basó en un proceso liderado por el **Minjusticia** que, sin llegar a ser una muestra representativa, impulsó una primera línea de análisis para el fortalecimiento comisarial en el marco de la Ley 2126 de 2021.

COMISARÍAS QUE INTEGRARON EL COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO COMISARIAL <sup>24</sup>	
DEPARTAMENTO	DEPENDENCIA
Antioquia	Comisaría de Familia de Tarazá
Antioquia	Comisaría de Familia de Valdivia
Antioquia	Comisaría de Familia de Briceño
Córdoba	Comisaría de Familia de San Carlos
Córdoba	Comisaría de Familia de Cotorra
Córdoba	Comisaría de Familia de Valencia
Chocó	Comisaría de Familia de Medio Atrato
Chocó	Comisaría de Familia de San Juan
Chocó	Comisaría de Familia de Carmen del Darién
Caquetá	Comisaría de Familia de Solano
Caquetá	Comisaría de Familia de Solita
Caquetá	Comisaría de Familia de Cartagena del Chairá
Caquetá	Comisaría de Familia de Morelia
Cauca	Comisaría de Familia de Suárez
Cauca	Comisaría de Familia de Mercaderes
Cauca	Comisaría de Familia de Piendamó
Cauca	Comisaría de Familia de López
Cauca	Comisaría de Familia de Olaya Herrera
Cauca	Comisaría de Familia de Ricaurte
Cauca	Comisaría de Familia de Cumbitara

**Gráfico 1.** Comisarías de Familia integradoras del componente. Fuente: elaboración propia.

<sup>22</sup> Equipo consultor PNUD (Colombia) de Fortalecimiento Comisarial.

<sup>23</sup> La Coordinación del equipo consultor del PNUD para el Fortalecimiento Comisarial contó en este nivel de análisis con la lectura y diagnóstico externo de la politóloga Sharom Sanjuán Barranco.

<sup>24</sup> Las siguientes comisarías han venido siendo objeto de intervención territorial y visitas en el territorio nacional.

El **Minjusticia** hizo partícipe a las **CdF** anteriormente seleccionadas como validadoras del ejercicio de formulación de los presentes lineamientos cumpliendo con el criterio de validación interna y, además, la obligación convencional del objetivo 16<sup>25</sup> de la Agenda 2030. La validación se nutrió de profesionales, académicos y académicas de reconocida trayectoria nacional en especial mención las doctoras **Cecilia Díez Vargas**<sup>26</sup> y **Yadira Alarcón Palacio**<sup>27</sup> además de los aportes de los Comisarios y Comisarias de distintos lugares del país que sumaron su experiencia técnica y voces a las distintas mesas y encuentros propuestos. La presencia de jueces, juezas, procuradores, procuradoras, magistrados y magistradas, al igual que otras instituciones ligadas al abordaje de las violencias en el contexto familiar, permitieron delimitar la agenda técnica.

Desde una perspectiva académica y técnica vista por expertos y por los profesionales locales en el territorio del **Pnud**, la respuesta que recibió **Minjusticia** fue rotundamente positiva. Los encargos sobre centrarnos en las medidas de protección, pero también en el fortalecimiento de la función administrativa y jurisdiccional entre otros temas, se convirtieron en el punto de partida para emprender una agenda de avance. El objetivo metodológico fue producir un lineamiento útil para el país y de la mano de las **CdF** renovar perspectivas para mejorar la seguridad de las mujeres y otros sujetos de derecho en el marco del contexto familiar.

## Objetivo y ámbitos de aplicación de los lineamientos técnicos

Los lineamientos tienen como propósito fortalecer a las **CdF** en el marco de la Ley 2126 de 2021 para la atención especializada, autónoma, independiente, administrativa y jurisdiccional de las violencias que, por razones de género, entre otras, puedan padecer los sujetos de derechos en los contextos familiares. Entrega un conjunto de orientaciones técnicas, jurídicas y administrativas para contribuir a prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de las distintas violencias que competen a la Ley 2126 de 2021.

25 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

26 Directora de la Especialización en Derecho de Familia del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario (Universidad del Rosario) y del Eje Disciplinar de Derecho Civil en la Facultad de Jurisprudencia de la misma institución.

27 Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Directora de la Especialización en Derecho de Familia de la misma universidad, miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y directora de la revista de la misma institución.

## Objetivo general

Establecer elementos técnicos que orienten el accionar jurídico y administrativo de las **CdF** para responder de manera integral a la prevención y atención de las violencias por razones de género u otras identificadas en el contexto familiar según lo dispuesto en la Ley 2126 de 2021.

## Objetivos específicos

1. *Presentar los insumos jurídicos y teóricos que fortalecen la innovación que introdujo la Ley 2126 de 2021 al fijar la competencia comisarial como especializada en las violencias en el contexto familiar.*

2. *Sugerir a la operación jurídica comisarial distintos niveles de análisis sobre otras violencias que, estando relacionadas o no con el género, pueden estar presente en el contexto familiar.*

3. *Sugerir a la mecánica comisarial la importancia del análisis de la discapacidad; la interseccionalidad, el enfoque de género y la perspectiva feminista entre otros, como niveles de análisis legítimos que contribuyen a la identificación de formas de discriminación y opresión de las mujeres, niñas, adolescentes, población LGBTIQ+ entre otros sujetos de derechos presentes en el contexto familiar.*

4. *Presentar una nueva forma de intervención legal, jurisdiccional y administrativa para que las **CdF** puedan indexar la nueva realidad normativa (Ley 2126 de 2021) a su práctica diaria.*

Los lineamientos reiteran a la administración pública nacional, distrital y municipal, así como a las instituciones con competencia en la atención a la violencia basada en género y/o en el contexto familiar, sus responsabilidades como también el reconocimiento técnico del rol protagónico de las **CdF** como responsable de las garantías y restablecimiento de derechos a las víctimas o sobrevivientes de las violencias generales y violencias de género en el ámbito de las relaciones familiares.

## Delimitación: Ley 2126 de 2021

La Ley 2621 de 2021 establece que las **CdF** tienen un objeto misional relacionado con brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar.

Este es un avance toda vez que se identifica a las **CdF** como *entidades especializadas* en el manejo de la violencia de género y otras violencias, siempre y cuando ocurran en el contexto familiar. Lo anterior significa asumir un parámetro jurídico que permite entender que, la competencia comisarial no solo está reducida a restablecer y reparar los derechos de quienes están en riesgo, sino ejercer una práctica de prevención con la que se puede anticipar al riesgo y/o ocurrencia de la violencia. Este nuevo parámetro posibilita que:

1. Las **CdF** puedan asumir las miradas jurídicas, sociojurídicas y psicosociales necesarias para identificar la violencia como fenómeno multidimensional, esto es, señalar cómo se manifiesta e incide de forma diferencial en los sujetos de derechos integrantes de un núcleo familiar y,
2. Posibilita que la función comisarial construya análisis preventivos de las violencias identificadas en el contexto familiar como formas de erradicación anticipada de las prácticas violentas y la cultura de la violación<sup>28</sup>.

En tal sentido, la delimitación de los lineamientos se centra en las disposiciones introducidas por la Ley 2126 de 2021 y sus innovaciones jurídicas. La 2126 de 2021 es el nuevo marco regulador aplicable y fijó tres componentes centrales clasificados de la siguiente manera:

### Componente técnico

Los criterios, principios, enfoques, rutas,

mecanismos legales y misionales para la integración y conformación de las **CdF**. Así mismo, las nuevas instrucciones sobre la integración y definición valorativa de las violencias por razones de género, entre otro tipo de violencias identificadas en el contexto familiar<sup>29</sup>.

### Componente funcional

Los criterios administrativos para la creación, funcionamiento y organización de la oferta de servicios de las **CdF** y la identificación del Minjusticia como Ente Rector<sup>30</sup>.

### Componente de gobierno abierto:

Los criterios para que la sociedad civil se apropie del conocimiento relacionado con la acción de las **CdF** y para ello instituye rutas y mecanismos para el seguimiento, vigilancia y rendición de cuentas, no solo por parte de la sociedad civil, sino por parte del Minjusticia a través de los canales y sistemas de información diseñados<sup>31</sup>.

Estos componentes delimitaron la acción de estos lineamientos y justificaron su expedición. La intención es contribuir a que las **CdF** puedan desarrollar sus funciones administrativas y jurisdiccionales apoyadas por la asistencia técnica del **Minjusticia**. Con relación a los temas de la práctica comisarial como el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, este lineamiento proveerá información siguiendo la orientación del **Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)**, la **Presidencia de la República** y la Jurisprudencia vigente. La orientación no propondrá ningún tipo de variación en el sistema legal o precedencial existente, sino que las recordará y se remitirá a ellas para generar una coherencia con estos lineamientos.

Como se describirá, en algunos municipios los Comisarios y Comisarias ejercen como Defensores de Familia; comprendiendo esta situación, la intención de estos

<sup>28</sup> Entiéndase por "cultura de la violación" un macroconcepto que define a la práctica social en la cual la violación en cualquiera de sus manifestaciones (violencias y violaciones materiales o inmateriales) se encuentra interiorizada y normalizada debido a actitudes sociales y políticas relacionada con los cuerpos, roles, género, sexo y sexualidad en las sociedades. En: PATEMAN, Carol (2019). El Contrato Sexual. Traducción de María Luisa Femenías. Editorial. Ménades. Madrid.

<sup>29</sup> Cfr. Artículos 1 al 5 y, 16 al 20 de la Ley 2126 de 2021.

<sup>30</sup> Cfr. Artículos 21 al 33 de la Ley 2126 de 2021.

<sup>31</sup> Cfr. Artículos 34 al 47 de la Ley 2126 de 2021.

lineamientos será también diferenciar las competencias comisariales y defensoras en el marco del artículo 7º y concordantes de la Ley 2126 de 2021. No obstante, se reitera que, este lineamiento no perderá como objetivo fortalecer a las CdF en el marco de la Ley 2126 de 2021. De ahí que sea necesario precisar otra delimitación: El **ICBF** (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) siendo partícipe en el proceso de diseño de este documento, no es abarcado como destinatario de la intervención y operación de estos. Lo anterior no excluye la posibilidad de que estos lineamientos precisen sugerencias y recomendaciones derivadas de la articulación de los comisarios y de las comisarias con el **Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)**.





# Capítulo 3: Marco Conceptual

## Justicia Formal

# Marco Conceptual

## Generalidades teóricas

Este acápite presenta los fundamentos teóricos para la comprensión de los distintos enfoques que hacen parte del análisis de las violencias que, por razones de género u otras, pueden desarrollarse en el contexto familiar. Así mismo, las definiciones aquí presentadas y en especial mención, las referencias teóricas afines a la «violencia» se entenderán desde la perspectiva del contexto familiar según lo fijado por la Ley 2126 de 2021. Así mismo, el acápite introduce los elementos básicos para la comprensión de los nuevos conceptos que definen los roles, facultades y funciones de las (CdF) según lo establecido por la ley antemencionada.

## Sexo y género

Cuando hablamos de las diferencias entre mujeres y varones, y de cómo a partir de éstas se construye la violencia (incluida la violencia en el contexto familiar), es necesario hablar de dos conceptos que con frecuencia suelen confundirse: sexo y género. Aunque en ocasiones los términos sexo y género suelen usarse como sinónimos, jurídicamente no tienen la misma connotación.

El «sexo» hace referencia a las características biológicas y fisiológicas que diferencian al varón y a la mujer como organismos biológicos. Se refiere a las diferencias y características anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que los definen como varones o mujeres; son características con las que se nace, universales e inmodificables. La comprensión del sexo está mediada por el «dimorfismo sexual» esto es, percibir que existen diferencias relacionadas con los órganos sexuales entre otras características que nos diferencian naturalmente

o lo que tradicionalmente conocemos como «macho» y «hembra»<sup>32</sup>.

Por el contrario, el «género» es el conjunto de ideas, comportamientos y atribuciones que una sociedad considera apropiados para cada sexo, sin embargo, profundizaremos en este aspecto. En Colombia como en la gran mayoría de sistemas jurídicos occidentales, el «género» tiene dos connotaciones: género entendido como «categoría de análisis» o género comprendido como «identidad-sentida». Como *categoría de análisis* hace referencia a un marco conceptual construido por la antropología, pero mayormente desarrollado por la teoría feminista que, describe como a partir del sexo biológico, varones y mujeres encarnan roles que afirman jerarquías y procesos de desigualdad estructural<sup>33</sup>. Esta interpretación del género es la que hemos conocido en los llamados estudios de género o análisis jurídico del género. En otras palabras, el género hace referencia a un análisis de los desequilibrios, ventajas, equilibrios o desventajas asociadas a ser varones, mujeres o niñas y niños y esta ha sido la inicial y principal perspectiva tradicional<sup>34</sup>.

El género como *identidad* hace referencia a una comprensión interna del vivir una práctica o rol en la sociedad. Esta es una explicación teórica que se produjo a mediados del siglo XX y que tiene sus orígenes en la *teoría queer*, donde el género pasa a afirmar el concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los roles, comportamientos, sentimientos y deseos que esto conlleva (Rodríguez, 2020). En esta perspectiva *género* es una identidad que se relaciona con cómo vivimos y cómo sentimos el cuerpo a partir de la experiencia personal y sexual y cómo lo llevamos a lo público (Amorós, 2020). Esta perspectiva es la que soporta la llamada «identidad de género»<sup>35</sup> o autoconcepción

32 MEAD, Margaret (1949): *Male and Female: The Classic Study of the Sexes*. William Morrow Edition. New York.

33 MIYARES, Alicia (2017): Las Trampas Conceptuales de la Reacción Neoliberal: «Relativismo», «Elección», «Diversidad» e «Identidad» *Revista Europea de Derechos Fundamentales* Nº, 29, p. 121, Madrid.

34 FACIO, Alda (1992): Cuando el género suena, cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal. San José: ILANUD.

35 Según las Naciones Unidas, existen (112) identidades de género, solo por mencionar algunas: "Amica-género, que cambia según el amigo con quien estés, o el Hidro-género, que comparte cualidades con el agua. Género vacío, que se describe, como su nombre lo dice, como un género vacío, que cuando es consultado por su género solo tiene un espacio en blanco en su mente. El Pan-género, son aquellas personas que tienen la sensación de tener todos los géneros al mismo tiempo. Este género se ha establecido como el que se relaciona mejor con todos los géneros. Adamasgender, un género que se niega a ser categorizado. Andrógino, persona cuya identidad es una mezcla en distintos grados entre mujer y hombre. También se puede usar como sinónimo ginoandros. Neutrois, lo opuesto a la androginia, personas que hacen una supresión de las características tradicionalmente asignadas como masculinas o femeninas.

del género que una persona desea externalizar o vive en performatividad pública (Butler, 1990).

En el marco del ejercicio comisarial es importante conocer las diferencias entre sexo y género, pues si bien la violencia contra las mujeres y distintos sujetos de derechos es un fenómeno multicausal, una de sus raíces radica en creer que la masculinidad y feminidad determinan funciones, oportunidades, valoración y relaciones entre mujeres y varones, donde las mujeres y niñas por pertenecer al sexo femenino son social y jurídicamente inferiores, aspecto que puede desembocar en las violencias. Por tal motivo, la Ley 2126 de 2021 tiene el objetivo de que los comisarios y comisarias puedan identificar como la existencia de estereotipos sexuales basados en el género, roles impuestos a mujeres y varones, así como a las normas sociales que consienten el abuso dan vida jurídica a prácticas violentas en el contexto familiar.

## Violencias y sus clasificaciones

Es importante comprender que la violencia es una «categoría política» y no una categoría analítica. Así, por ejemplo, una categoría analítica como *género* sirve para presentar diferencias entre varones y mujeres e identificarlas y, una categoría política como la *violencia* asociada al género, sirve para identificar como la diferencia entre varones y mujeres genera desigualdad y sobre tal ejercer una acción política o jurídica correctiva.

La violencia es definida por **Iris M. Young** como un rostro de la *opresión social*<sup>36</sup>. Es la capacidad de ejercer en otro, otra u otros (grupos humanos) formas ilegítimas de coacción física o no física para someter y constreñir sus voluntades, aspecto que genera la vulneración sistemática de sus derechos e integridad física.

Las violencias son entonces, una de las formas de expresión que causan más afectación a nivel psicosocial en las vidas, pues se manifiestan con expresiones de desigualdad basadas en imaginarios culturales, que en el caso de las mujeres y las niñas como de otros sujetos de derechos, posicionan a la mujer como ser débil, sumiso, sin capacidad de decisión y al varón como quien ejerce poder y quien tiene la responsabilidad de educarlas y protegerlas.

Con relación a la violencia y su especial énfasis en las mujeres y las niñas la ley 1257 de 2008 afirma que las violencias contra las mujeres son:

*«(...) cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, 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 económicas»*

Así mismo, la Convención Belem do Para (1994) define las violencias contra las mujeres como:

*«Una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales que limita total o parcialmente a la mujer en el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades; porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. (p. 75)»*

Las violencias tienen así, graves consecuencias físicas, económicas y psicológicas sobre las mujeres y las niñas tanto a corto como a largo plazo, al impedirles participar plenamente y en pie de igualdad. Pero también, tienen especial connotación en el marco de las relaciones familiares y/o el contexto familiar, pues es imposible negar que ahí también se producen. Las condiciones que ha creado la pandemia: confinamientos, restricciones a la movilidad, mayor aislamiento, estrés e incertidumbre económica han provocado un incremento alarmante de la violencia contra mujeres y niñas en el ámbito familiar y han expuesto todavía

36 YOUNG, Iris (2000): La injusticia y la política de la diferencia, edit. Cátedra, pág. 89-107.

más a las mujeres y las niñas a otras formas de violencia<sup>37</sup>. Es importante comprender la violencia como una forma de opresión, pues un error jurídico común es desligarla de lo que es para darle únicamente el tratamiento como una forma de discriminación siendo que, opresión y discriminación, son aspectos jurídicamente distintos y cómo se explicará, se abordan de manera diferente. Así las cosas, siguiendo la clasificación de la ONU podemos clasificar las violencias conocidas cuya especificidad no priva de sus posibilidades en el contexto familiar colombiano<sup>38</sup>.

### Violencia de género

Hace referencia a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas por razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas culturalmente aceptadas. Este tipo de violencia subraya el hecho de que las diferencias de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia existentes. Si bien las mujeres y niñas son las que más sufren este tipo de violencia, los varones y los niños también. Así mismo, esta categoría conceptual se emplea para describir la violencia dirigida contra las personas LGBTQ+ quienes, por razón de su género socialmente asumido, son víctimas de prácticas discriminatorias y opresivas<sup>39</sup>.

### Violencia contra las mujeres y las niñas

Se define como un acto de basado en el género que da como resultado un daño directo o sufrimiento físico, sexual, económico, patrimonial o psicológico para la mujer y las niñas tanto en la vida pública como en la vida privada. Según ONU Mujeres este tipo de violencia abarca la violencia que se produce en el seno de la familia o de la comunidad, así como la perpetrada o tolerada por el Estado, es decir,

la llamada violencia política o institucional<sup>40</sup>.

### Sobreviviente de violencia

ONU Mujeres se refiere a esto como cualquier persona que haya experimentado violencia sexual o de género, inicialmente. Sin embargo, el concepto puede ser ampliado y aplicado a otros contextos como la violencia económica, entre otros. Su significado es similar al de víctima, aunque suele preferirse sobreviviente frente a este último porque implica resiliencia<sup>41</sup>.

### Violencia vicaria

También conocida como violencia por sustitución o violencia por *interpósita* persona hace referencia a una forma de opresión por la que un progenitor, en específico el padre, ataca a una hija o un hijo con el objetivo de generar dolor o sometimiento a la madre. ONU España la define como la expresión más cruel de la violencia contra las mujeres, pues logra instrumentalizar a los hijos o hijas para generar coacción, fuerza o sometimiento de la madre, lo que implica una doble instrumentalización.

### Violencia económica

Es aquella que tiene como propósito ejercer una relación de dependencia financiera o económica sobre una o varias personas, manteniendo para ello un control absoluto sobre la administración del patrimonio y de los recursos, impidiéndole acceder a ellos y así mismo cercenar cualquier posibilidad de desarrollar autonomía económica<sup>42</sup>.

### Violencia patrimonial

Tiene como objetivo la mutación, escamoteo, destrucción, retención o alzamiento de objetos, bienes, valores, prestaciones económicas, derechos de contenido económico o recursos

37 Sobre el particular. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.  
38 A propósito, una clasificación ilustrativa. Los conceptos aquí consignados se utilizaron para construir la esquematización presentada. En: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>.  
39 *Ídem*.  
40 HOYOS ROJAS, L (2013): Derecho Económico y Género: Análisis para la erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana. Revista Contextos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.  
41 *Ibidem*, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>.  
42 HOYOS ROJAS, L (2014): Marco Analítico de Harvard en los Análisis del Derecho Económico: Alianza para la erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana. Revista Derecho Público. Universidad de los Andes. Bogotá.

destinados a satisfacer las necesidades socioeconómicas de una persona o varias personas. La violencia se manifiesta porque se ejerce una coacción inspirada en el patrimonio que condiciona la libertad y la voluntad del sometido o sometida<sup>43</sup>.

### Violencia psicológica

Consiste en provocar miedo a través de la intimidación, en amenazar con causar daño físico a una persona, su pareja o sus hijas o hijos o con destruir sus bienes; implica también someter a una persona a maltrato psicológico o en forzarla a aislarse de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo<sup>44</sup>.

### Violencia emocional

Consiste en minar la autoestima de una persona a través de críticas constantes, en infravalorar sus capacidades, insultarla o someterla a otros tipos de abuso verbal; en dañar la relación de una pareja con sus hijas o hijos o no permitir a la pareja ver a su familia ni a sus amistades<sup>45</sup>.

### Violencia física

Consiste en causar o intentar causar daño físico empleando cualquier otro tipo de fuerza física. Puede incluir daños a la propiedad<sup>46</sup>.

### Violencia sexual

Según ONU este tipo de violencia hace referencia a cualquier acto de naturaleza sexual cometido contra la voluntad de otra persona. La violencia sexual puede incluir:

- **Acoso sexual:** Abarca el contacto físico no consensuado, por ejemplo, cuando una persona agarra, pellizca, propina bofetadas o realiza tocamientos de índole sexual a

otra persona. Incluye también otros tipos de violencia no física, como abucheos, comentarios sexuales sobre el cuerpo o el aspecto de una persona, la solicitud de favores sexuales, miradas sexualmente sugerentes, acecho o exhibición de órganos sexuales<sup>47</sup>.

- **Violación:** Es cualquier penetración vaginal, anal u oral no consentida por parte de otra persona utilizando cualquier parte del cuerpo o un objeto. Puede ser una persona conocida o no por el/la sobreviviente, ocurrir dentro del matrimonio y de una relación de pareja, así como durante un conflicto armado<sup>48</sup>.

- **Violación Correctiva:** Esaquella perpetrada contra una persona por su orientación sexual o identidad de género. Su finalidad es obligar a la víctima a comportarse de manera normal o acorde con una determinada visión normativa del género o del sexo<sup>49</sup>.

- **Cultura de la violación:** Es el entorno social que permite normalizar y justificar la violencia sexual. Tiene su origen en el «patriarcado»<sup>50</sup> y se alimenta de desigualdades y sesgos persistentes en lo que concierne al género y la sexualidad<sup>51</sup>.

La clasificación de las violencias no es taxativa y en el ejercicio práctico se complementa con las distintas legislaciones o desarrollos jurisprudenciales que, sobre la materia, existan en Colombia. Sin embargo, sirve para ilustrar y presentar a los comisarios y a las comisarias las distintas categorías conceptuales existentes que le ayudarán a comprender que, en el contexto familiar, pueden existir distintas prácticas violentas que acorde a los hechos narrados podrán encajar en las definiciones anteriormente establecidas.

43 *Ídem.*

44 *Ibidem*, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>.

45 *Ídem.*

46 *Ídem.*

47 *Ídem.*

48 *Ídem.*

49 *Ídem.*

50 Se denomina patriarcado a un conjunto de prácticas sociales, culturales, económicas, políticas y morales que tienen como propósito la minorización sistemática de las mujeres y además, la negación de los derechos y libertades de otros sujetos de derechos. En: LA DCEUFF, Michèle (1989). *L'Étude et le Rouet. Des femmes, de la philosophie, etc.*, Paris, du Seuil.

51 *Ibidem*, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>.

## Violencia: Opresión y discriminación

Entender la violencia en el marco del contexto familiar, implica situarla como rostro de la opresión. Explica Hoyos que la «discriminación» significa diferenciar, distinguir y separar una cosa de otra como resultado de un *prejuicio*. Advierte que esta se produce cuando una persona o grupo es tratado de forma desfavorable por presentar características específicas tales como: *orientación sexual, religión, nacionalidad, clase social, raza, edad, discapacidad*, características sociales frente a las que la sociedad civil establece comportamientos de exclusión específicos. De la misma manera define a la «opresión» señalando que es distinta a la discriminación porque presenta rasgos totalmente distintos, a diferencia del prejuicio —base de la discriminación—, la opresión parte de una *relación desigual* en el acceso a los bienes e impone al grupo social o a la persona el cumplimiento de normas que son la base de una decisión social mayoritaria o personal que se estableció sin el o ellos<sup>52</sup>.

En tal sentido, la opresión no significa discriminar o tratar a una persona como si esta no existiera, es tratarla de forma desigual aún teniendo derechos, por tanto, el mecanismo de la opresión no es la exclusión—como sucede en la discriminación—, sino la *coacción social o física* para lograr el sometimiento que produce la desigualdad. La opresión a diferencia de la discriminación restringe de modo completo la libertad e igualdad de quienes la sufren, pero socialmente no se percibe como discriminación, sino como un estar natural, pues la opresión no se ve.

**Hoyos y Young**<sup>53</sup> coinciden en que la opresión conlleva al sostenimiento de relaciones de «poder asimétricas» usándose para ello una o las cinco formas de su manifestación: *explotación, marginación, carencia de poder, imperialismo cultural y la violencia*. Estas formas de opresión son reales en las mujeres y las niñas y, otros sujetos de derechos que las sufren por razones de sexo y género. Sin embargo, no se descarta que también puedan manifestarse (según el caso) en el contexto familiar colombiano.

A. La **explotación** se produce cuando se ha transferido a otras personas, principalmente

*varones [en el caso de las mujeres], el fruto del trabajo material. La explotación hace alusión a las energías laborales, sexuales, los cuidados y la crianza infravalorada y no reconocida en distintos entornos sociales y económicos. La explicación es perceptible en aquellas relaciones familiares donde se demanda cierta capacidad de producción a las mujeres que posteriormente no son compensadas por los sueldos y honorarios justos;*

B. La **marginación** se produce cuando las personas, en este caso cuando las mujeres y las niñas, entre otros sujetos de derechos, han sido expulsadas de la participación útil en la sociedad y se les ha aislado de la meritocracia para ocupar cargos u ocupaciones por razones de su sexo, género, discapacidad, raza, etc. Han sido privadas del acceso a bienes y servicios e impelidas a sostener una identidad coherente con el proyecto de igualdad democrática;

C. La **carencia de poder** mayormente identificada en las mujeres, ha determinado que estas estén obligadas por el deber a obedecer a peticiones o exigencias de otros sujetos, pero también de la misma comunidad social o familiar que internamente hace interacciones basadas en el autoritarismo; de la misma manera puede presentarse en los casos donde los padres, madres o familiares despojan a los niños, niñas y adolescentes de sus derechos a la participación y a la igualdad en el interior del contexto familiar.

D. El **imperialismo cultural** significa que los rasgos dominantes en la sociedad civil, en este caso, masculinos, convierten en invisible las aportaciones de las mujeres estereotipándolas por razón de su sexo, género, discapacidad, origen racial, cultural o político; de la misma manera puede presentarse en los casos donde exista una única forma de interpretación social o cultural que pretenda imponerse sobre el derecho a la autonomía, las aportaciones, percepciones, decisiones, voces y derechos de los distintos sujetos que integran el contexto familiar.

E. La **violencia propiamente dicha** para el caso que nos compete, nos remite al hecho

52 HOYOS ROJAS, L. (2021): Comunidad Sorda en Disputa: Vindicación de una Teoría y Tradición Política de La Modernidad. Editorial Ibáñez, Bogotá.

53 Adaptación a la comunidad sorda a partir de: YOUNG, Iris (2000): La injusticia y la política de la diferencia, edit. Cátedra, pág. 89-107. Para un análisis más detallado de los rasgos de la opresión, en: MIYARES, Alicia (2019): Democracia Feminista, ediciones cátedra, Madrid.

*de que por ser mujer o niña o presentar características genéricas o sexuales distintas se está mayormente expuesta o expuesto a sufrir un ataque físico, psicológico o sexual, pudiendo convertirse en violencia sistemática y en algunas culturas tolerada como práctica social violentar a las mujeres entre otros sujetos de derechos con orientaciones sexuales e identidades de género distintas al patrón heterosexual o por razón de su discapacidad, etnia u origen social.*

Percibir la violencia como rostro de la opresión posibilita fortalecer el camino de análisis jurídico que informa que, aunque mujeres y varones presenten características sociales y culturales distintas por la edad, la discapacidad, el origen étnico, racial, social e incluso, identificaciones y orientaciones ajenas a los patrones heterosexuales; de la misma manera que, aunque existan niños, niñas y adolescentes o adultos mayores en el núcleo familiar con características diferenciales ajenas al vínculo familiar o convivencial, ninguna de tales características, otorga un derecho a generar prácticas violentas en el contexto familiar pues tal comportamiento es opresión. Es vital para la praxis comisarial interpretar jurídicamente que, el paradigma de imponer la fuerza física, psicológica o ideológica a partir de un específico punto característico del sujeto de derecho (género, economía, discapacidad, orientación sexual, etc.), es el causante de los tipos de violencias conocidos que, por hoy, se entienden interpeladas y cobijadas para su erradicación en la Ley 2126 de 2021.

## **Violencia en el contexto familiar: Aproximación teórica**

La Ley 2126 de 2021<sup>54</sup> incorpora una nueva macrocategoría conceptual la «violencia en el contexto familiar» íntegramente distinta a la *violencia doméstica*<sup>55</sup> y la *violencia intrafamiliar*<sup>56</sup>. A pesar de que suena afín a nuestra tradición jurídica la violencia en el contexto familiar es una nueva definición que incorpora la legislación al derecho local. El

artículo 5 de la antemencionada ley la define como:

*«(...) toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo»*

En tal sentido, es el patrón de comportamiento social encaminado a producir un daño que posibilita adquirir o mantener el poder y el control sobre uno o varios sujetos integrante del contexto familiar o sobre las relaciones sociales derivadas del mismo. Sometimiento que abarca cualquier acto físico, sexual, emocional, económico o moral. Sin embargo, a partir del artículo 5 de la Ley 2126 de 2021 el contexto familiar está compuesto por tres elementos que podemos clasificar de la siguiente manera:

- 1. Los sujetos físicos o miembros del núcleo familiar;*
- 2. Las condiciones que rodean al núcleo familiar y,*
- 3. La valoración de las acciones u omisiones identificadas.*

Por «sujetos físicos» se entenderá a los miembros integrantes internos y externos del núcleo familiar que, en términos de ley, pueden o no convivir bajo el mismo techo. Tales sujetos son los actuales sujetos de derechos que en sus distintas expresiones (varones, mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, etc.) conforman e integran por distintas formas núcleos familiares en Colombia.

Las «condiciones que rodean al núcleo familiar» hace referencia a las características sociales, económicas, culturales, territoriales, religiosas, políticas, patrimoniales o étnicas que han dado origen y delimitan las relaciones familiares en su actuar público o privado. Tales condiciones

**54** Artículo 1º. Objeto de la Ley.

**55** «La violencia doméstica contra la mujer, puede definirse como aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, con independencia del lugar en el que se materialice, que dañe la dignidad, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad y el pleno desarrollo. Así entonces, pueden ocurrir actos de violencia contra la mujer en el ámbito familiar cuando se ejerce contra mujeres miembros del grupo familiar como consecuencia de los vínculos que la unen con la institución». En: Corte Constitucional, Sentencia SU-080/2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

**56** «El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años». En: Corte Constitucional, Sentencia C-368/2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

son en todo momento objeto de protección o mejora velándose por su respeto y conservación<sup>57</sup>, sin embargo, para fines comisariales, serán objeto de análisis en la medida que tengan algún tipo de relación con la generación de violencias. La «valoración de las acciones u omisiones identificadas» son el análisis de las operaciones personales o colectivas que teniendo origen en el núcleo familiar pueden ser fuente de violencias.

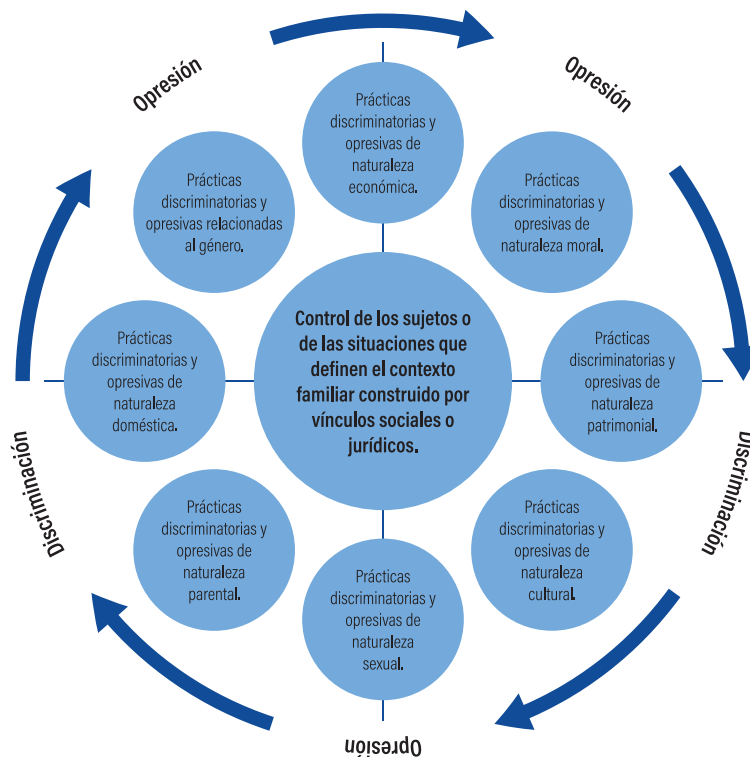
Así mismo, cabe precisar que el concepto «núcleo familiar» tiene una especial connotación a partir de la Ley 2126 de 2021. Esta no lo reduce a una localidad o habitación, admite la existencia de un núcleo familiar extrafísico y plenamente humano no reducido a la propiedad local (techos) sino centrado en la importancia de las personas y sujetos antes que el lugar material de residencia familiar. Sin dejar de desconocer, por supuesto, la condición urbana o rural que pueda rodear al núcleo familiar y que juegue un papel importante en la identificación de las violencias.

Si bien la clasificación que aquí presentamos tiene fundamento en la Ley 2126 de 2021, solo tiene fines ilustrativos y servirá como criterio de orientación para dar a comprender los distintos niveles de análisis que requiere

la delimitación del contexto familiar. Como reconocemos, la función comisarial está atravesada por la autonomía e independencia y estas en efecto, orientan la hermenéutica y aplicación del derecho en sede comisarial permitiendo explorar mayores alcances que la clasificación propuesta.

No obstante, el «contexto familiar» hace referencia entonces a un espacio social y jurídico familiar integrado por sujetos físicos y situaciones socioculturales que delimitan las relaciones jurídicas de sus miembros, así como también las actuaciones de sus integrantes externos. En esta categoría conceptual quedan incluidas también las personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar que no sean parte del núcleo familiar y de los integrantes de la familia. Así mismo, abarca a las personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.

El contexto hace referencia también a que las relaciones familiares son activas, flexibles, fluidas e integradas a una red de relaciones vivas aspecto que contribuye a potencializar o no la realidad de las violencias al interior del contexto familiar.



**Gráfico 2.** Ciclo de las prácticas discriminatorias y opresivas en el marco del contexto familiar. Construcción equipo consultor PNUD.

57

Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-292 de 2016. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



En definitiva, la *violencia en el contexto familiar por razones de género* hace referencia a las prácticas discriminadoras y opresoras ejercidas en el núcleo familiar entre la pareja de padres; intrafamiliar de padres, madres a hijos e hijas, de éstos a sus padres y madres y, entre otros miembros internos y externos del núcleo familiar. En estos casos la condición sexual o genérica es el motivo de su realización. Por otro lado, la *violencia en el contexto familiar por razones diferentes al género* será aquella que emplea la fuerza física, económica, patrimonial, entre otras, para obtener un fin, someter o generar coacción (en el marco de una relación desigual o de exclusión) a uno o varios miembros del núcleo familiar.

En todos los casos la identificación de esta violencia para fines comisariales, hará especial énfasis según lo establecido en la Ley 2126 de 2021, en las mujeres y las niñas, examinándose las fuentes de discriminación u opresión (según el caso). Sin dejar de lado que, el análisis legal no descarta que las violencias en el contexto familiar son también sufridas por niños, niñas, adolescentes, personas afro, adultos mayores, indígenas, LGBTIQ+ entre otras, de forma directa o indirecta en el contexto familiar, incluso a través de *violencias interpersonales*<sup>58</sup> al interior del núcleo familiar.

La intención de este documento técnico no es presentar un concepto jurídico inequívoco y acabado sobre las violencias en el contexto familiar. El concepto es una nueva vanguardia del derecho de familia que en Colombia está en construcción, y que será ampliado por el efecto del tiempo, la práctica comisarial y las instituciones o corporaciones públicas intérpretes de la Ley 2126 de 2021. No obstante, y en la medida de lo posible, el concepto aquí propuesto sí contribuirá a que la función comisarial identifique de momento a un potencial sujeto espectador que puede padecer múltiples violencias y a la vez sea víctima de un supuesto contexto familiar violento en mano de uno o varios sujetos.

## Enfoque o perspectiva de género

Como se precisó, la —categoría analítica género— tiene su origen en la antropología cultural y fue asumida por el feminismo para describir críticamente como las relaciones «sexo/género» condicionan diferencialmente a varones y mujeres. Tal descripción fue posteriormente trasplantándose a otras áreas del conocimiento quienes seacompararon al feminismo en una suerte de alianza teórica: *análisis feminista del derecho o perspectiva de género en el derecho*<sup>59</sup>.

Lo que llamamos *enfoque o perspectiva de género* se basa en la *teoría del género* y permite una mirada universal de las mujeres para identificar una situación de injusticia social reconocida como discriminación u opresión<sup>60</sup>. Permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y varones de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; también los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar y las múltiples maneras en que lo hacen<sup>61</sup>.

Registrar y diferenciar los recursos y la capacidad de acción de mujeres y varones para afrontar las dificultades de la vida y realizar sus propósitos, es uno de los objetivos de ubicarse en la perspectiva de género, y uno de sus resultados más promisorios. Por esta razón la perspectiva o enfoque de género también es llamada *perspectiva feminista*. El feminismo es una teoría política de igualdad una manera especial de acomodo de la teoría de la democracia que tiene como objeto la estabilización y mejora de la posición de las mujeres como ciudadanas y sujetos de derechos y, por lo tanto, opera con la *perspectiva de género* como categoría analítica para señalar e identificar las malas diferencias entre varones y mujeres, diseñando para su

**58** Hace referencia al uso deliberado de la fuerza física o el poder contra otra persona: Incluye la amenaza; causa o tiene muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Así mismo, comprende diferentes tipos de violencia, como la violencia juvenil, contra la pareja, contra compañeros de trabajo o escuela, el maltrato a niños y ancianos, etc. Incluye muchos actos y comportamientos que van desde la violencia física, sexual y psíquica, hasta las privaciones y el abandono. En: *Violencias Interpersonales*. Repositorio, Universidad de Salamanca (2018).

**59** Sobre el particular, HOYOS ROJAS, L (2014): *Marco Analítico de Harvard en los Análisis del Derecho Económico: Alianza para la erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana*. Revista Derecho Público. Universidad de los Andes. Bogotá.

**60** MIYARES, Alicia (2019): *Democracia Feminista*, Ediciones Cátedra, Madrid.

**61** Sobre el particular, los trabajos de Seyla BENHABIB y Drucilla CORNEL. En: *Teoría feminista y teoría crítica*. Alfons el Magnánim, Valencia, 1990.

erradicación acciones jurídicas y políticas de corrección y cambio igualitario<sup>62</sup>.

Por citar un ejemplo práctico:

*‘Si analizáramos la posición o situación de las mujeres en el empleo de la carrera administrativa podríamos acudir a la perspectiva de género para señalar cómo, dónde y porqué existen puntos de desigualdad o ausencia de paridad que dificultan a las mujeres participar en ese preciso nicho de igualdad. El «feminismo» como teoría política de la igualdad, informa desde hace tres siglos a la democracia y al constitucionalismo de los valores igualitarios que se deben garantizar a varones y mujeres, y en específico, al sector público sobre la imposibilidad de dejar a la mitad del conjunto social (las mujeres) fuera de las oportunidades laborales. Por lo tanto, la categoría de análisis «enfoque o perspectiva de género», generaría en este caso, la respuesta aplicable desde una mirada particularizada que nos llevaría a formular un resultado concreto que sería posibilitar la entrada de más mujeres al empleo público mostrando que existe una diferencia irracional de ellas con relación a los varones en tales puestos, diferencia que no es natural, sino una injustificada jerarquía que debe irracionalizarse a través de los principios jurídicos aplicables, pues el derecho de acceso al empleo público no opera con lógicas de exclusión por razones de sexo o género’.*

En nuestro ejemplo, con la perspectiva de género llegaríamos al planteamiento de que necesitaremos *cuotas* o directamente plantearnos la *paridad* para permitir la entrada de más mujeres a la carrera administrativa y, pues habremos detectado así a la mujer como sujeto víctima de discriminación laboral en el empleo público. Esta perspectiva en el mismo caso llegaría a identificar los temas centrales (estructuras más universales) que afectan a todas las mujeres en la carrera administrativa, describiría a la mujer como sujeto víctima de una injusticia social mayor al negárseles lo mismos puestos públicos teniendo aún la

misma cualificación que los varones<sup>63</sup>.

Sin embargo, la perspectiva de género no deja por fuera el contexto de las identidades de género y de los roles que basados en el género que definen las personalidades de los sujetos de derechos. La perspectiva asimismo puede emplearse a la descripción y reconocimiento de la diversidad sexual y de géneros (LGBTIQ+) como un hecho de la humanidad diversa, equitativa, igualitaria justa y democrática. Plantea que el dominio de género produce la opresión sexual a varones y mujeres con orientaciones sexuales diversas. Desmenuza también las características y mecanismos de orden patriarcal sobre comunidades sexualizadas, y de manera explícita critica sus aspectos nocivos, destructivos y enajenantes, debidos a la organización social ordenada por la inequidad, la injusticia y la jerarquización basadas en la diferencia sexual transformada en desigualdad<sup>64</sup>.

## Enfoque o perspectiva de género en la práctica comisarial

En la práctica comisarial el *enfoque o perspectiva de género* posibilita examinar si las diferencias entre varones y mujeres generan menoscabos precisando como el hecho de la masculinidad/feminidad impone una connotación, uso social y experiencia que asigna sobrecargas a un específico sujeto de derecho en la familia o el núcleo familiar. En las relaciones derivadas del vínculo familiar o por razones del contexto familiar, el género precisa dos aspectos centrales para la práctica comisarial: a) la diferencia entre desequilibrio jurídico por razones del sexo/género y b) la desventaja social asociada.

Existe «desequilibrio jurídico» cuando un sujeto de derecho es sujeto de un menoscabo patrimonial, económico o de otro tipo, por razón de su sexo o género, que afecta íntegramente su condición de igual frente a la ley,

*‘Un desequilibrio jurídico común, que es también un caso de desequilibrio económico, son las situaciones donde el varón concentra el capital económico con relación a la mujer administrando*

62 VARCÁRCCEL, Amelia (2000): El Feminismo. En: CARRACEDO José Rubio, ROSALES, José María & TOSCANO Méndez, Manuel. Retos pendientes en ética y política. Revista Interdisciplinaria de Filosofía.

63 MACKINNON, C. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Harvard University Press.

64 CASTELAR, A. (2012). Judith Butler y la deconstrucción del sujeto cartesiano. Rastros Rostros.

*los bienes, el dinero y parte del patrimonio y, desprovéyéndola de la posibilidad de dirección de este, como también, de la imposibilidad de cobrar una pensión por dedicarse al hogar y depender económicamente de él, quien podrá haber sido productivo y cotizante*

El género ha permitido según este ejemplo, identificar una diferencia que pareciendo natural (las mujeres en el hogar y los varones en el trabajo) puede dar origen a una jerarquía que sirve de base a un desequilibrio jurídico en el ámbito del contexto familiar. Desequilibrio que por supuesto, puede ser fuente de un tipo específico de violencia —*la violencia económica o patrimonial*— (según el caso).

La «desventaja social» hace referencia a que el enfoque o perspectiva de género nos permite considerar la pérdida de oportunidades o la falta de acceso de un específico sujeto de derecho a una o varias oportunidades que el Estado o las políticas posibilitan, desventaja que es producida por razón del género que encarna en el ámbito del contexto familiar,

*Una desventaja social sería el caso donde el varón consiente o inconscientemente, impide que la mujer acceda a la educación disminuyendo sus posibilidades de escalamiento social al imponer sobre esta el rol genérico de ama de casa, rol tradicionalmente asignado al sexo femenino. La dedicación exclusiva de la mujer al hogar, que, por ejemplo, en Colombia es del 90,4 %<sup>65</sup>, representa una desventaja para ellas, pues sus parejas masculinas mantienen en mayor medida la oportunidad de seguir siendo productivos avanzando en numerosos campos técnicos o profesionales de estudios.*

El enfoque o perspectiva de género así aplicado ha permitido identificar una diferencia que pareciendo natural (las mujeres en el hogar y los varones en el trabajo) forja una jerarquía que da origen a una desventaja que fragua desigualdades. Desventaja que por supuesto, puede ser fuente de múltiples discriminaciones como, por ejemplo, la laboral o económica, pues las mujeres al no tener una cualificación son excluidas de cualquier posibilidad de

ascenso social. Las cuestiones sustantivas que se plantean desde la perspectiva de género en la función comisarial serían desde este nivel de análisis:

- 1. ¿En qué medida el contexto familiar o las condiciones del territorio impiden a las mujeres y a los varones satisfacer sus necesidades y realizar sus aspiraciones?*
- 2. ¿Cuál es la distancia entre el desarrollo personal y social de las mujeres y varones del contexto familiar que analizo?*
- 3. ¿Existe una relación entre el desarrollo y el avance de los varones respecto de las mujeres, o de las mujeres respecto de los varones en el contexto familiar que analizo?*
- 4. ¿Existe una relación entre la violencia identificada y el desarrollo de los roles femeninos y masculinos identificados al interior del núcleo familiar?*

Así mismo, el género en la práctica comisarial permite la identificación de cinco aspectos principales relacionados a los casos de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o de víctimas de otras en el mismo:

- 1. La individualización del sexo prevalente y productor del potencial desequilibrio jurídico o económico.*
- 2. La individualización del sexo prevalente y productor de la potencial desventaja social.*
- 3. La caracterización e identificación de las prácticas, roles, comportamientos, usos sociales y acciones que generan la preponderancia de un sexo sobre otro, en el caso común, de varones sobre mujeres como es el caso colombiano.*
- 4. La caracterización e identificación de las prácticas, roles, comportamientos, usos sociales y acciones que generan la preponderancia de un sexo sobre otro, en el caso de varones heterosexuales sobre personas con identidades sexuales diversas.*
- 5. La caracterización de los comportamientos sociales que tienen impacto en el goce efectivo de los derechos de los sujetos que conforman el*

**65** Mientras entre 2016 y 2017 el 61,4% de los hombres realizaba trabajos no remunerados, para el periodo 2020-2021 el porcentaje ascendió a 63,4%. En el caso de las mujeres, pasó de 89,3% de la población a 90,4%. En: Encuesta nacional del uso del tiempo (Enut) que presentó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

*núcleo y contexto familiar.*

Es válido aclarar que, para efectos prácticos, el enfoque o perspectiva de género aquí sugerida no precisa que las mujeres sean una desventaja social, pues ser mujer no significa tal cosa. La precisión jurídica que cabe hacer es que dependiendo del factor de desigualdad que el análisis de género arroje, según los aspectos enunciados, habrá contextos y situaciones donde las mujeres serán el sexo oprimido por razones del género (o roles) que asumen familiar o culturalmente<sup>66</sup>.

## Discapacidad y enfoque diferencial en discapacidad

Con relación a la discapacidad, se pueden identificar tres modelos predominantes que han orientado su abordaje: el «modelo de la prescindencia», el «modelo médico-rehabilitador» y, finalmente el «modelo social» que es el modelo que acoge la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPcD)*. Estos modelos son formas de comprender la discapacidad y responden a la percepción social que se tiene de la misma<sup>67</sup>.

El *modelo social* parte de la idea de que la discapacidad es el resultado de la interacción de los siguientes componentes: las barreras del medio y una característica diversa de la persona. Sin uno de los dos componentes la discapacidad no existe, la discapacidad desaparece.

*«Si una ciudad estuviese diseñada para que una persona en silla de ruedas pudiera transitarla fácilmente, con rampas, ascensores, puertas suficientemente anchas, baños accesibles, escritorios de atención al público bajos, esa persona no tendría discapacidad, sería autónoma. Si el empleador ajustara los horarios y el nivel de estrés en determinado trabajo, una persona con, por ejemplo, un diagnóstico de trastorno bipolar no tendría discapacidad psicosocial a*

*la hora de trabajar. Así, este modelo reconoce la autonomía de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de su vida, de manera que puedan tomar sus propias decisiones y materializar sus proyectos de vida. Con este fin, se busca eliminar todo tipo de barreras físicas, sociales, actitudinales y jurídicas que se han ido construyendo históricamente y que vulneran los derechos de esta población (Minjusticia, 2017, p. 23).*

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPcD)* materializa el modelo social y define la «discapacidad» como un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad<sup>68</sup>. La Convención señala que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás<sup>69</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la discapacidad no está en las personas, sino que surge por las diversas barreras sociales, físicas, actitudinales o jurídicas que impiden el pleno ejercicio de los derechos. Es deber de las autoridades, en el cumplimiento de sus funciones, aplicar medidas que les permitan a las personas con discapacidad superar las barreras existentes para poder ejercer plena y efectivamente sus derechos.

<sup>66</sup> Sobre el «sexo del desequilibrio económico» en Colombia y el análisis de género en: HOYOS, ROJAS LUIS MIGUEL (2014). «Marco Analítico de Harvard en los Análisis del Derecho Económico: Alianzas para la Erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana». Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes, Bogotá.

<sup>67</sup> ERRASTI, Ander (2019): Inclusión democrática e igualdad política en una democracia europea en transformación. Cuadernos Europeos de Deusto, N° 60, (95-13), Bilbao.

<sup>68</sup> CDPD. Preámbulo.

<sup>69</sup> CDPD. Artículo 1°.

<b>DISCAPACIDADES</b>	
Física	Es la situación de movilidad reducida de la persona como: caminar, correr, manipular objetos con las manos, subir o bajar gradas, levantarse, sentarse, entre otros. Enfrentan dificultades debido a la existencia de barreras físicas presentes en el entorno como: ausencia de elevadores, alturas inadecuadas de cajeros y ventanillas, anchos de veredas, desniveles con ausencia de rampas, entre otros.
Intelectual	Es la situación de comprensión diferencial de ideas en el pensamiento general, en la capacidad de razonar, resolver problemas y tomar decisiones de forma distinta a los enfoques tradicionales del aprendizaje. Sin los enfoques pertinentes, se repercute en los procesos de socialización, relacionamiento interpersonal y desenvolvimiento en la vida diaria de las personas que detectan tal discapacidad. Debido al desconocimiento sobre esta condición, se tiende a la generación de estereotipos o prejuicios, que en muchas ocasiones desembocan en acciones discriminatorias, falta de comprensión y consideración hacia las características y ritmos de aprendizaje propios de una persona con discapacidad intelectual.
Auditiva	Es la situación de ausencia de la audición, que evidencia una dificultad para comunicarse con las personas oyentes cuando la lengua de señas no es de uso social. Por tanto, las actividades de la vida cotidiana se pueden ver limitadas en la información y comunicación con los demás. Las personas sordas, tienen su lengua propia: la Lengua de Señas Colombiana, LSC, mediante la cual se comunican ya sea directamente o a través de Intérpretes de LSC.
Visual	La discapacidad visual es la resultante de la interacción de las personas ciegas y con baja visión, con las barreras institucionales <sup>70</sup> , actitudinales, de los entornos y la infraestructura física, de transporte y digital, que les impide el ejercicio autónomo e independiente de sus derechos al conocimiento, a la información, a las comunicaciones, a las TIC y a la libertad de opinión y expresión, así como a su participación en todos los ámbitos de la vida pública, económica, política, social, educativa, cultural, deportiva y recreativa, en igualdad de condiciones con los demás y junto a los demás.
Psicosocial	Se refiere a la situación de presencia de rasgos diferenciales de la personalidad, las emociones, la conducta, el comportamiento, la comunicación y similares, que ocasionan dificultad en la interacción social con las demás personas y con el entorno, cuando no se garantizan las ayudas y ajustes razonables pertinentes.
Múltiple	Es la presencia de dos o más situaciones de discapacidades asociadas: auditiva, visual, física, intelectual y/o psicosocial, que generan restricciones importantes en las actividades de la vida diaria y en la interrelación social de las personas que no cuentan con el abanico social de posibilidades de inclusión y respeto por su diversidad.
Sordoceguera	Se refiere a una situación donde existe una combinación en una misma persona de una discapacidad visual y auditiva. Genera problemas de accesibilidad cuando se carece de los específicos sistemas de acceso al lenguaje e información y conlleva a necesidades especiales. Se trata, por tanto, de una discapacidad diferente, única y con entidad propia.

**Gráfico 3.** Tipificación de discapacidades. Fuente: Guía, Discapacidad en la Gestión del Riesgo (2021)

<sup>70</sup> Las barreras institucionales incluyen aquellas leyes, políticas, estrategias o prácticas institucionalizadas que discriminan a las personas con discapacidad o impiden su participación en la sociedad. Fuente: Wapling & Downie, *Beyond Charity: A Donor's Guide to Inclusion* (2012), pág. 21; DFID: *Disability, Poverty and Development* (2000), pág. 8; OMS y Banco Mundial, «Informe mundial sobre la discapacidad» (2011), págs. 6 y 262 (versión inglesa); Buijn et al. (2012), *Count Me In: Include people with disabilities in development projects* (2012), pág. 23.

El «enfoque diferencial» tiene un doble significado: por un lado, es un método de análisis y por otro una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación y opresión contra aquellos grupos considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección a los derechos de la población<sup>71</sup>.

La Ley 2126 de 2021 señala entre sus principios rectores que, se debe garantizar la aplicación del enfoque diferencial de los grupos más vulnerables y sujetos de especial protección<sup>72</sup>. El enfoque diferencial en discapacidad busca que en la atención a las personas con discapacidad se tenga en consideración las diferentes dificultades y barreras que enfrentan con el fin de establecer acciones que permitan brindar un servicio adecuado y garantizar el reconocimiento y protección de sus derechos.

La Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, define el enfoque diferencial como la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas<sup>73</sup>.

### Capacidad legal y Ley 1996 de 2019

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPcD)* señala que los Estados deben reconocer que las personas con discapacidad gozan de capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás

personas en todos los aspectos de la vida<sup>74</sup>. En cumplimiento de este mandato, se expidió la Ley 1996 de 2019 que establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Separar «discapacidad» de enfermedad es importante, pues la filosofía de la Ley 1996 de 2019 exige comprender que la discapacidad no es sinónimo de falta de capacidad jurídica y tampoco de exclusión del comercio jurídico y la administración de bienes o derechos. Señala Hoyos que la discapacidad no significa pérdida de la capacidad volitiva, intelectual y conductual, elementos centrales que fijan la facultad racional de todo ser humano para la toma de sus decisiones<sup>75</sup>. El salto evolutivo que presenta el paradigma de la discapacidad hoy es presentar la realidad de la persona con discapacidad como parte de la '*diferencia genéricamente humana*'. Esto es, comprender que la persona con discapacidad, más allá de presentar una limitación, es parte de la diversidad humana existente y que su existencia no es sinónimo de infravaloración moral, política, jurídica y social<sup>76</sup>.

En tal sentido, la Ley 1996 de 2019 abraza el paradigma de la discapacidad como parte de lo «genéricamente humano» y, por tanto, su filosofía ratifica que los elementos volitivos, intelectivos y conductuales de una persona con discapacidad permanecen íntegros solo que, son expresados por otras formas de comunicación, lenguaje e interacción social reconocidos por las Leyes y La Convención

<sup>71</sup> DE LORENZO, Rafael y PALACIOS, Agustina (2007): Discapacidad, derechos fundamentales y protección constitucional, en Laorden, J. (dir.) y Terreros, J. L. (coord.): Los derechos de las personas con discapacidad, Vol. 1 Aspectos jurídicos. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

<sup>72</sup> Ley 2126 de 2021. Artículo 4, num. 10. Atención diferenciada e interseccional: Las Comisarías de Familia garantizarán la aplicación del enfoque diferencial e interseccional, considerando las necesidades y situaciones particulares de los territorios y de los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección o personas especialmente afectadas por el conflicto armado, los niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, población rural, líderes sociales, defensores de derechos humanos, indígenas, población afrocolombiana, negra, palenquera, raizal, Rrom, y personas con orientación sexual o identidad de género diversas, migrantes, entre otros.

<sup>73</sup> Ley Estatutaria 1618 de 2013. Artículo 2.

<sup>74</sup> CDPD. Artículo 12.

<sup>75</sup> HOYOS ROJAS, L (2021): Comunidad Sorda en Disputa: Vindicación de una Teoría y Tradición Política de La Modernidad. Editorial Ibáñez, Bogotá.

<sup>76</sup> Sobre el particular: HOYOS ROJAS, LUIS MIGUEL (2021). Comunidad Sorda en Disputa: Vindicación de una Teoría y Tradición Política de la Modernidad. Editorial Ibáñez, Bogotá.

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>77</sup>. Por tal motivo, la «interdicción» dejó de ser compatible con el paradigma de igualdad y autonomía de las personas con discapacidad, y ante esta nueva realidad, quedó reducida a *prejuicio jurídico* (discriminación) que priva de la administración de los bienes y derechos a sus titulares al asemejar discapacidad con enfermedad.

La Ley 1996 de 2019 señala así que la capacidad legal de las personas con discapacidad se presume, es decir, tienen capacidad legal en igualdad de condiciones sin importar si requieren o no de apoyos para la celebración de actos jurídicos y, por lo tanto, la existencia de una discapacidad no es razón para impedir o restringir su capacidad de ejercicio<sup>78</sup>. A partir de la promulgación de la Ley 1996 de 2019 quedaron prohibidos los procesos de interdicción y no se puede exigir sentencia de interdicción para adelantar cualquier trámite público o privado<sup>79</sup>.

### Los ajustes razonables

En el marco de la igualdad garantizadas para las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (**CDPcD**) señala también que los «ajustes razonables» son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requiera en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio en igualdad de condiciones con las demás<sup>80</sup>.

Lo anterior implica realizar cambios en la forma como se prestan los servicios así como los espacios en que se desarrolla la labor, esto puede requerir unos ajustes más exigentes que otros, (Minjusticia, 2017), en todo caso si existen dudas, la mejor forma de identificar qué ajuste se necesita en determinado caso es dialogando con la persona con discapacidad, ésta tiene una experiencia previa sorteando las barreras existentes y es muy probable que tenga formas creativas y de bajo costo para sortearlas (Minjusticia, 2017).

Es importante tener en cuenta que la denegación de ajustes razonables constituye discriminación u opresión por motivos de discapacidad<sup>81</sup>, a lo que hay que añadir que la Ley 2126 de 2021 señala entre sus principios rectores el de *no discriminación* el cual debe aplicarse en todas las actuaciones y decisiones<sup>82</sup>.

### Los apoyos

Son tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de su capacidad legal. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de actos jurídicos y sus consecuencias y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales. Debe tenerse presente que el apoyo no consiste en tomar decisiones por la otra persona, sino en acompañar y explicar un tema de una manera distinta para la mejor comprensión de un concepto que permita un consentimiento informado, la toma de una decisión con conciencia de lo que ello implica

77 Por ejemplo, la propia forma de comunicación e interacción sorda basada en una lengua particular (lengua de señas colombiana) es una forma racional de expresar actos volitivos, conductuales y afectivos. Tan válida racionalmente como las propias formas de interacción social y comunicación de una persona oyente. De la misma manera, la forma de comunicación e interacción de las personas sordo-ciegas a través del guía-intérprete, es una forma válida de expresión de su voluntad racional, entre otros casos. En Colombia tales formas han sido reconocidas por la Ley 982 de 2005, entre otras disposiciones, incluida las posiciones de la Corte Constitucional aplicables a las

comunidades sordas y la protección de su lengua y cultura sorda (Sentencia C-605 de 2012).

78 Ley 1996 de 2019. Artículo 6.

79 Ley 1996 de 2019. Artículo 54.

80 CDPD. Artículo 2.

81 CDPD. Artículo 2.

82 Ley 2126 de 2021. Artículo 4.

y de las consecuencias que puede acarrear<sup>83</sup>.

Los apoyos para la celebración de actos jurídicos pueden formalizarse mediante la suscripción de acuerdos de apoyo por escritura pública ante notario público o por acta de suscripción de acuerdo de apoyo ante conciliadores extrajudiciales en derecho inscritos en Centros de Conciliación<sup>84</sup> o a través de un proceso de adjudicación judicial de apoyos<sup>85</sup>. La Ley 1996 de 2019 contempló la existencia de «personas de apoyo» encargadas de brindar soporte en la toma de decisiones para la celebración de actos jurídicos de las personas con discapacidad y deben respetar siempre la voluntad y

preferencias de estas<sup>86</sup>. Si una persona con discapacidad cuenta con acuerdos de apoyo para la celebración de actos jurídicos y en especial de aquellos que se requieran para la prestación de los servicios a cargo de las CdF, debe permitirse la participación de las personas de apoyo en dichos actos, conforme a lo establecido en la Ley 1996 de 2019<sup>87</sup>.

### La accesibilidad lingüística y las comunidades sordas

La Ley 982 de 2005 reconoce la lengua de señas como lengua natural de la comunidad sorda y establece la obligación del Estado de proveer la ayuda de intérpretes y guías intérpretes como medio para que las personas sordas y sordo-ciegas puedan acceder a los servicios que requieran<sup>88</sup>. De acuerdo con lo establecido en la Ley 2126 de 2021 se debe contar con el servicio de intérpretes y traductores para las

personas que lo necesiten en las las CdF<sup>89</sup>. Según cifras del Instituto Nacional para Sordos INSOR (2019) «en el territorio nacional, hay aproximadamente un intérprete para atender a 1.152 personas sordas y en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés no reportaron intérpretes de Lengua de Señas Colombiana LSC (p.12)». Teniendo en cuenta la dificultad que existe para acceder a servicios de intérpretes o guías intérpretes, puede acudir a alternativas tecnológicas como, por ejemplo, el Servicio Servir, entre otras plataformas accesibles<sup>90</sup>.

## Interseccionalidad

La «interseccionalidad» es una categoría de análisis que ofrece elementos para desarrollar una mirada integral que aborda las opresiones y discriminaciones. Permite profundizar la mirada sobre la producción de las desigualdades en contextos específicos, señalando cómo diversos marcadores sociales se intersectan originando desigualdades que adquieren caracteres particulares<sup>91</sup>. Casi toda discriminación tiene origen en una situación de desigualdad y esto último es opresión. En consecuencia, una mujer (u otro sujeto de derecho) en estado violencia en el contexto familiar está sometida a una situación de desigualdad que puede producir múltiples discriminaciones. El análisis sobre las «discriminaciones aditivas» en el marco de la atención diferenciada y contextual de la Ley 2126 de 2021<sup>92</sup> es interseccionalidad.

83 Ley 1996 de 2019. Artículo 3.

84 Decreto 1429 de 2020. Artículo 2.2.4.5.2.3.

85 Ley 1996 de 2019. Artículo 9.

86 Ley 1996 de 2019. Artículo 19. Parágrafo.

87 Ley 1996 de 2019. Artículos 44 a 50.

88 Ley 982 de 2005. Artículos 1 y 4.

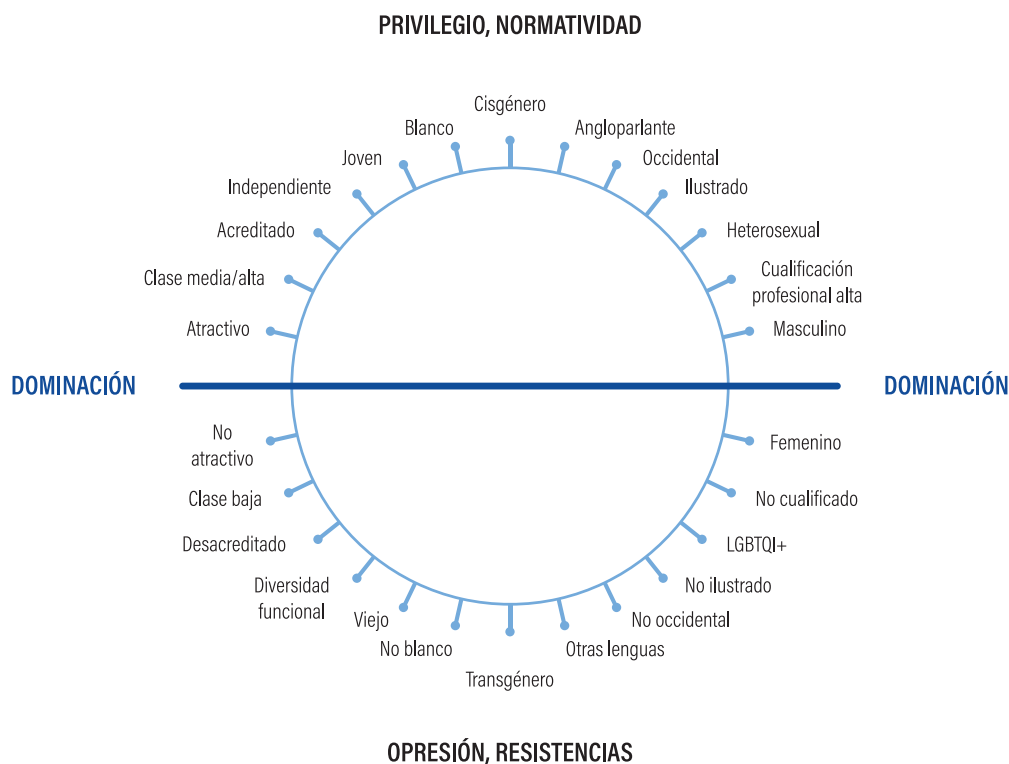
89 Ley 2126 de 2021. Artículo 10.

90 Los servicios del Centro de Relevo de MinTic, se encuentran disponibles en: <https://centroderelevo.gov.co/632/w3-channel.html>.

91 Sobre el particular, CRENSHAW, Kimberlé W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. Stanford Law Review, 43.

92 La atención interseccional del numeral 10º artículo 4º se hace un llamado a la diferenciación de los distintos contextos y prácticas relacionadas con las violencias.





**Gráfico 4.** Diagramación del análisis de la Interseccionalidad. Crenshaw, 1989.

Así, por ejemplo, un desequilibrio jurídico común que padece la mayoría de las mujeres colombianas es el desequilibrio económico<sup>93</sup>, esta es una situación donde la mujer siendo jurídicamente igual al varón en la capacidad de administrar y acceder al poder económico, queda atrapada en una relación donde el marido y/o la pareja asume el control del acceso y administración de los recursos económicos. Tal situación ubica a la mujer en una grada inferior; hasta este punto del análisis se trata de una relación entre desiguales pues él ejerce opresión económica sobre ella y desequilibra la balanza igualitaria de la relación a su favor. Sin embargo, al tiempo que se produce tal desbalance, el contexto de desigualdad impide a la mujer que desarrolle su autonomía económica, esto es discriminación, pues ella recibe un trato desfavorable que la excluye de la posibilidad de desarrollarse socialmente. En este caso la fuente inicial de vulneración es la opresión económica (relación desigual) y esta generó una discriminación puntual (exclusión de

la capacidad económica de administración). Sin dejar de lado que, este tipo de contexto opresivo y discriminatorio está mediado por concepciones distorsionadas e imaginarios sobre lo que significa ser mujer en el hogar y la sociedad´.

En nuestro ejemplo, la interseccionalidad nos ha permitido identificar que:

- A. Hay una mujer atravesada por dos practicas injustas: una opresión económica que da origen a una relación desigual y, una relación desigual que da resultado a la imposibilidad de que ella desarrolle su autonomía e independencia, lo que es directamente discriminación;
- B. Hay una mujer que por alguna razón (rural, indígena, con discapacidad, etc.,) asumió un rol que le exige asumir una sobrecarga identitaria al interior del núcleo familiar, aspecto que le imposibilita su desarrollo económico;
- C. Hay una mujer que, en tanto que oprimida y discriminada por razón de su género, condición

93 Informe sobre Afectaciones sobre la Autonomía Económica de las Mujeres por el Covid-19. En: [https://observatoriogenero.udenar.edu.co/cifras\\_en\\_contexto\\_ii/](https://observatoriogenero.udenar.edu.co/cifras_en_contexto_ii/) y HOYOS ROJAS, Luis Miguel (2013). Derecho Económico y Género: Alianza para la Erradicación de los Efectos Adversos del Desarrollo contra la Mujer Colombiana. Revista de Derecho Económico, Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

*social, origen, etc., requiere de la aplicación de normas y protocolos de atención que impacten en la opresión y discriminación de manera separada, pues como se precisó, no son lo mismo y requieren de medidas distintas de erradicación para superar el estado de vulneración.*

En este caso, la interseccionalidad nos muestra como los distintos factores relacionados a los bienes, la economía, los roles, la cultura, las decisiones personales, entre otros, se conjugan, intersecan o mezclan para producir desigualdades que generan múltiples discriminaciones.

## Función comisarial

Se entiende por función comisarial a la actividad administrativa y jurisdiccional que en nombre del Estado cumple el objetivo de «brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar» según lo establecido en el artículo 2º de la Ley 2126 de 2021.

## Justicia familiar

Es parte de la justicia civil y trata de los conflictos de las familias, la infancia y adolescencia y se ubica en un lugar de preferencia jurídica dada su relación con los derechos fundamentales<sup>94</sup>. Es, asimismo, una macrocategoría que nos permite construir un análisis que logra concitar el derecho de interés público y privado, para que, en el marco de sus acciones, logren un justo equilibrio entre las prácticas sociales, la dignidad, la erradicación de las violencias, la

privacidad, el patrimonio y la autonomía familiar de los sujetos de derecho. En el marco del derecho civil, la justicia familiar asegura los derechos y prestaciones económicas de los ciudadanos, ciudadanas y sujetos de derecho con arreglo a las leyes vigentes<sup>95</sup>. En el marco de la justicia

familiar, se inscribe la función administrativa y jurisdiccional de los comisarios y de las comisarias para combatir las violencias en el contexto familiar<sup>96</sup>.

## Naturaleza jurídica divalente

La «divalencia o dualidad jurídica» hace referencia a que los comisarios y comisarias tienen una naturaleza y quehacer jurídicos «híbridos» que les posibilita cumplir funciones que valen tanto para la operación administrativa como para cumplir funciones jurisdiccionales. Esta naturaleza se encuentra descrita principalmente en el artículo 3 de la Ley 2126 de 2021.

## Hermenéutica comisarial

Hace referencia a que los comisarios y comisarias al momento de ejercer la función jurisdiccional, erigen interpretaciones jurídicas válidas equivalentes al acceso a la justicia con capacidad de definir contextos y situaciones de los sujetos de derechos. La probabilidad de construir hermenéutica se encuentra descrita en el numeral 5 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021.

## Jurisdiccionalidad comisarial

Estos lineamientos se referirán a la jurisdiccionalidad comisarial como la facultad otorgada por la legislación a los comisarios y comisarias para conocer y decidir sobre

<sup>94</sup> Child and Family Law Quarterly, VII, No 1.p 1999; Geraldine Van Beuren and Randini Wanduragala, Annual Review of International Family Law. The International Survey of Family Law, 2000 Edition 1

<sup>95</sup> Maclean, R (2009) Reformar la justicia ¿de qué se trata? En revista Justicia y Derecho. Nro. 4. Perú: Jueces.

<sup>96</sup> La Justicia Familiar no está teóricamente referenciada en el sistema jurídico colombiano y todavía es una tradición jurídica que amerita mayor profundidad conceptual. Sin embargo, se destacan los estudios de la profesora YADIRA ALARCÓN PALACIO que han incorporado señas de definición a la realidad colombiana. Los aportes de la profesora ALARCÓN son importantes para el análisis que sobre la justicia familiar pues se tratan de los primeros estudios que describen la evolución del derecho de familia colombiano desde un origen exclusivamente dogmático hasta ser hoy derecho de los jueces en manos de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, lo que aproxima el debate nacional a la noción de una justicia familiar como sucede en Europa, Estados Unidos y España. Los trabajos de la profesora ALARCÓN como por ejemplo: "Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH"; Régimen económico del matrimonio español desde la codificación hasta la reforma de 1981"; "La naturaleza no alimentaria de la porción conyugal o convivencial en Colombia"; "Reconocimiento por vía de interpretación constitucional de los derechos sucesorios del conviviente supérstite en Colombia"; "El constitucionalismo en el presente y futuro del derecho familiar"; "Tendencias de la jurisprudencia sobre el reconocimiento de la responsabilidad civil en asuntos familiares en Colombia"; "Tendencias de la jurisprudencia sobre el reconocimiento de la responsabilidad civil en asuntos familiares en Colombia"; entre otros parten desde el principio (implícito o explícito) de la justicia familiar.

las situaciones de violencias que vive un sujeto de derecho en el contexto familiar. Así mismo, la «jurisdiccionalidad» en el marco de la Ley 2126 de 2021 hace referencia a que los comisarios y comisarias son independientes en el ámbito interno de su facultad jurisdiccional y son merecedores de respeto a su conducta, precedente y decisión jurídica.

## **Independencia y autonomía comisarial**

La «independencia» hace referencia a la protección de los comisarios y comisarias como operadores de la justicia familiar frente a la injerencia que pueda devenir de las otras ramas del poder público, las entidades territoriales y agentes de la sociedad. Por ello, estos lineamientos incorporan la visión de los «principios de independencia judicial» de las Naciones Unidas (1985) presentando a los comisarios y comisarias como actores encargados de adoptar decisiones relacionadas con la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos que acceden a la justicia familiar.

Estos lineamientos inscriben la independencia y autonomía comisarial en la tradición de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de hacer respetar y confirmar la imposibilidad de los poderes públicos en quebrantar la autonomía e independencia de quienes ejercen funciones jurisdiccionales. Para efectos prácticos y en el marco de la Ley 2126 de 2021, los comisarios y comisarias al momento de desarrollar funciones administrativas y jurisdiccionales son operadores de la justicia familiar y, por consiguiente, es pertinente proteger y respetar la función de estos.



## **Parte Especial**

# **Capítulo 4: Principios Rectores de la Atención Integral de las Violencias por Razones de Género en el Contexto Familiar Colombiano**

**Justicia Formal**

# Principios Rectores

## Los deberes de promoción y la eliminación de las violencias como fundamentos de la principalística

Promover los derechos y las libertades de las mujeres y las niñas en nuestras sociedades democráticas, es un principio fundamental recogido en numerosos tratados y declaraciones sobre los derechos y libertades de las mujeres<sup>97</sup>. En el siglo XXI el objetivo político y democrático de la erradicación de las prácticas violentas en el contexto familiar entre otras, son el fundamento central de toda intervención jurídica. En Colombia, la Ley 1257 de 2008 en sus artículos 14 y 15 hace responsable a las familias y la sociedad del deber de la *prevención, mitigación, identificación y superación* de las violencias contra las mujeres y las niñas en el marco de los contextos y/o relaciones sociofamiliares. Por lo tanto, en el marco de este propósito fundamental las familias deben:

*A. Prevenir cualquier acto que amenace o vulnere los derechos de las mujeres.*

*B. Abstenerse de realizar todo acto o conducta que implique maltrato físico, sexual, psicológico o patrimonial contra las mujeres.*

*C. Abstenerse de realizar todo acto o conducta que implique discriminación contra las mujeres.*

*D. Participar en los espacios democráticos de discusión, diseño, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de interés para la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres.*

*E. Promover la participación y el respeto de las mujeres en las decisiones relacionadas con el entorno familiar.*

*F. Respetar y promover el ejercicio de la*

*autonomía de las mujeres.*

*G. Respetar y promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.*

*H. Respetar las manifestaciones culturales, religiosas, políticas y sexuales de las mujeres.*

*I. Proporcionar a las mujeres con discapacidad un trato digno e igualitario con todos los miembros de la familia y generar condiciones de equidad, de oportunidades y autonomía para que puedan ejercer sus derechos. Habilitar espacios adecuados y garantizar su participación en los asuntos relacionados con su entorno familiar y social.*

*J. Realizar todas las acciones que sean necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y eliminar la violencia y discriminación en su contra en el entorno de la familia.*

*K. En los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y los demás grupos étnicos las obligaciones de la familia se establecerán de acuerdo con sus tradiciones y culturas, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política y a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.*

De igual forma la sociedad con fundamento en el *principio de corresponsabilidad* y en especial mención: las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas, comercio organizado, gremios y personas jurídicas, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la eliminación de la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas. Para estos efectos deberán:

*A. Conocer, respetar y promover los derechos de las mujeres reconocidos señalados en la legislación.*

<sup>97</sup> Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará; Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer; Convención internacional para la represión de la trata de mujeres y menores; Convención internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada; Convención sobre los derechos políticos de la mujer; Convención sobre nacionalidad de la mujer; Convención internacional con objeto de asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal conocido bajo el nombre de trata de blancas; Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena; Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Protocolo que modifica el convenio para la represión de la trata de mujeres y menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la represión de la trata de mujeres mayores de edad del 11 de octubre de 1933.

*B. Abstenerse de realizar todo acto o conducta que implique maltrato físico, sexual, psicológico o patrimonial contra las mujeres.*

*C. Abstenerse de realizar todo acto o conducta que implique discriminación contra las mujeres.*

*D. Denunciar las violaciones de los derechos de las mujeres y la violencia y discriminación en su contra.*

*E. Participar activamente en la formulación, gestión, cumplimiento, evaluación y control de las políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres y la eliminación de la violencia y la discriminación en su contra.*

*F. Colaborar con las autoridades en la aplicación de las disposiciones de la presente ley y en la ejecución de las políticas que promuevan los derechos de las mujeres y la eliminación de la violencia y la discriminación en su contra.*

*G. Realizar todas las acciones que sean necesarias para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y eliminar la violencia y discriminación en su contra.*

Por lo anterior, estos lineamientos inauguran el acápice de los principios rectores para la atención de las violencias en el contexto familiar, partiendo de los deberes de las familias y la sociedad con relación a las mujeres y las niñas, pues tal alianza, es el pilar sobre el que se coloca en marcha la acción que mejora la posición jurídica social de las mujeres del país. Como también, es el epicentro de los cambios anhelados por la legislación y los fines democráticos de la igualdad a los que aspira el presente documento técnico.

## **El propósito de los principios y principios propiamente dichos**

Se presentan los principios generales y específicos orientadores de la función comisarial según lo establecido a partir del artículo 4º la Ley 2126 de 2021. Han sido tomados de la legislación y de la tradición jurídica de las Naciones Unidas —*principios de Bangalore*— con el propósito de

contribuir a que las **CdF** mejoren su independencia jurisdiccional y administrativa. En ese orden deben ser tenidos en cuenta y respetados no solo por las **CdF** sino por el Estado en el marco del numeral 5º del artículo 4º de la Ley 2126 de 2021.

### **Respeto y garantía de los derechos humanos**

De conformidad al numeral 1 del artículo 4º de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** deben orientar su actuación conforme a los parámetros constitucionales e internacionales en materia de una efectiva protección y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias de sus servicios. Así mismo, ningún trámite puede dar lugar a la revictimización de las personas afectadas por violencia en el contexto familiar. Todo el personal deberá abstenerse de incurrir en cualquier acto, práctica u omisión frente a cualquier tipo de violencia. Además, toda actuación de los funcionarios deberá regirse por el principio de acción sin daño<sup>98</sup>. En el marco de este principio se buscará:

- 1. Tratar a todo ser humano como sujeto de derecho.*
- 2. Interpretar que la condición de víctima de violencia en el contexto familiar interrumpe distintas garantías jurídicas y sociales y, que, por lo tanto, debe ser superada para lograr la normalidad del goce efectivo de los derechos de la persona.*
- 3. Hacer cumplir la ley, guías, protocolos y actuaciones dentro de un marco de respeto y dignificación.*
- 4. Enfatizar en que la mejora en la atención en el marco de la violencia en el contexto familiar mejora las condiciones de vida de los miembros del núcleo familiar.*
- 5. Percibir que las distintas intervenciones que se puedan realizar en el marco de la práctica comisarial pueden hacer daño (no intencionado) y por ello es meritorio ceñirse*

<sup>98</sup> «La Acción sin Daño (Do no Harm), parte de la premisa de que las organizaciones de cooperación, instituciones públicas, dependencias, organismos, agencias de desarrollo o ayuda humanitaria, así como pueden contribuir a transformar positivamente situaciones de conflicto, mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y ayudar a cerrar brechas sociales, entre otros, también pueden generar daño, aumentando las tensiones, fragmentando aún más el tejido social o exacerbando los conflictos. El enfoque busca que realicen un trabajo de mayor impacto, a través de una reflexión sistemática sobre su quehacer y su manera de relacionarse con los diferentes actores sociales». En: «Acción sin Daño como aporte a la construcción para la Paz» documento técnico elaborado por USAID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

a la aplicación de guías, protocolos, leyes y los distintos procesos que para tal efecto protejan los derechos de las personas víctimas en el contexto familiar.

6. Asimilar que el contexto familiar puede ser diverso, multidimensional, culturalmente distinto y puede presentar características especiales que demanden de una intervención especializada o interdisciplinaria.

7. Percibir que todo contexto familiar tiene el derecho a ser respetado en sus formas y representaciones y, que el análisis jurídico comisarial debe analizar si los sujetos, formas y representaciones familiares no atentan y/o violentan a otros sujetos de derechos integrantes del núcleo familiar.

8. Asimilar que, la acción sin daño en el ámbito del contexto familiar implica no realizar juicios a priori sino aplicar el test de proporcionalidad que permite identificar la relevancia o peso que tienen las prácticas y tendencias evidenciadas en el contexto familiar tales como: violencias, desigualdades, pobreza, conflictos personales, etc. en relación con los presuntamente vulnerados. La proporcionalidad permitirá sopesar consecuencias, medir el impacto de las decisiones y disminuir el riesgo jurídico del daño en la intervención.

### **Oportunidad**

De conformidad al numeral 2 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** en sus actuaciones deben constituir una respuesta inmediata en materia de protección y garantía de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar. Este principio propenderá a:

1. Contribuir al bienestar de los sujetos de derechos víctimas de las violencias en el contexto familiar y en la medida de lo posible, a través de las normas jurídicas, erradicar las prácticas violentas que anulan las libertades y derechos de los integrantes

del núcleo familiar.

2. Proyectar y ejecutar todas las actuaciones jurídicas que con inmediatez protejan, defiendan y contribuyan a la erradicación de las situaciones que generan violencias en el contexto familiar.

3. Brindar una respuesta adecuada a las diferentes expresiones sociales de la persona violentada en el contexto familiar y a partir de la situación identificada, impulsar de inmediato las medidas que requieran paliar la discriminación u opresión.

### **Eficacia**

De conformidad al numeral 3 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las actuaciones de las **CdF** deberán ofrecer una respuesta eficaz que responda al contexto de la violencia, amenaza y/o vulneración de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar, y que propenda por la no ocurrencia o repetición de esta. La preservación de la integridad familiar no podrá en ningún momento servir de argumento para justificar una situación de riesgo, amenaza o vulneración de los derechos de cualquier integrante de la familia. En el marco de lo anterior, este principio buscará:

1. Evitar decisiones administrativas y jurisdiccionales impávidas e inactivas con relación a los ciudadanos y ciudadanas víctimas de las violencias en el contexto familiar.

2. Promover la remoción de obstáculos formales para evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos en la atención, protección y defensa de los ciudadanos y ciudadanas víctimas de violencias en contexto familiar.

3. Aplicar las normas, guías, protocolos y demás actuaciones jurídico-administrativas que con mayor prontitud posibiliten al sujeto víctima de la violencia en el contexto familiar una estabilización de las situaciones sociales y jurídicas alteradas por la violencia.

4. Evitar el defecto procedimental por exceso

*ritual manifiesto<sup>99</sup> que también se puede encontrar la práctica comisarial.*

### **Eficiencia**

De conformidad al numeral 4 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** deben contar con los medios y recursos humanos, físicos, técnicos y tecnológicos más adecuados para el cumplimiento de su objeto misional, los cuales deben ser dispuestos de tal manera que consigan los mejores resultados posibles en relación con las gestiones que deben desempeñar. Este principio implica:

- 1. Contribuir a la reducción de las cargas administrativas y la simplificación de procedimientos y procesos para los ciudadanos y ciudadanas víctimas de las violencias en el contexto familiar, con el fin de promover la eliminación de barreras y favorecer el acceso a la justicia familiar.*
- 2. Ejecutar las facultades comisariales con la máxima celeridad, presteza, economicidad y productividad.*
- 3. Utilizar los medios más adecuados al alcance óptimo de los objetivos estatuidos en la Ley 2126 de 2021.*
- 4. Conferir la máxima efectividad a las acciones de prevención, protección, restablecimiento, reparación y garantía que fija la Ley 2126 de 2021 de acuerdo con los derechos fundamentales y los demás principios y reglas que orientan la actividad administrativa y jurisdiccional comisarial.*

### **Autonomía e independencia**

De conformidad al numeral 5 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** cuentan con autonomía e independencia para interpretar y aplicar la ley, garantizando los derechos fundamentales y cumpliendo con el deber de proteger a quienes se encuentren en riesgo

o sean víctimas de violencia en el contexto

familiar. En consecuencia, el comisario o comisaria y/o su equipo interdisciplinario no podrán ser sometidos a ningún tipo de presión, condicionamiento o determinación por parte de actores externos en la toma de las decisiones. Así mismo, la independencia de la jurisdiccionalidad comisarial fue reconocida por la Ley 2126 de 2021 y en el marco de tal reconocimiento, el **Minjusticia** contribuirá a su desarrollo y ejecución. Para tal efecto, estos lineamientos comprenden la autonomía e independencia de la siguiente manera:

- 1. Evitar la injerencia de una institucionalidad externa a la función comisarial capaz de cambiar las decisiones tomadas en el marco de la Ley 2126 de 2021 u otras legislaciones.*
- 2. Garantizar que las actuaciones y decisiones comisariales estén principalmente incardinadas a los principios que orientan la administración pública y de justicia y que la aplicación del derecho comisarial se inserte al objetivo del poder judicial y no de otras ramas/organismos del poder público o político.*
- 3. Ejecutar la función administrativa y jurisdiccional de manera que ninguna injerencia de carácter político o social pueda afectar el objeto misional comisarial reconocido en la Ley 2126 de 2021.*
- 4. Se propenderá la construcción de redes y/o espacios de diálogo con las entidades territoriales, departamentales o distritales articulándose en la medida de lo posible con el Minjusticia. En el marco de la función de ente rector que la Ley 2126 de 2021 otorga al **Minjusticia**, se evitará en todo momento el menoscabo de la independencia jurisdiccional y se prescindirá de fagocitar la autonomía de los comisarios y comisarias del país.*
- 5. Las **CdF** resolverán los asuntos jurídicos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos en consonancia con el derecho*

**99** «El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta cuando el funcionario judicial, por un apego extremo y una aplicación mecánica de las formas, renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva patente en los hechos, derivándose de su actuar una inaplicación de la justicia material y del principio de la prevalencia del derecho sustancial». En: Corte Constitucional. Sentencia T-234 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.



*aplicable, sin restricción alguna y sin influencias, incentivos, apremios, ultimátum o intromisiones indebidas sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo;*

*6. La jurisdiccionalidad comisarial es competente en todas las cuestiones de índole que sean objeto de su naturaleza fijada por la Ley 2126 de 2021 (entre otras disposiciones);*

*7. La jurisdiccionalidad comisarial posibilita también la facultad para decidir si una cuestión que le haya sido sometida a la Cdf está dentro de la competencia atribuida por la ley, los reglamentos y las pautas administrativas;*

*8. La jurisdiccionalidad comisarial no podrá ser objeto de intromisiones injustificadas, ni se someterá a revisión involuntaria de sus actuaciones por asuntos políticos, económicos, sociales e ideológicos.*

### **Debida diligencia**

La actuación de las Cdf de conformidad al numeral 6 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 debe estar dirigida a garantizar, restablecer y reparar los derechos de las personas que están en riesgo o han sido víctimas de violencia en el contexto familiar, poner fin a la violencia, maltrato o agresión, o evitar que esta se realice cuando fuere inminente, atendiendo a los estándares internacionales aplicables en la materia. Por ello se propenderá a:

*1. Desempeñar la práctica comisarial aplicando los términos previstos y normas llamadas a solucionar la situación producida por las violencias en el contexto familiar identificadas.*

*2. Considerar con el mayor rigor y cuidado el análisis del caso y los derechos que las víctimas señalen como vulnerados según el contexto familiar.*

*3. Hacer mayor énfasis en el cuidado administrativo y jurisdiccional para evitar revictimizaciones por culpa, negligencia o*

*impericia.*

*4. Hacer énfasis en que la debida diligencia hace referencia a una validación constante de la función comisarial que reduce el riesgo que afecta el funcionamiento de las relaciones jurídicas y administrativas entre los ciudadanos y ciudadanas que acceden a la justicia familiar.*

### **Interés superior de los niños, niñas y adolescentes**

De conformidad al numeral 7 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 la actuación las Cdf deberá garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes integrantes de la familia, entendidos como universales, prevalentes e interdependientes con arreglos a los tratados internacionales y la legislación existente. En tal sentido este principio propenderá a enfatizar que:

*1. Todo niño, niña y adolescente es sujeto de derecho sin importar su nacimiento, ubicación geográfica, procedencia (víctima del desplazamiento, víctima de la guerra, víctima de la violencia sexual, ruralidad, población diversa), discapacidad, condición social, sexual, racial o socioeconómica.*

*2. El principio convencional de que todo niño, niña y adolescente vale<sup>100</sup> es imperativo, y que tal faculta también al despacho comisarial a encontrar las mejores herramientas y garantías jurídicas para proteger la vida e integridad de aquellos que se encuentren en una situación de violencia en el contexto familiar.*

*3. Los niños, niñas y adolescentes provenientes de la guerra y además víctimas de las violencias en un contexto familiar relacionado con el conflicto armado, son sujetos de multiplicidad de vulneraciones, y que las actuaciones y situaciones que ellos padezcan o señalen pueden generar nuevos procesos de revictimización o marginación política, social o jurídica.*

4. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes se traduce en acciones y procesos tendientes a garantizar el desarrollo integral y vida digna de aquellos, comprendiendo que en los casos de violencia en el contexto familiar hay que restablecer el orden jurídico y social alterado contribuyendo a que la vida digna de los niños, niñas y adolescentes pueda mejorar.

5. El interés de los niños, niñas y adolescentes en los casos de violencias en el contexto familiar puede verse afectado por posiciones extremas tales como autoritarismo y abuso del poder. Y que, la toma de decisiones referidas a niños, niñas y adolescentes sin su consentimiento o el paternalismo de las autoridades familiares o sociales que tiene como objetivo imponer sobrecargas morales, sociales o identitarias a aquellos para cumplir una orden, también es violencia.

6. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes reconoce su autonomía y validez moral de sus decisiones.

7. Hay una diferencia entre la ciudadanía social de los niños, niñas y adolescentes y la ciudadanía jurídico-política de los mayores de edad, y en tal medida, se deberá reconocer como precisa las Naciones Unidas que, los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos sociales sujetos de derecho<sup>101</sup> y, que pese a no ejercer de momento la ciudadanía jurídico-política por la minoría de edad, tal contexto no impide que sean tratados, escuchados y atendidos como sujetos de derechos en el marco de las actuaciones jurídicas o comisariales.

8. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes es un principio constitucional-garantista, en tanto que, si una disposición jurídica admite más de una interpretación se elegirá aquella que satisfaga de manera efectiva los derechos, libertades y

prestaciones socioeconómicas del niño, niña y adolescente<sup>102</sup> sujeto de la violencia en el contexto familiar.

9. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes es también una norma sustancial y procesal convencional, nacional y local pues en los casos donde se deba tomar una decisión que les atañe el proceso comisarial deberá incluir una estimación de todo el marco jurídico existente (nacional e internacional). La evaluación y determinación del interés superior requerirá de la aplicación de las mejores garantías, incluso si estas se encuentran en instrumentos del derecho internacional, regional o convencional.

## No discriminación

De conformidad al numeral 8 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 la actuación de las **CdF** deberá garantizar la no discriminación por razón de la situación personal, social, económica, edad, sexo, identidad de género, orientación sexual, etnia, raza, religión, ideología política o filosófica, discapacidad, convicciones personales, nacionalidad o cualquier otra condición que pueda constituir un criterio de discriminación. En consecuencia, el principio buscará:

1. Enfatizar en que todas las normas sustantivas y procesales que garantizan el acceso a la justicia familiar y la superación de las violencias en el contexto familiar son de orden público y, por tanto, no admiten tratos separatistas que pretendan beneficiar a una persona o grupos sociales por encima de otros salvo los casos de discriminación positiva.

2. Fortalecer la perspectiva que orienta que, el sexo, el género y la identidad de género no condicionan el acceso a la administración de justicia familiar y que nadie puede ser excluido de un bien, derecho o servicio

<sup>101</sup> «Los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos. Es necesario ofrecer una imagen de los niños como un ciudadano más, atendiendo a sus condiciones y necesidades específicas, y evitar dar una imagen distorsionada y minoritaria de su realidad» (UNICEF, España). En: <https://www.unicef.es/blog/los-ninos-son-un-ciudadano-mas>.

<sup>102</sup> ACNUR (2008). Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño. Mayo de 2008.

*jurídico por causa de aquellos.*

*3. Asimilar que la familia de origen heterosexual no es el modelo exclusivo en Colombia y, además, no es requisito exigirla o probarla para conceder el acceso a la justicia familiar relacionada con los casos de violencias en el contexto familiar.*

*4. Enfatizar que, existen múltiples formas familiares basados en afectos personales, sexuales y socioculturales a los que la Constitución y el derecho constitucional familiar han reconocido protección y validez y, por lo tanto, tales formas no pueden ser objeto de discriminación u opresión por razón del género o el sexo de quienes las constituyan y/o integren.*

*5. Asimilar que, no existe el derecho a la discriminación por razones de la forma o tipo familiar, precisando que el derecho de familia colombiano abandonó el modelo de familiarización heterosexual como único criterio que acoge a todas las formas familiares existentes (modelo clásico), dando paso a la familiarización libre (modelos nuevos) que no deben ser objeto de discriminación u opresión por razones religiosas, personales, morales, culturales, jurídicas o políticas.*

*6. Enfatizar que, todas las manifestaciones y comportamientos relacionados al sexo y al género de los sujetos de derechos merecen el respeto de la función comisarial, por lo tanto, si se encuentran en los contextos familiares: identidades de género, orientaciones sexuales u otro tipo de expresiones personales reconocidas por el derecho, no se podrán hacer señalamientos que reprochen o desdeñen la condición genérica o sexual de los sujetos que integran el contexto familiar.*

*7. Fortalecer la perspectiva que señala que, varones y mujeres en tanto que seres humanos son seres genéricamente iguales y por tal motivo, merecen el mismo tratamiento y respeto ante la ley y la justicia familiar.*

*8. Apropiar jurídicamente que, la discapacidad es una diferencia*

*genéricamente humana que hace parte de la diversidad social existente, y, el tratamiento legal y social que una persona con discapacidad merece es el mismo que recibe cualquier sujeto de derecho, pues la discapacidad no es sinónimo de enfermedad ni de pérdida automática de la autonomía jurídica. En todas las prácticas comisariales se tenderá al reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos plenos.*

*9. Actuar en la medida en que la progresía jurídica y política lo permita, para hacer que la práctica comisarial contribuya a la accesibilidad, acciones afirmativas y ajustes razonables que eliminen las barreras de accesibilidad (físicas y no físicas) que puedan afectar a las personas con discapacidad en el acceso a la justicia familiar.*

*10. Asimilar que las personas sexualmente diversas, población LGBTQ+, población indígena, rural, líderes, lideresas y distintos actores sociales, merecen igual tratamiento ante la ley y la justicia familiar, sin perjuicio de la implementación de una acción basada en el enfoque diferencial que permita identificar los hechos puntuales de la violencia en el contexto familiar que aquellos puedan llegar a denunciar.*

*11. Enfatizar que, cualquier forma de acoso, menosprecio, indiferencia, persecución, minorización o amenaza física o moral por razones del género, raza u origen es discriminación. De la misma manera, toda práctica de marginación, explotación, carencia de poder e imperialismo cultural basadas en la práctica social, laboral, económica, política, sexual, identitaria, académica, familiar, comunitaria, pública o privada están injustificadas, y, por lo tanto, siendo todas aquellas anexas a los casos de violencia en el contexto familiar, requerirán siempre de fórmulas jurídicas para su erradicación inmediata.*

*12. Lograr progresivamente que la ciudadanía y los sujetos de derechos apropien el conocimiento social y jurídico*

que les permita entender que, las **CdF**, son dependencias libres de discriminación pues son puerta neutral de acceso a la justicia familiar y, además, los comisarios y comisarias son guardianes del respeto, la honra e integridad de las personas usuarias del servicio comisarial.

### **Imparcialidad**

De conformidad al numeral 9º del artículo 4º de la Ley 2126 de 2021 la actuación de las **CdF** no deberá inclinarse intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguna de las partes, o hacia uno de los aspectos en debate, ni podrá estar influenciada por sesgos, prejuicios o estereotipos. Se debe garantizar el debido proceso. La imparcialidad así entendida buscará:

1. *Hacer énfasis en que la función comisarial parte de una posición neutral respecto de los sujetos jurídicos que convergen ante la justicia familiar por asuntos de las violencias en el contexto familiar.*
2. *Precisar jurídicamente que, el elemento central más importante de la decisión comisarial es la neutralidad o ausencia de predisposición.*
3. *Emplear en las decisiones relacionadas con las violencias por razones de género en el contexto familiar los criterios, mecanismos y disposiciones conocidas de la hermenéutica jurídica y judicial para que la aplicación del derecho no rompa los límites establecidos por la Ley 2126 de 2021.*
4. *Comprender que la imparcialidad comisarial es una garantía de la función jurisdiccional que condiciona la existencia del quehacer comisarial fijado por la Ley 2126 de 2021. De ahí que, el comisario y la comisaria perciba siempre que, sin función comisarial imparcial, no hay acceso a la justicia familiar.*

### **Atención diferenciada e interseccional**

De conformidad al numeral 10 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** garantizarán

la aplicación del enfoque diferencial e interseccional, considerando las necesidades y situaciones particulares de los territorios y de los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección o personas especialmente afectadas por el conflicto armado; los niños, las niñas y adolescentes; personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, población rural, líderes sociales y defensoras de derechos humanos; indígenas, población afrocolombiana, negra, palenquera, raizal, Rrom y personas con orientación sexual o identidad de género diversas, migrantes, entre otros. Para ello se propenderá a:

1. *Fortalecer la perspectiva jurídica que informa que, los seres humanos son diversos y diferenciables y que tal diferencia no es sinónimo de exclusión, sino que contribuye a realizar análisis basados en la diferencia social, aspecto que enriquece el estudio de las violencias en el contexto familiar.*
2. *Comprender que, las condiciones que caracterizan a los sujetos de derechos y las violencias que pueden padecer están mediadas por puntos sociales o culturales que, atravesando a tales personas, permiten que estas acumulen múltiples discriminaciones y opresiones.*
3. *Percibir que, las variables, razones y situaciones relacionadas con: el género, la raza, el origen cultural, la poblacional afro, adultez mayor, origen palenquero, raizal, Rrom, rural, así como las condiciones relacionadas a la discapacidad, el conflicto armado, liderazgo social, migrantes, desplazamiento, entre otros, en tanto que pueden contribuir al fortalecimiento de las violencias en el contexto familiar requerirán de acciones diferenciales y/o especializadas para tratar los puntos identificados (interseccionalidad). Así, por ejemplo, si una mujer es vulnerada por la violencia económica y física en el contexto familiar, tal mujer en tanto que experimenta dos violencias requerirá de un abordaje jurídico, social y psicosocial diferente como*

*también la inclusión en rutas y protocolos diferenciales de atención.*

### **Enfoque de género**

De conformidad al numeral 11 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** reconocerán la existencia de relaciones de poder, subordinación, inequidad, roles diferenciados según parámetros de lo masculino y femenino que puedan llegar a vulnerar derechos de cualquier integrante de la familia. Asimismo, tendrán en cuenta que las experiencias de las mujeres, los varones, y las personas con orientación sexual o identidad de género diversas son distintas, y que la violencia contra la mujer y contra las personas con orientación sexual o identidad de género es una forma de discriminación por razón del género. Las decisiones que se adopten en casos de violencia por razón de género en el contexto familiar deben propender por erradicar las limitaciones que históricamente han dejado a las mujeres y a las personas con orientación sexual o identidad de género diversas en desventaja. En consecuencia, este principio posibilitará comprender que:

- 1. La función comisarial se nutre del análisis del género para identificar quienes viven las violencias en el contexto familiar, quienes la provocan o quienes por razones del género/sexo son oprimidos y/o discriminados.*
- 2. La función comisarial es afín a la justicia de género y tiene también como objetivo eliminar las desigualdades que entre mujeres y varones se producen en la familia y sus contextos.*
- 3. La mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza y desigualdad estructural son las mujeres y las niñas, por lo tanto, en un país como Colombia, siguen siendo el género/sexo del desequilibrio jurídico y los quebrantos sociales.*
- 4. La superioridad moral, política, económica y cultural de los varones sobre las mujeres no es una verdad natural se trata de una jerarquía social normalizada. Tal superioridad*

*es una construcción cultural interiorizada y, siendo las violencias contra las mujeres y las niñas un rostro de tal superioridad artificial es necesario apelar a la justicia familiar para irrationalizarla en los casos que se presente como violencia en el contexto familiar.*

*5. Ninguna mujer y niña es inferior porque ninguna inferioridad social debe naturalizarse por pertenecer al sexo femenino; ser mujer no significa ser parte de una desventaja social. Las mujeres y las niñas colombianas lo que piden, reclaman y reivindican es tener acceso a lo 'genéricamente humano', esto es, todo aquello que nos hace sujetos de derechos libres e iguales, condición que en un país como Colombia ha sido históricamente abarcado por la varonía social y política.*

*6. Las mujeres y las niñas más que un colectivo social, son la mitad del conjunto social del país y la reivindicación y/o restablecimiento de sus derechos por razones de las violencias en el contexto familiar no hace más que exigir para ellas, la misma igualdad y respeto jurídico que se garantiza para la otra mitad del conjunto social (los varones y los niños).*

*7. La igualdad se aplica en los términos que dicta la Constitución, la legislación nacional, internacional y convencional: varones y mujeres valen jurídicamente lo mismo. Comprendiendo también que, el derecho de familia entre otros ordenamientos afines apuesta por promocionar y defender la autonomía e igualdad de varones y mujeres, la defensa de los intereses de las niñas y las adolescentes como también de los niños y adolescentes.*

*8. La función comisarial está especializada en contribuir a la erradicación de las violencias en el contexto familiar de las personas con identidades y orientaciones sexuales diversas, personas LGBTQ+, personas con sexualidades no-normativas y todas aquellas que viven un género-sentido. La praxis seguirá fortaleciendo el respeto a tales personas en la intención de señalarles*

*exclusivamente como sujetos de especial protección dada su condición minoritaria más no desventajosa en Colombia.*

### **Corresponsabilidad**

De conformidad al numeral 12 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 la familia, la sociedad y el Estado son responsables de manera conjunta de prevenir y de erradicar la violencia en el contexto familiar, así como de restablecer, reparar, proteger y garantizar los derechos de sus integrantes. Este principio posibilita que:

- 1. El Estado y la sociedad civil colombiana comparten la obligación de prevenir, mitigar y erradicar las violencias en el contexto familiar.*
- 2. Que los ciudadanos, ciudadanas, funcionarios y funcionarias públicos asuman el compromiso de identificar, señalar, denunciar y someter a consideración y conocimiento de las autoridades, en este caso de las **CdF**, de las actuaciones personales o sociales tendientes a perpetuar las violencias en el contexto familiar.*
- 3. Es afín a la función comisarial la acción de prevención y mitigación que adelantan los grupos y movimientos sociales tendientes a denunciar las violencias en el contexto familiar, en especial, las violencias contras las mujeres y las niñas; como también las acciones que adelanta el Estado en las políticas de equidad de género para las mujeres y las niñas o de no-violencias contra personas con identidades y sexualidades diversas; las anteriores también orientan la actuación comisarial para identificar mapas de actores y responsables en los territorios donde ejercen administración y jurisdicción.*

### **Coordinación**

De conformidad al numeral 13º del artículo 4º de la Ley 2126 de 2021 todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras en el contexto familiar deberán ejercer acciones

coordinadas y articuladas con el fin de brindar una atención y protección integral. Las órdenes dirigidas por las **CdF** a otras instituciones para la protección y restablecimiento de derechos de las víctimas deben ser acatadas de forma diligente y oportuna. Este principio propone que:

- 1. Las **CdF** son entidades y/o dependencias conectadas a una red interinstitucional de apoyo, prevención y erradicación de las violencias en el contexto familiar.*
- 2. La eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales de las **CdF** depende en gran medida de mesas de trabajo, diálogo, enlaces y plataformas de articulación donde la función comisarial, la función pública y la gestión política acuerden consensos de mejoras que redunden en el progreso de la justicia familiar comisarial.*
- 3. La superación de la opresión y discriminación por razones de las violencias en el contexto familiar requiere de la articulación de las **CdF** con entidades del nivel local, municipal y departamental para erradicar las prácticas violentas y la cultura de la violación de forma diligente y oportuna.*
- 4. La rectoría del Minjusticia conferida por la Ley 2126 de 2021 tiene como propósito definir sentidos administrativos y, además, fijar consensos de apoyo para llevar al Gobierno Nacional las realidades y tendencias comisariales que requieran de una eficiente respuesta institucional. Así mismo, la rectoría no implica intromisión en la función comisarial como tampoco la sustitución de la autonomía e independencia que por virtud de la ley ha sido reconocida y conferida a las **CdF**.*

Así mismo, este documento incorpora otros principios que tienen como propósito la construcción progresiva de una cultura administrativa del servicio, en el sentido de incorporar iniciales fundamentos para un «código ético de conducta comisarial» que oriente tanto la perspectiva administrativa como jurisdiccional. Estos principios son:

## Conciencia funcional e institucional

Según el marco del artículo 2 de la Ley 2126 de 2021 las **CdF** tienen el deber funcional de cumplir con sus actuaciones administrativas y a su vez, el objetivo institucional de su función es proteger la dignidad del ser humano. Por lo que este principio propugna:

- 1. Hacer énfasis en que, el quehacer jurídico comisarial, tiene como conciencia institucional y funcional la obligación de contribuir a la protección y defensa de los sujetos de derechos víctimas de las violencias en el contexto familiar. Y, en la medida que las competencias comisariales lo posibiliten, erradicar las prácticas violentas identificadas en el contexto familiar objeto de análisis.*
- 2. Hacer comprender a la ciudadanía y a los usuarios del servicio comisarial que, los comisarios y comisarias, encarnan los fines y funciones de la administración pública y de justicia y que sus competencias institucionales optimizan también la vigencia del Estado social de derecho.*
- 3. Asimilar que la conciencia institucional y funcional requiere siempre de explicaciones y aclaraciones jurídicas con un lenguaje apropiado y accesible, para que las personas con o sin discapacidad puedan percibir el sentido mismo de la función comisarial y su importancia como parte del Estado.*
- 4. Que, la conciencia institucional y funcional propicia también un adecuado manejo y preocupación por el ambiente físico de trabajo y, en la medida de lo posible, exige para el cumplimiento de su objeto, gestiones para el mantenimiento de las infraestructuras que la dependencia tiene o requiere para cumplir su propósito, para ello, la práctica administrativa comisarial puede articular y coordinar acciones con la entidad territorial responsable (alcaldías);*

## Fiabilidad y profesionalidad administrativa

De conformidad al artículo 5º de la Ley 2126 de 2021, las **CdF** están impactadas por

dos elementos: *fiabilidad* y *profesionalidad*. Estos vienen a fortalecer el hecho de que las actuaciones administrativas comisariales están regentadas por valores y principios éticos para generar confianza en el ciudadano o sujeto del servicio comisarial. En marco de lo anterior, este principio posibilitará:

- 1. Fortalecer la fiabilidad ciudadana, en el sentido de comprender que los sujetos de derechos deben ser tratados única y exclusivamente por las causas que le motivaron acceder a la justicia familiar en sede comisarial y, garantizando para aquellos, la realización de actos, procesos y procedimientos de acuerdo a las formas, protocolos y rutas públicas que para tal efecto, haya diseñado el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho de familia, el derecho constitucional, las políticas públicas, leyes y demás instrumentos construidos por el **Minjusticia** y/o las distintas ramas del poder público con competencia en la identificación de la violencia en el contexto familiar.*
- 2. Seguir fortalecimiento la receptividad y el buen tratamiento jurídico ciudadano al momento de conocer de las solicitudes y peticiones de los ciudadanos y ciudadanas con el fin de asegurar la confianza jurídica en la institucionalidad.*
- 3. Seguir fortaleciendo la interpretación jurídica de las decisiones comisariales de manera solemne, conforme a los procesos y procedimientos públicos que para tal fin haya diseñado la Ley 2126 de 2021 entre otras normas jurídicas;*

## Diligencia y efectividad administrativa

Los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 2126 de 2021 hacen referencia al cuidado, esfuerzo y prontitud para encausar las acciones comisariales a la eficiencia que evita una decisión tardía, promoviendo que los procesos comisariales se resuelvan en los plazos establecidos fijados por las leyes y los procedimientos que apuntan estos lineamientos. En marco de lo anterior,

este principio posibilitará:

1. *Contribuir que las actuaciones comisariales sean realizada de manera oportuna y precisa, en los tiempos previstos y dentro de un plazo razonable.*
2. *Fortalecer los conocimientos y técnicas administrativas más actualizadas con la finalidad de que se obtengan los resultados óptimos en la gestión comisarial.*
3. *Fortalecer el cumplimiento de los plazos establecidos en los procesos administrativos y las normas procesales aplicables.*
4. *Procurar la formulación de objetivos y metas comisariales con los recursos disponibles que para tal efecto fijen las entidades territoriales y las gestiones del Gobierno Nacional.*
5. *Fortalecer el tiempo predeterminado comisarial, esto es, contribuir para que los objetivos, planes de mejoramiento, fortalecimientos técnicos y otras indicaciones sean desarrolladas según las políticas, normas y procedimientos establecidos en las leyes, reglamentos y documentos técnicos y/o de políticas públicas comisariales.*

### **Imparcialidad administrativa**

El numeral 5 artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 define a la imparcialidad administrativa como aquella actitud que invita a los comisarios y comisarias a desarrollar una conducta neutral respecto de quien solicita el acceso a la justicia familiar. Se refiere no solo a la decisión en sí misma, sino también al proceso mediante el cual se toma esa decisión. Este principio posibilita:

1. *Fortalecer la perspectiva jurídica y ética que evita los comportamientos que pueden reflejar favoritismo administrativo, en el sentido de preferir una solicitud sobre otra, o de generar predisposición política o prejuicio social hacia un trámite en específico, que pueda generar una distancia ilegítima entre el comisario y comisaria y los*

*sujetos de derechos que solicitan el acceso a la justicia familiar en los casos de violencia en el contexto familiar.*

2. *Proporcionar igualdad de información y trato administrativo en los procesos que sean objeto de competencia comisarial.*

### **Libertad de expresión en el marco de la de justicia familiar**

En consonancia con la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Sistema Interamericano* y la carta política interna los comisarios y comisarias gozan de las mismas libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, con la salvedad de que, en el ejercicio de tales derechos, se conducirán de manera que preserven la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia que les caracteriza. Gozan también del derecho a constituir asociaciones u organizaciones que tengan por objeto representar los propósitos jurisdiccionales, promover su formación y defender la independencia comisarial.





# **Capítulo 5: Lineamientos para el Abordaje Comisarial de las Violencias Identificadas en el Contexto Familiar Colombiano**

**Justicia Formal**

# Lineamientos para el Abordaje Comisarial

## Competencias para el abordaje de las violencias en el contexto familiar

La Ley 575 de 2000 modificó la competencia para adelantar la acción constitucional de protección por violencia intrafamiliar que, en primera instancia fue delegada a los jueces de familia o promiscuos de familia y, a falta de estos a los jueces municipales o promiscuos municipales. Así mismo, precisó que, la segunda instancia era de competencia de las salas de familia de los tribunales.

Posteriormente la nombrada legislación le atribuye el conocimiento a los comisarios y comisarias de la primera instancia y a los jueces de familia o promiscuos de familia, de la segunda. Esta competencia sigue vigente y está ratificada por el art 5 de la Ley 2126 de 2021, el cual establece que los comisarios y las comisarias continuarán con la competencia de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar a las víctimas de violencia en el contexto familiar. La nueva legislación precisa que también serán competentes cuando la violencia se cometa en contra de:

- A. Las y los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.*
- B. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, y el maltrato se dirige contra el otro progenitor o progenitora.*
- C. Las personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta, que no sean parte del núcleo familiar, y de los integrantes de la familia.*
- D. Personas que residan en el mismo hogar o integren la unidad doméstica sin relación de parentesco.*
- E. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.*

En tal sentido, es importante indicar que la Ley 1959 de 2019 «Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de

la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar» en su artículo 1, menciona que:

*«Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

*Artículo 229. Violencia El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, adolescente, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años, o que se encuentre en situación de discapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión o en cualquier condición de inferioridad. Cuando el responsable tenga antecedentes penales por el delito de violencia intrafamiliar o por haber cometido alguno de los delitos previstos en el libro segundo, Títulos I y IV del Código Penal contra un miembro de su núcleo familiar dentro de los diez (10) años anteriores a la ocurrencia del nuevo hecho, el sentenciador impondrá la pena dentro del cuarto máximo del ámbito punitivo de movilidad respectivo.*

*PARÁGRAFO 1o.*

*A la misma pena quedará sometido quien sin ser parte del núcleo familiar realice las conductas descritas en el tipo penal previsto en este artículo contra:*

- a. Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.*
- b. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor.*
- c. Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno*

*o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta.*

*d. Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad»*

El párrafo 1, amplió el sujeto pasivo de la conducta contemplando cuando el maltrato se realiza por parte de una persona que no corresponda a la unidad familiar de la víctima, por lo que se observa que el legislador frente a determinadas circunstancias prescinde de la calidad de ser miembro del núcleo familiar. Esto es consecuencia del cambio que se le da al concepto de núcleo familiar, como se mencionó anteriormente, hecho que genera que el bien jurídico tutelado con este tipo penal, radique en la armonía familiar y la unidad doméstica<sup>103</sup>. Por lo tanto, la Ley 2126 de 2021 ha otorgado a las competencias de las CdF diferenciación jurídica con relación a las competencias de la Ley 1959 de 2019, ampliando los sujetos pasivos que pueden ser víctima de violencia en el contexto de la familia.

Así mismo, este cambio o diferenciación competencial viene auspiciado tanto por la jurisprudencia internacional como la constitucional, a través de la cual se ha reconocido el carácter amplio y dinámico de las familias y sus núcleos. La Corte Constitucional ha desestimado la estructura parental de la familia fijando un nuevo alcance a su existencia en aquellos lazos de amor, solidaridad, respeto mutuo y unidad de vida en común como parámetros que consolidan la conformación del grupo familiar<sup>104</sup> (Corte Constitucional, 2018).

Este sentido, como indica la exposición de motivos de la Ley 2126 de 2021, responde a los cambios sociales existentes que, en el marco de las violencias en el contexto familiar, permiten entender la realidad de los integrantes del núcleo familiar desde otras perspectivas jurídicas. Cambio que

obedece también a la perspectiva de ONU Mujeres (2012), quienes también han ampliado el concepto de núcleo familiar:

*«personas que mantengan o hayan mantenido una relación íntima, incluidas las relaciones matrimoniales, no matrimoniales, homosexuales y no cohabitaciones, personas con relaciones mutuas y miembros del mismo hogar»<sup>105</sup>.*

Con relación a lo anterior, el legislador colombiano consagró en el literal e) del artículo 5 de Ley 2126 de 2021 que serán objeto de protección por parte de las CdF, las personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad. Esta protección enmarcada como competencia, busca proteger a las personas que, no teniendo una unión marital de hecho, ni hijos en común, tienen un lazo afectivo estable, o cuando se presentan casos de convivencia simultánea, es decir aquellos casos en los que una persona tiene una relación matrimonial y a la par sostiene una relación extramatrimonial y se presenta violencia entre los miembros de esta última. Esta es una competencia que amplía el sentido de la función comisarial, pues contribuye a asegurar la existencia y garantía de los derechos de los miembros de diferentes núcleos familiares simultáneos.

Ahora bien, frente a las competencias otorgadas por la Ley 2126 de 2021, el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)** publicó una *Línea Técnica* el 1 de octubre de 2021 en la que se abordan diferentes temáticas afines. Una de esta plantea que la Ley estableció criterios diferenciadores entre las *competencias comisariales* y *competencias defensoras* de las familias, con la finalidad de lograr una respuesta efectiva e integral por parte de la autoridad competente y evitar el riesgo de activar la ruta de atención ante la instancia que no resulta competente. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021). El instrumento del **ICBF** resulta de gran interés porque permite

**103** Este párrafo rompe dicho concepto y crea un nuevo campo de protección mucho más amplio; bajo el concepto de familia dinámica amplía el sujeto activo a personas que no hacen parte de ese núcleo denominado familia; por ejemplo el maltrato físico o psicológico entre cónyuges o compañeros permanentes se presente aunque estos se hayan divorciado o separado, lo que nos da a entender que el legislador busca penalizar el maltrato, aun cuando el matrimonio o la unión marital de hecho se haya disuelto por el hecho del divorcio o por la separación de cuerpos, en el caso de las agresiones entre quienes son exparejas; otorgándole un campo de acción al tipo penal dentro del núcleo social donde ya no se está vulnerando o poniendo en peligro el bien jurídico de la unidad y armonía familiar, precisamente por el hecho de la ruptura del lazo familiar.

**104** Sentencia T 281 de 2018, Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

**105** ONU Mujeres, legislación sobre la violencia en contra de la mujer.

acotar desde una perspectiva institucional y diferenciadora, los campos de acción e intervención institucional del fenómeno multidimensional de la violencia en el contexto familiar.

### **Competencia concurrente**

El artículo 5 de la Ley 2126 de 2021 establece en primer término que, la competencia general para el conocimiento de las violencias por razones de género y otras en el contexto familiar están a cargo de las **CdF**. De igual forma, precisa que en aquellos eventos en que haya concurrencia de comisario o comisaria y defensor o defensora en un mismo municipio, es necesario establecer una delimitación de competencias entre estas dos autoridades cuando quiera que se tengan que asumir casos relacionados con violencia en el contexto familiar o con violencia sexual. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021).

Sin dejar de lado que, la competencia de los defensores y defensoras para conocer las vulneraciones o amenazas por violencia sexual en el contexto de la familia, iniciarán dos años después de la entrada en vigencia de la ley, es decir el 4 de agosto de 2023. Así las cosas, los procesos administrativos que actualmente están siendo tramitados por los comisarios y comisarias por violencia sexual en el contexto familiar, y los que conozcan hasta el 4 de agosto de 2023, continuarán siendo asumidos por la autoridad que venía conociéndolos hasta su culminación.

En cuanto a la competencia entre comisarios y comisarias y defensores y defensoras de familia al concurrir en el mismo municipio, el parágrafo 1º del artículo 5º de la ley de referencia, dispuso que los comisarios y comisarias se encargarán de:

*a. Prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se*

*trate de cualquier forma de violencia sexual; sobre lo anterior, es importante indicar que en la actualidad las **CdF** continúan con el conocimiento de aquellos casos cuando se presente algún tipo de violencia sexual en el contexto de la familia, lo anterior, debido a que se dispuso que el restablecimiento de derechos en los casos de violencia sexual será competencia exclusiva de los defensores y defensoras de familia solo a partir del 5 de agosto de 2023. Y,*

*b. En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto de la familia contra un niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes adultos de su núcleo familiar, la competencia será asumida por la comisario o comisaria de familia.*

Con relación a los defensores y defensoras de familia:

*a. Se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia familiar.*

*b. Serán competentes respecto de cualquier forma de violencia sexual, sin distinción de quien cometa la vulneración. En caso de existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas o adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor o la defensora de familia asumirá la competencia frente a todos ellos.*

En tal sentido, el comisario o comisaria asumirá la competencia para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes cuando se presente alguna acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra

uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo, reiterando la especial aclaración legal que precisa que, la competencia para el conocimiento de la violencia sexual sin importar en qué contexto se presente será competencia de los defensores a partir del 5 de agosto de 2023.

### Prevención

El parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 2126 de 2021 indica que las autoridades administrativas continuarán aplicando la *competencia a prevención* en virtud de los principios de corresponsabilidad y del interés superior del niño, niña y adolescente, de tal forma que en todos los casos en que un defensor o comisario conozcan de una presunta amenaza o vulneración, deberá, de forma inmediata, verificar garantía de derechos, abrir *proceso administrativo de restablecimiento de derechos* si es necesario y adoptar medidas de restablecimiento de derechos y de protección que se requieran. La autoridad administrativa debe remitir el caso a la autoridad competente a más tardar al tercer día hábil siguiente, que se contará a partir del conocimiento del caso (ICBF, 2021). Esto significa que las acciones descritas, propias de la competencia a prevención, deben surtirse en ese mismo término.

### Subsidiaria

En el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 2126 de 2021 se ratificó la competencia subsidiaria descrita en el artículo 98<sup>106</sup> del Código de la Infancia y la Adolescencia, situación que es de relevancia, pues deja en cabeza de las **CdF** todas las funciones establecidas en el artículo 82 del mismo cuerpo normativo, incluidas las relacionadas con la conciliación<sup>107</sup>, cuando en el municipio no se haya designado un defensor

o defensora. Exceptuándose la competencia de declaratoria de adoptabilidad que continúa siendo exclusiva de los defensores y defensoras.

Por esta razón, en virtud de la competencia subsidiaria, los comisarios y comisarias en aquellos municipios que no cuentan con defensores serán competentes, entre otros temas, para realizar el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en cualquier circunstancia de amenaza o vulneración de derechos en el marco de la violencia en el contexto de la familia o por fuera de ella, aun cuando la vulneración sea por violencia sexual en el contexto de la familia (ICBF, 2021).

Es importante destacar que, en la *Línea Técnica* expedida por el **ICBF**<sup>108</sup>, se hace un análisis sobre la expresión «designar», aclarando que se utiliza para significar la vinculación de una persona a determinado empleo. Por lo tanto, en el caso de la Ley 2126 de 2021, para que opere la competencia subsidiaria, es decir, para que el comisario o comisaria asuma competencia, es necesario que no se haya designado a un defensor en un determinado municipio. (ICBF, 2021).

La designación del defensor se realiza en virtud del artículo 125 de la Constitución Política y bajo las reglas contenidas en el Ley 909 de 2004 modificada por la Ley 1960 de 2019 y el Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto 648 de 2017, que establecen las normas que regulan el empleo público y la carrera administrativa. Desde esta perspectiva, en todos los casos en que no se haya designado por parte del **ICBF** a un defensor en una determinada entidad territorial, operará la *competencia subsidiaria*

**106** Artículo 98. Competencia subsidiaria. En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones que este Código le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía.

**107** Ley 1098 de 2006. Artículo 82 Corresponde al Defensor de Familia (...) 8.Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente (...) 9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

**108** Línea Técnica con memorando del 01 de octubre de 2021.

del comisario o comisaria. Sin embargo, no debe confundirse jurídicamente la *designación* con el de *área de influencia de los Centros Zonales del ICBF*. Pues, el área de influencia se refiere a la forma en que dichas dependencias desarrollan, en determinado territorio, las acciones de coordinación del *Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Servicio Público de Bienestar* según lo defina la Dirección Regional competente (ICBF, 2021).

*'A modo de ejemplo, el Centro Zonal El Banco (Regional Magdalena) tiene cobertura en los municipios de El Banco, Guamal y San Sebastián de Buenavista, sin embargo, el defensor asignado a ese Centro Zonal solamente es competente para ejercer las funciones atribuidas en el artículo 82 del Código de la Infancia y la Adolescencia en El Banco, en los demás municipios opera la competencia subsidiaria del comisario de familia'*

Por tal motivo, los numerales 3 y 4 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2126 de 2021 referencian dos circunstancias para definir la competencia entre las dos autoridades administrativas, indicando que si en una misma familia además de presentarse una violencia sexual, existen otros niños, niñas y adolescentes víctimas de diferentes violencias, en los casos de violencia sexual le corresponderá a los defensores y defensoras asumir la competencia del restablecimiento de derechos frente a todos de manera integral. Y, por otro lado, cuando en una misma familia se presenta violencia sexual contra un niño, niña o adolescente, y también se presente violencia en contra de otro integrante mayor de edad, le corresponde al comisario o comisaria asumir la competencia de manera integral.

### **Conciliación extrajudicial**

La Ley 2126 de 2021 derogó la competencia general de los comisarios y comisarias en lo

concerniente a la conciliación extrajudicial en temas de familia como lo disponía el artículo 31 de la Ley 640 de 2001. Esta disposición empezó a regir a partir de la promulgación de la Ley 2126 de 2021, es decir, desde el 4 de agosto de 2021, de acuerdo con el artículo 47 de la misma<sup>109</sup>. El párrafo 1º del artículo 47 indica que los trámites de conciliación que con anterioridad a la expedición de la Ley 2126 de 2021 hubiese sido asumidos por las **CdF**, deberán ser tramitados ante esa autoridad administrativa hasta su finalización.

En este orden de ideas, las solicitudes de conciliaciones extrajudiciales en materia de familia asumidas por las **CdF** con antelación a la expedición de la Ley 2126 de 2021, seguirán siendo asumidas por los despachos comisariales; y aquellas realizadas con posterioridad al 4 de agosto de 2021 donde exista concurrencia de **CdF** y defensorías, se deberá indicar a los ciudadanos y ciudadanas a qué entidades o funcionarios pueden acudir. Entre ellos se encuentran los *Conciliadores* de los centros de conciliación, los *Defensores* y *Defensoras* de Familia, los Delegados Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público y los Notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, la conciliación podrá ser adelantada por los Personeros y por los *Jueces Cíviles* o *Promiscuos Municipales*<sup>110</sup>.

### **Competencia subsidiaria en conciliación extrajudicial en derecho**

Así mismo, en aquellos municipios donde no existan defensorías de Familia, serán las **CdF** las encargadas de tramitar las conciliaciones extrajudiciales en cumplimiento del artículo 82 numerales 8 y 9 del Código de la Infancia y Adolescencia. En el mismo sentido, el artículo 111 del Código de la Infancia y Adolescencia tampoco fue derogado por el artículo 48 de la Ley 2126 de 2021, por lo que los comisarios

<sup>109</sup> Artículo 47. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo el párrafo 1 del artículo 5, los artículos 6, 8, 9, 11, 22, 25, el inciso 1 del artículo 27, el artículo 28, el artículo 29 a excepción de su párrafo 30 y el capítulo VII, que entrarán a regir a partir de los dos (2) años de su entrada en vigencia.

<sup>110</sup> Artículo 31, Ley 640 de 2001.

y comisarias pueden conciliar e imponer alimentos en virtud de la *competencia subsidiaria*. Lo anterior se refuerza, teniendo en cuenta que el Código de la Infancia y la Adolescencia es una norma especial que tiene aplicación preferente sobre las leyes generales, como se indica de forma expresa en dicho instrumento legal<sup>111</sup>.

La ley 1850 de 2017 adicionó un artículo a la ley 1251 del 2008, referente al derecho de los alimentos para el adulto mayor y la competencia para que las **CdF** fijen la cuota de alimentos provisional, mientras que a los defensores se les otorga la función de presentar la demanda de alimentos en favor del adulto mayor. La ley 2126 del 2021 en el artículo 5 y 16 reafirma esta competencia en las comisarías de Familia. Los comisarios y comisarias continúan con la competencia de fijar la *cuota provisional de alimentos* de las personas adultos mayores, en atención a que la derogatoria del artículo 48 literal (a) de la Ley 2126 de 2021, afecta sólo el trámite originario de la conciliación, establecido en el artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente. Esto es considerado también en la Ley 2126 de 2021, al precisar que es competencia de las **CdF** —fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultos mayores—, recalcando que no es necesario para ello agotar conciliación<sup>112</sup>.

Así mismo se aclara que, lo anterior, es sin perjuicio del derecho que le asiste al adulto mayor de optar no por la fijación impositiva de la cuota de alimentos, sino intentar un trámite conciliatorio solicitándolo ante cualquier otro actor de la conciliación en derecho de familia (conciliadores de los centros de conciliación,

defensores de familia, delegados regionales y seccionales de la defensoría del pueblo, agentes del ministerio público, autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia, notarios, o residualmente ante los personeros y los jueces civiles o promiscuos municipales) que para tal efecto, contribuya a su acceso a la justicia familiar.

Conforme a lo expuesto se concluye que, una vez se tenga conocimiento de una *solicitud de fijación de alimentos* a favor de un adulto mayor, los comisarios y comisarias deberán proceder al establecimiento de alimentos provisionales atendiendo los factores jurídicos para determinar una cuota de alimentos, sin tener que surtir y sin poder exigir, el agotamiento de un trámite conciliatorio. Así mismo, la fijación provisional de alimentos que lleve a cabo el comisario o comisaria estará supeditada a la validación de los criterios definidos por el Código Civil y la Ley 1850 de 2017 (existencia de obligados a prestarlos, condiciones socioeconómicas del adulto mayor y de los llamados a prestar alimentos), más no de información que se obtenga en el marco de un trámite conciliatorio. En tal sentido, el comisario o comisaria deberá tener en cuenta que el derecho a alimentos tiene su fundamento en la Constitución como protección especial de la familia, y en especial el artículo 46 en cuanto respecta a las personas mayores, y los artículos 411 a 427 del Título XXI del Libro I del Código Civil<sup>113</sup>. Tales normas amparadas a los principios de la Ley 2126 de 2021 orientarán la interpretación comisarial para responder a los casos concretos.

En el evento en que la persona adulto mayor quiera primero intentar una alternativa conciliatoria, este trámite podrá llevarse a cabo

**111** Artículo 5. Naturaleza de las normas contenidas en este código. Las normas sobre los niños, las niñas y los adolescentes, contenidas en este código, son de orden público, de carácter irrenunciable y los principios y reglas en ellas consagrados se aplicarán de preferencia a las disposiciones contenidas en otras leyes.

**112** Numeral 11, artículo 13.

**113** Sobre el particular, la Corte Constitucional ha fijado unos criterios básicos a tener en cuenta, referidos, entre otros pronunciamientos, en la sentencia T-685 de 2014: "la obligación alimentaria tiene fundamento en la propia Carta Política, pues se vincula con la protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica de la sociedad y con la efectividad y vigencia de las garantías por ella reconocidas, en el entendido de que el cumplimiento de dicha acreencia civil aparece necesario para asegurar la vigencia del derecho fundamentales al mínimo vital de los niños, de las personas de la tercera edad o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta (Arts. 2º, 5º, 11, 13, 42, 44 y 46 C.P.). En: C-919 de 2001; C-875 de 2003; C-156 de 2003 y T-1096 de 2008.

ante cualquier autoridad con competencia para ello, incluidas las **CdF** estrictamente en los casos en los que despliegan una competencia subsidiaria.

## Acción constitucional para la adopción de medidas

La Corte Constitucional ha sido enfática en que la aplicación de las medidas de protección debe realizarse de forma rápida y oportuna, es por ello por lo que reitera los mecanismos mediante los cuales la autoridad competente deberá efectuar su actuación para salvaguardar y garantizar los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar, sea debido al género u otro tipo.

Como se mencionó, las medidas de protección son un mecanismo previsto por la Ley 294 de 1996, el cual, siempre que la autoridad competente determine la procedencia de la adopción de alguna medida de protección de acuerdo con lo solicitado por la víctima o cualquier persona dentro de un grupo familiar,

*«emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar»*

### Autoridades competentes

Son competentes para la imposición de las medidas de protección consagradas en el artículo 17 de la Ley 2126 de 2021 los comisarios o comisarias y en aquellos municipios donde no existan las **CdF**, será el juez o jueza civil municipal o promiscuo municipal. Cuando en el municipio hubiere más de un despacho judicial competente para conocer la acción se someterá a reparto.

### Factor de competencia territorial

El artículo 20 *ibídem* indica que toda persona que se considere víctima de cualquier clase de violencia en el contexto familiar podrá pedir ante cualquier **CdF** protección que ponga fin

a la violencia, o evite que esta se materialice cuando fuere inminente. En aquellos municipios donde exista más de una **CdF** se deberá aceptar la solicitud y adoptarse las medidas de protección provisionales dentro de las cuatro horas siguientes al conocimiento del caso, por la primera **CdF** que lo conozca, luego de esto se deberá someter a reparto de acuerdo con la organización interna de cada territorio.

Cuando la presunta víctima de violencia en el contexto familiar solicite protección en una **CdF** diferente a la de su domicilio, aquella deberá adoptar las medidas de protección a que haya lugar, y trasladar en el menor tiempo posible las diligencias a la **CdF** de la jurisdicción del domicilio de la persona víctima para que se continúe con el trámite. Cuando los casos de violencia en el contexto de la familia son de conocimiento de la *Fiscalía General de la Nación*, el fiscal (a) o la presunta víctima podrán solicitar al *Juez de Control de Garantías* la imposición de alguna de las medidas contempladas en los artículos 17 y 18 de la Ley 2126 de 2021. Así mismo, para los casos donde el fiscal (a) lo considere necesario podrá pedirle al comisario o comisaria la adopción de medidas de protección a favor de la presunta víctima, cuando de manera justificada considere que puede ser una vía más expedita.

Ahora bien, en los casos donde la **CdF** tenga conocimiento de un caso de violencia en el contexto familiar relacionado con las comunidades indígenas, el comisario o comisaria asumirá la competencia y podrá decretar cualquier medida de protección, sin perjuicio de lo establecido en la jurisdicción especial indígena del artículo 246 de la Constitución, siempre con la observancia de los enfoques diferencial, de género e interseccional.

## Medidas de protección

De conformidad con la Ley 294 de 1996, las solicitudes de medidas de protección pueden ser presentadas de forma



verbal o escrita garantizando la posibilidad de recepcionar, a partir de medio más idóneo, la solicitud que de inicio al trámite judicial con celeridad y garantice el acceso a la justicia familiar. Es importante mencionar que esta solicitud puede ser realizada directamente por la presunta víctima o por un tercero conocedor de los hechos de violencia presentados en el contexto familiar e, incluso, por el defensor de familia, quien podrá dar trámite a la acción cuando la presunta víctima se encuentre en incapacidad para realizar la solicitud por sí misma.

### Trámite y solicitud

La solicitud debe ser una narración clara y sucinta de los hechos o situaciones que configuren la violencia en el contexto familiar, bien se haya dado por razones de género o por otras violencias. Deberá hacerse mención de las personas involucradas en los hechos e informarse si los niños, niñas o adolescentes se encuentran en riesgo o han sido víctimas de las violencias. Cabe aclarar que, por disposición legal, para la procedencia de la solicitud de medida de protección los hechos de violencia deben haber ocurrido dentro de los últimos treinta (30) días. Sin embargo, cuando la presunta víctima manifieste bajo la gravedad del juramento que, por encierro, incomunicación o cualquier otro acto de fuerza o violencia proveniente del presunto agresor se encontraba imposibilitada para comparecer, el término empezará a correr desde el día de la consumación y desde la perpetración del último acto en los tentados o permanentes. Es importante resaltar que el término de 30 días no es estático, pues en caso de que la presunta víctima demuestre que se encontraba en imposibilidad de denunciar ante la autoridad competente, se deberá estudiar la solicitud.

En todo caso, las **CdF** deberán tener en cuenta al momento de estudiar la pertinencia de la aceptación o el rechazo de la solicitud en aquellos casos donde han transcurrido más de 30 días, que pueden existir circunstancias especiales para cada potencial víctima y para el contexto familiar que le rodea, pues los

hechos de violencia en el contexto familiar amparados por circunstancias como, por ejemplo: situación de pobreza, las distancias en las zonas rurales, el miedo, el desconocimiento de las rutas y de las funciones de la **CdF**; el analfabetismo y la falta de tiempo, entre otros factores, son elementos centrales que generan imposibilidad que la ciudadanía acceda a la justicia y en este caso, a la justicia familiar.

Por lo tanto, en cumplimiento de los principios rectores de respeto y garantía de los derechos humanos, debida diligencia, oportunidad, no discriminación y corresponsabilidad<sup>114</sup>, siempre se deberá propender a la protección de las potenciales víctimas, evaluarse el riesgo y en caso de que este persista, adoptar medidas de protección provisional y poner el caso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, en el entendido que, el proceso en Fiscalía y **CdF** son procesos paralelos y no dependen jurídicamente el uno del otro. Lo anterior en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional:

*«las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas. Ahora bien, con fundamento en el derecho de acceso a la administración de justicia y en el principio de la prevalencia del derecho sustancial...»* (Sentencia T-268 de 2010, MP Dr. Jorge Iván Palacio, Corte Constitucional).

De conformidad con la ley 294 de 1996 y 2126 de 2021, se establecen dos vías en el abordaje de la violencia en el contexto familiar, la primera, de carácter civil mediante la cual además de establecer sanción, se busca prevenir, restablecer y atender la ocurrencia de esta situación; la segunda, de carácter penal, con una finalidad netamente sancionatoria por su esfera de delito. Estas dos vías, pueden

114 Artículo 4, Ley 2126 de 2021.

ejecutarse de forma simultánea, pues no existe ningún impedimento legal que frene o trunque su realización.

La acción de protección puede elevarse ante la autoridad, que para este caso es la **CdF**, quien recibirá la solicitud de medida de protección y posterior a la realización de las diligencias, otorgará dicha medida a quien la solicite. La medida de protección que se asigne estará encaminada a evitar la reincidencia y ejecución de hechos de violencia por parte de agresor y la imposición de otras medidas especiales según sea el caso.

Pese a lo anterior, y a la simultaneidad con la que se pueden llevar los procesos, es deber de la autoridad competente que brinde la medida de protección, la remisión de todos los casos de los que tenga conocimiento a la Fiscalía General de la Nación. Por otro lado, la acción penal de forma simultánea se tramitará mediante la interposición de la denuncia ante la fiscalía por el delito de violencia intrafamiliar, acción que dará paso a la investigación del delito. Lo anterior implica que la investigación puede realizarse a partir de la interposición de la denuncia, como a partir de la remisión del trámite adelantado en el proceso de protección, es decir, que puede realizarse antes o después de la solicitud de medida de protección que realice la víctima o un tercero. Así las cosas, se entiende que el trámite concomitante de los procesos no posee límites para su ejecución, pues los distintos propósitos que persigue cada una de las vías, son viables dentro del marco de la ley y no presupone un requisito de validez la ejecución de una acción, para la ejecución de la otra.

En los casos donde la presunta víctima pretenda desistir de la acción, los comisarios y comisarias en representación del Estado y actuando bajo el principio de la debida diligencia, deberán emprender acciones dirigidas a la prevención,

protección e investigación para determinar si tal desistimiento obedece a algún tipo de coacción externa producida por el potencial agresor.

Así mismo, después de recibir la solicitud de una medida de protección, la cual debe estar fundada en indicios leves que se determinarán en los hechos de violencia narrados por la víctima y el análisis de la entrevista que establezca la posible vulneración de los derechos, se avocará la solicitud y se adoptarán medidas de protección provisionales en providencia motivada dentro de las cuatro (4) horas siguientes, contra la cual no procede recurso alguno<sup>115</sup>, ordenando, si es del caso, la práctica de pruebas periciales que se podrán solicitar al **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses** y, en aquellos municipios donde no exista medicina legal, se podrán solicitar a los médicos oficiales<sup>116</sup>. Los comisarios y comisarias según sea el caso, podrán otorgar medidas de protección provisionales y definitivas, de estabilización o de atención, así como medidas de restablecimiento de derechos contempladas en la Ley 1098 de 2006 cuando las presuntas víctimas de la violencia en el contexto de la familia sean niños, niñas o adolescentes.

### **Adopción de medidas de protección**

Para la adopción de medidas de protección de carácter definitivo se procederá a realizar una audiencia en la cual el comisario o escuchará a las partes y ordenará la práctica de las pruebas que se estimen útiles de conformidad con el artículo 12 de la Ley 294 de 1996. La decisión sobre la solicitud de las medidas de protección será proferida al finalizar la audiencia, allí se notificará a las partes de esta. En los casos en que no comparezca alguna de ellas, o que no se conozca la ubicación del agresor se notificará la decisión por aviso en el domicilio que se reporte de los últimos 30 días, o mediante cualquier medio idóneo para tal fin. En caso de

<sup>115</sup> Artículo 6, Ley 575 de 2000.

<sup>116</sup> Artículo 9, Decreto 652 de 2001.

que se acepte la utilización de herramientas tecnológicas de comunicación por las partes, las notificaciones se realizarán por dichos medios.

Las medidas de protección serán ordenadas por el comisario o comisaria o a falta de este por el juez civil municipal o promiscuo municipal a favor de aquella persona que dentro del contexto familiar sea víctima o se encuentre en riesgo de agresiones que comprometan o generen daños físicos, psicológicos, emocionales, económicos, sexuales o patrimoniales entre otros, sea por razones de género o por otras violencias. La finalidad de las medidas de protección es ponerle fin a las situaciones que lleguen a configurarse en afectaciones graves e incluso hechos fatales.

### **Tipos de medidas de protección**

La medida de protección decretada por el comisario o comisaria podrá ser de carácter provisional una vez se tenga conocimiento de los hechos de violencia o de carácter definitivo cuando se realice el procedimiento contemplado en la Ley 294 de 1996, esto se determinará según sea el caso. Sobre estas, es importante mencionar que la ley dispone de un listado de medidas que se pueden imponer dentro de este tipo de actuaciones<sup>117</sup>, las cuales buscan erradicar prácticas nocivas que pongan en riesgo a la víctima.

Es importante mencionar que las medidas de protección deben ser adoptadas de acuerdo con el contexto de cada caso en particular, y su intensidad dependerá del riesgo que se presente. La ley dispone de un listado de las medidas que se pueden imponer dentro de este tipo de actuaciones, las cuales buscan erradicar prácticas nocivas que pongan en riesgo a la víctima. El listado que trae el artículo

17 de la Ley 2126 de 2021 no tiene un criterio taxativo, pues en el literal (n) se indica que se puede optar por cualquier otra medida que resulte necesaria para garantizar la protección efectiva de la persona en riesgo o víctima.

La Ley 2126 de 2021 contempla las siguientes medidas de protección:

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

Para garantizar la efectividad de este tipo de medidas, el artículo 60 de la Ley 2197 de 2022 indica que el comisario o comisaria enviará copia de la medida de protección provisional o definitiva a la Policía Nacional con el fin de que se evite el acceso del agresor al lugar de donde fue desalojado. Así mismo, para para ejecutarse la orden de desalojo por la Policía Nacional, debe estar presente el comisario o comisaria que emitió la medida, y en aquellos casos donde el agresor tenga retenido a un niño, niña o adolescente, hará presencia la Policía de Infancia y Adolescencia. Con relación a esto, indica el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 4799 de 2011<sup>118</sup> que, además de informar a la Policía Nacional, el comisario o comisaria de podrá enviar copia de la medida de protección a la persona encargada de la vigilancia de la casa o lugar de residencia de la víctima, así como al consejo de administración o al comité de convivencia, al propietario o arrendador, administrador, para que se adopten las medidas pertinentes.

*b. Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la*

<sup>117</sup> Leyes 294 de 1996 y 2126 de 2021.

<sup>118</sup> "Para garantizar la efectividad de la medida de protección descrita en el literal a) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, la autoridad competente enviará copia de la medida provisional o definitiva decretadas a la persona encargada de la vigilancia de la respectiva casa o lugar de habitación, así como al Consejo de Administración o al Comité de Convivencia, al propietario, arrendador o administrador o a quien tenga a su cargo la responsabilidad del inmueble, para que adopten las medidas pertinentes, con copia a la Policía Nacional, con el objeto de evitar el acceso al lugar por parte del agresor. Cuando no exista un sistema de control de ingreso en la casa o lugar de habitación, la autoridad competente deberá oficiar a la Policía Nacional para que garantice el cumplimiento de la orden".

*víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada.*

Para la efectividad de esta medida, el numeral 2 ibídem señala que a solicitud de la presunta víctima, o de su representante, apoderado o solicitante, el comisario o comisaria enviará copia de la orden de medida de protección provisional o definitiva a los lugares que la víctima indique para que los encargados de la entrada y salida de los sitios den cumplimiento a la misma y eviten el ingreso del presunto agresor; para aquellos casos donde no exista un mecanismo de control, se deberá oficiar a la Policía Nacional para que garantice el cumplimiento de la orden.

*c. Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas (sic) en situación de indefensión miembros del núcleo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.*

Para la efectividad de esta medida el numeral 3 ibídem señala que el comisario o comisaria oficiará al **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF** para que la entidad informe a todos los centros zonales a fin de impedir que se otorgue la custodia al agresor.

*d. Obligación del agresor de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, los costos deberán ser asumidos por el victimario.*

Cuando el maltrato o el daño en el cuerpo o en la salud generen incapacidad medico-legal igual o superior a treinta (30) días, deformidad, perturbación funcional o psíquica, o pérdida anatómica o funcional será obligatorio para la autoridad competente adoptar esta medida de

protección.

*e. Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima, así como de los servicios, procedimientos, intervenciones y tratamientos médicos y psicológicos.*

Para garantizar esta medida, el numeral 4 ibídem indica que el Estado garantizará los servicios de tratamiento terapéutico, y para aquellos casos en que la presunta víctima haya asumido los costos de los servicios, a efectos de liquidar los pagos, el comisario o comisaria de familia procederán así:

*1. La víctima deberá acreditar los pagos realizados por los conceptos establecidos en la norma señalada, para que el comisario o en su defecto el juez civil municipal o promiscuo municipal ordene en la misma providencia que imponga la medida de protección, el reintegro a la víctima de los gastos realizados. La providencia mediante la cual se ordene el pago de los gastos realizados por la víctima deberá contener la obligación en forma clara, expresa y exigible y se constituirá en título ejecutivo.*

*2. Si el Comisario de Familia o el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal ordena una o varias de las medidas señaladas en los literales d) y e) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, deberá ordenar que el agresor acredite ante su despacho los pagos a su cargo. El no pago se tendrá como incumplimiento y dará a lugar a las sanciones señaladas en el artículo 4° de la Ley 575 de 2000.*

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

*g. Ordenar a la autoridad de policía, previa*

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

Para la afectividad de las medias contempladas en los literales (f) y (g), el numeral 5 ibidem indica que es deber de la Policía Nacional la ejecución de la orden, a la cual se le dará cumplimiento con la concertación que se haga con la víctima y conforme a los siguientes criterios:

- 1. La protección de la víctima teniendo en cuenta las circunstancias particulares de riesgo;*
- 2. El cumplimiento de la orden contenida en la medida de protección proferida por la autoridad competente; y,*
- 3. La responsabilidad del Estado en materia de protección de los derechos de las mujeres.*

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

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

El literal (i) del numeral 6 ibidem, indica que el comisario o comisaria que adopte la decisión de suspender la tenencia, porte y uso de armas, deberá informar de ello a la Policía Nacional, de acuerdo con lo contemplado en el art 10 de la Ley 119 de 2006.

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

*k. Decidir provisionalmente el uso y disfrute*

*de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla.*

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

Para la efectividad de la medida, el numeral 7 ibidem señala que deberá mediar petición por parte de la víctima, en donde se identifiquen los bienes.

*m. Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima; n). Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.*

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

*o. Ordenar al agresor abstenerse de aproximarse a la víctima, lo que lo obliga a alejarse de ella en cualquier lugar donde se encuentre. Cuando los antecedentes o gravedad de las amenazas puedan poner en peligro la vida o integridad personal de la víctima o la de sus hijos, se ordenará la utilización de un dispositivo de distanciamiento y alerta de aproximación. Este dispositivo será sufragado por el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET de la entidad territorial del orden departamental donde se ejecute la medida.*

El dispositivo de distanciamiento debe ser reglamentado por el Gobierno Nacional.

### **Impugnación (Apelación)**

El artículo 12 de la Ley 575 de 2000 establece que procede el recurso de apelación contra

la decisión definitiva que tome el comisario o comisaria, el cual se dará en efecto devolutivo, sujetándose al trámite previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. Una vez se profiera el fallo se notifica a las partes presentes en estrados y a las que se encuentren ausentes, se les comunicará la decisión, mediante aviso o por cualquier otro medio idóneo. Si el fallo no se impugna (apela), quedará en firme. Así mismo, si se impugna el fallo, el comisario o comisaria debe enviar el expediente dentro de los dos (2) siguientes al Juez de Familia o Promiscuo de Familia quien estudiará el contenido de la impugnación, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. En caso de considerarlo necesario el juez (a) podrá pedir informes, practicar pruebas y proferir el fallo dentro de los 20 días siguientes. Si se determina por parte del operador judicial que el fallo carece de fundamento, lo revocará, por el contrario, si el fallo está ajustado a derecho, lo confirmará.

### **Modificación o complementariedad**

El artículo 3 parágrafo 1 del Decreto 4799<sup>119</sup> de 2011 indica que la víctima o quien la represente podrá solicitar al comisario o comisaria la modificación de la medida de protección o una medida de protección complementaria acorde a las circunstancias particulares de la víctima. Si la solicitud de una medida de protección complementaria a las otorgadas en el auto admisorio como medidas de protección provisionales se pide antes de proferirse el fallo, se podrán ordenar en el fallo que adopta las medidas de protección definitivas. Si la solicitud se da después de proferirse fallo, en el trámite de incumplimiento, además de la imposición de la multa, según sea el caso, se podrán modificar o complementar las medidas

vigentes.

### **Incumplimiento**

Cualquiera de las partes podrá poner en conocimiento a la **CdF** que profirió las medidas de protección definitivas, el presunto incumplimiento por parte del agresor<sup>120</sup>. En tal sentido, el comisario o comisaria que tenga conocimiento del incumplimiento deberá proferir un auto admitiendo el trámite de incumplimiento, en donde se ordenará la notificación a las partes, la cual se deberá hacer de forma personal o por aviso fijado a la entrada de la residencia del agresor. El aviso debe contar con la copia del auto que admite el trámite de incumplimiento, en donde se indique la fecha y hora en que se llevará a cabo la audiencia, así como las consecuencias de la inasistencia sin excusa válida.

En audiencia, el comisario o comisaria escuchará a la víctima en caso de que se requiera adicionar, modificar o complementar algo en los hechos violentos y también escuchará al agresor en descargos; de considerarlo necesario abrirá el trámite a pruebas, en donde podrá ordenar pruebas de oficio, así como aceptar o rechazar las solicitadas por las partes, siempre motivando sus decisiones en audiencia.

Es meritorio resaltar que, si estamos frente al primer trámite de incumplimiento, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 4 de la Ley 575 de 2000, la sanción será de multa que oscilará entre los 2 a 10 smlmv, valor que deberá ser consignado dentro de los cinco (5) días siguientes a la imposición de la sanción en la tesorería distrital o municipal, con destino a un fondo cuenta especial que deberá ser creado

**119** PARÁGRAFO 1o. A solicitud de la víctima o quien represente sus intereses, procederá la modificación de la medida de protección provisional o definitiva o la imposición de una medida de protección complementaria, en cualquier momento en que las circunstancias lo demanden. Si se solicita la modificación de la medida de protección o la imposición de una medida de protección complementaria, antes de proferirse la medida de protección definitiva, el Comisario de Familia, o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, la decretará en la providencia que ponga fin al proceso. Si se solicita la modificación de la medida de protección o la imposición de una medida de protección complementaria con posterioridad a la providencia que puso fin al proceso, en el trámite de sanción por incumplimiento, además de la imposición de la multa podrá el Comisario de Familia, o en su defecto el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal o el Juez de Control de Garantías, modificar la medida decretada o adicionar una o más medidas que garanticen la protección efectiva de la víctima.

**120** Artículo 6, Decreto 4799 de 2011.

por cada entidad territorial. El dinero deberá ser utilizado para cubrir los costos de los centros de programas de asistencia legal o de salud para las mujeres víctimas de violencia<sup>121</sup>. Si transcurridos los cinco (5) días de la imposición de la sanción (multa) no se allega por parte del sancionado el recibo de pago de la multa, el comisario o comisaria proferirá auto donde ordene la conversión de la multa en arresto, donde por cada salario mínimo serán tres días de arresto.

El auto de conversión de multa en arresto será notificado al sancionado y trasladado al juez de familia o promiscuo de familia, o en su defecto al juez civil municipal o promiscuo municipal, quien deberá expedir la orden de arresto dentro de las 48 horas siguientes y hacer efectivo su cumplimiento, comunicándolo a la Policía Nacional para que esta proceda a la aprensión de quien incumplió, y al posterior confinamiento en establecimiento de reclusión, sin que sea posible sustituirlo por arresto domiciliario o trabajo comunitario<sup>122</sup>. Así también, cuando se esté tramitando un segundo incumplimiento en el plazo de 2 años, la sanción de arresto tendrá una duración de entre 30 a 45 días. Es importante recordar que la expedición de la orden de arresto le corresponde al juez (a). Y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 Decreto 2591 de 1991, la sanción proferida en el trámite de incumplimiento se enviará a consulta ante el juez de familia.

### **Levantamiento de las medidas de protección**

Según la ley, las medidas de protección tienen vigencia por el tiempo que se mantengan las circunstancias que generaron los hechos de violencia y podrán ser levantadas a petición de los interesados, el Ministerio Público o el Defensor de Familia<sup>123</sup>. De ser solicitado el levantamiento, se debe proferir un auto aperturando el trámite incidental, convocando a audiencia a las partes, donde se decretarán

y practicarán pruebas con el fin de comprobar si se han superado las circunstancias que dieron origen a la imposición de medidas de protección.

No sobra precisar que la decisión debe ser motivada y proferida en audiencia, donde se decidirá la procedencia del levantamiento; frente a la decisión procede el recurso de apelación el cual, de resultar, tendrá efecto devolutivo. El superior jerárquico que para el caso de las acciones de protección es el juez de familia o promiscuo de familia entrará a revisar la decisión apelada, sin suspenderse la ejecución de estas, por lo que las decisiones adoptadas por la autoridad comisarial surtirán todos los efectos.

Si no se interpone recurso de apelación, la decisión quedará en firme y se notificará en estrados a los presentes en la audiencia. En caso de interponerse recurso, el comisario o comisaria enviarán el expediente al juez de familia o promiscuo de familia, quienes tienen competencia para estudiar los argumentos de la oposición, el acervo probatorio y la decisión jurídica del comisario o comisaria, para posteriormente, proferir fallo confirmando o revocando la decisión comisarial.

## **Medidas de atención**

El Decreto 1630 de 2019 define las *medidas de atención* como Corresponde a los servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que requieren las mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas menores de 25 años con dependencia económica y sus hijos e hijas mayores de edad con discapacidad con dependencia funcional y económica, de acuerdo con la valoración de la situación especial de riesgo. Tales servicios podrán ser garantizados mediante dos modalidades: a) casas de acogida, albergues, refugios o servicios hoteleros, o b) subsidio monetario en los términos del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. Tales medidas tendrán en cuenta las mujeres que se encuentren

121 Literal a, artículo 6, Decreto 4799 de 2011.

122 Literal b, artículo 6 Decreto 4799 de 2011.

123 Artículo 3, numeral 9, Decreto 4799 de 2011.

en una situación especial de riesgo y serán otorgadas con posterioridad a las medidas de protección, en concordancia con el artículo 19 de la Ley 1258 de 2008.

### **Autoridades competentes para otorgarlas**

El artículo 4 del Decreto 2734 de 2012 compilado en el artículo 2.9.2.1.2.1 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, define que las autoridades competentes son<sup>124</sup>:

- a. El comisario o comisaria de familia*
- b. El juez civil municipal o promiscuo municipal, cuando en el municipio no haya CdF.*
- c. Cuando exista más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.*
- d. Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por delito de violencia intrafamiliar o por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, la autoridad competente para el otorgamiento de las medidas de atención será el Juez de Control de Garantías.*
- e. En los casos de violencia intrafamiliar, el Fiscal o la Víctima solicitaran al Juez de Control de Garantías el otorgamiento de las medidas de atención y remitirá las diligencias a la CdF, Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal para que se continúe con el proceso tal y como se explica en las medidas de protección.*
- f. Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, el Fiscal o la víctima solicitaran al Juez de Control de Garantías el otorgamiento de las medidas de atención.*

### **Condiciones y criterios para el establecimiento**

El Artículo 2.9.2.1.2.4 del Decreto Único Reglamentario 780 del 2016 del Sector Salud establece que las medidas de atención deben ser otorgadas con posterioridad a la

expedición de las medidas de protección provisionales y definitivas, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 del 2018, y con el consentimiento de la mujer víctima. Su otorgamiento estará sujeto a que la autoridad competente verifique que la mujer se encuentra en situación especial de riesgo, es decir, que se encuentre con cualquier hecho o circunstancia que por su naturaleza tiene la potencialidad de afectar la vida, la salud o la integridad de la mujer víctima de violencia, que se derive de permanecer en el lugar donde habita. Para su valoración la autoridad competente evaluará los factores de riesgo y seguridad que pongan en riesgo la vida, la salud e integridad física y mental de la mujer víctima de violencia, en el marco de la determinación sobre la expedición de la medida de protección, en concordancia con el literal a) del artículo 2.2.3.8.1.6 del Decreto 1069 de 2015 que establece que hay que evaluar los factores de riesgo y protectores de la salud física y psíquica de la víctima.

### **Plazo de las medidas de atención**

Las medidas de atención serán temporales y deberán otorgarse hasta por un término de seis (6) meses, prorrogables hasta por seis (6) meses más, siempre y cuando persistan las situaciones que las motivaron. Será la autoridad competente la que evaluará mensualmente la necesidad de dar continuidad a las medidas de atención y podrán darse por terminadas por alguna de las siguientes causales, en concordancia con el artículo 2.9.2.1.2.10 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud. Así mismo será importante analizar las siguientes causales:

- a. Cumplimiento del plazo establecido.*
- b. Superación de las situaciones que las motivó.*
- c. Inasistencia injustificada a las citas o incumplimiento del tratamiento en salud física y mental.*
- d. Ausencia recurrente e injustificada a la casa de acogida, albergue, refugio o servicio*



*hotelero asignado, de acuerdo con lo que sobre ello establezca el reglamento interno.*

*e. Incumplimiento del reglamento interno de la casa de acogida, albergue, refugio o servicio hotelero asignado.*

*f. Utilización del subsidio monetario para fines diferentes a los de sufragar los gastos de habitación, alimentación y transporte.*

*g. Cohabitar, temporal o permanentemente, con la persona agresora durante el plazo por el que se otorgaron las medidas de atención.*

Cuando se presente una o varias causales, la EPS o la entidad territorial según corresponda deberán reportarlas a la autoridad competente, quien deberá analizar la situación en el marco del debido proceso; de ser el caso, podrá dar por terminadas las medidas mediante incidente, informando de ello a la mujer víctima de violencia y a las entidades antes mencionadas.

### **Contenido de la orden de medida de atención**

La orden de medida de atención emitida por la autoridad competente con posterioridad a la medida de protección provisional o definitiva, dirigida a la entidad territorial deberá contener:

*a. Nombres y apellidos completos de la mujer y sus hijos e hijas;*

*b. Tipo y número de documento de identificación;*

*c. Nombre de la EPS a la que se encuentren afiliados;*

*d. Resultado de la valoración de la situación especial de riesgo cuando se trate de una medida de protección definitiva;*

*e. Remisión para la valoración médica física y mental en caso de que no se hubiere realizado;*

*f. Orden dirigida a la entidad territorial para que suministre al menos una de las modalidades de atención mientras la mujer decide, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, sobre la modalidad por la que opta definitivamente;*

*g. Plazo durante el cual se concede la*

*medida;*

*h. Orden dirigida a la entidad territorial mediante la cual solicita reporte mensual de cumplimiento de la prestación de las medidas de atención;*

*i. Orden de seguimiento y reporte mensual sobre la garantía y cumplimiento del tratamiento médico en salud física y mental, dirigida a la EPS, a la IPS y a la mujer víctima.*

### **Procedimiento para su otorgamiento**

El procedimiento para el otorgamiento variará de acuerdo con unas circunstancias específicas relacionadas con las condiciones sociales y públicas de la presunta víctima. Siguiendo la norma vigente sobre el asunto, las condiciones de variación que especializan el procedimiento de otorgamiento son las siguientes:

**A. Procedimiento para el otorgamiento y prestación de las medidas de atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS)<sup>125</sup>.**

En estos casos la Institución Prestadora de Salud (IPS):

*a. Valorará y atenderá a la mujer víctima de violencia aplicando los principios de celeridad, oportunidad y eficiencia, así como el enfoque diferencial.*

*b. La IPS deberá cumplir con los protocolos vigentes para la atención de la violencia sexual y la ruta de atención integral en salud para la población en riesgo y víctimas de violencia que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*c. Elaborará el resumen de la atención o epicrisis en el que deberá especificar si hay afectación a la salud física o mental que se relaciona con el evento y el plan si requiere tratamiento médico.*

*d. Realizará el resumen que debe ser remitido a la autoridad competente de manera inmediata y consignará los datos*

señalados en el artículo 10 de la Ley 294 de 1996:

- ▷ Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible;
- ▷ Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar;
- ▷ Nombre y domicilio del agresor;
- ▷ Relato de los hechos denunciados, y
- ▷ Solicitud de las pruebas que estime necesarias, a la culminación de la atención o de la urgencia.

e. La IPS deberá registrar el evento de violencia en el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila) y las atenciones en salud física y mental en el Registro de Información de Prestaciones de Salud (RIPS).

f. Cuando la autoridad competente reciba el resumen o la epicrisis deberá comunicar a la mujer víctima de violencia sus derechos, tomará la declaración sobre su situación y decidirá si procede el otorgamiento de las medidas de protección provisionales o definitivas, que considere necesarias.

g. En caso de que la autoridad competente otorgue la medida de protección y adicionalmente la medida de atención, verificará su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el estado de la misma. Para ello, consultará el sitio web de la ADRES o quien haga sus veces.

h. Cuando se verifica que la mujer víctima no cuenta con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la autoridad competente indagará en la declaración de la situación, si la mujer víctima recibe atención en salud a través de los regímenes Especial o de Excepción.

i. Si la mujer víctima de violencia no cumple las condiciones para pertenecer a un Régimen Especial o de Excepción o no está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no cuenta con capacidad de pago, la entidad territorial gestionará la inscripción en una EPS del Régimen Subsidiado, conforme a la normativa vigente. Si cuenta con capacidad de pago

la mujer deberá inscribirse en el Régimen Contributivo.

j. La autoridad competente informará a la mujer víctima lo concerniente a las modalidades de prestación de las medidas de atención y las causales de terminación establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del Decreto 780 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

k. La autoridad competente remitirá inmediatamente a la entidad territorial la orden de medida de atención la cual incluirá un término de hasta cinco (5) días hábiles para que la mujer tome la decisión de por cuál de las modalidades opta o si renuncia a estas.

l. La entidad territorial le informará a la mujer el lugar donde le serán prestadas las medidas de atención, garantizando su traslado.

m. Si la mujer opta por el subsidio monetario, la autoridad competente le informará los requisitos que debe cumplir para la continuidad de la entrega y el procedimiento mediante el cual se hará, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

n. Cumplido el término para que la mujer adopte la decisión de la modalidad de medida de atención por la que optará, la comunicará a la entidad territorial, quien a su vez informará a la autoridad competente la modalidad elegida para su seguimiento o la renuncia a las opciones existentes.

De acuerdo con la valoración de la situación especial de riesgo, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial por parte de las autoridades de Policía, en tanto inicia la prestación de la modalidad escogida.

**B. Procedimiento para el otorgamiento y prestación de las medidas de atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la autoridad competente.**

Cuando el conocimiento inicial del hecho de

violencia sea de las autoridades competentes, estas comunicarán a la mujer víctima de violencia sus derechos, tomarán la declaración sobre su situación y decidirán si procede el otorgamiento de las medidas de protección provisionales o definitivas, que considere necesarias y continuarán con el procedimiento previsto en los numerales del 8 al 12 del anterior literal a).

Cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia sea de cualquier otra autoridad, deberá comunicarlo a las autoridades competentes, con el propósito de que se lleve a cabo el procedimiento aquí establecido y realizará el seguimiento que le permita establecer la efectiva recepción del caso. Así mismo, se tendrá en cuenta cuál de las siguientes prestaciones orienta la mejor solución al caso en concreto:

*a. Educación y Capacitación. Gestion con instituciones públicas u organizaciones especializadas de la sociedad civil para vincular a las mujeres en procesos de alfabetización, culminación básica primaria y secundaria o incluso educación técnica o universitaria.*

*b. Autonomía Económica. Gestion con instituciones públicas u organizaciones especializadas de la sociedad civil para el ingreso de las mujeres a programas de inserción laboral o elaboración de proyectos productivos. - Actividades culturales, recreativas y deportivas.*

*c. Atención integral a niños, niñas y adolescentes. Gestión y articulación interinstitucional para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*

*d. Acompañamiento a las víctimas a través de grupos de ayuda. Reconocimiento de la violencia como una violación a los derechos humanos, eliminación de sentimientos de culpa y de justificación, fortalecimiento de la autoestima, autocuidado y autonomía, empoderamiento como sujetos de derechos*

*y reconstrucción de proyecto de vida.*

El otorgamiento y prestación de la medida propiamente dicha, variará de acuerdo al caso y a los hechos que en efecto, motivaron la aparición de la situación violenta en el contexto familiar.

### **Duración**

Las medidas de atención deberán adoptarse por la duración del tratamiento médico recomendado y hasta por un término de seis (6) meses, prorrogable por un periodo igual. La autoridad competente de acuerdo con la evaluación de la situación especial de riesgo y con la información de la condición de salud física y mental suministrada por la Institución Prestadora del Servicio de Salud - IPS, evaluará mensualmente la necesidad de dar continuidad a las medidas de atención; y en caso de considerarlo pertinente, podrá revocar las medidas en cualquier momento mediante incidente, explicado en estos lineamientos.

### **Seguimiento y control**

Las entidades territoriales deberán adoptar mecanismos de seguimiento y control a la prestación de las medidas de atención otorgadas por la autoridad competente, conforme con los lineamientos que para el efecto estableció el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 366 del 24 de marzo del 2021.

### **Criterios para la entrega del subsidio monetario**

La entrega del subsidio monetario estará supeditada al cumplimiento de alguno de los siguientes criterios:

*a. Que la mujer víctima decida no permanecer en la casa de acogida, albergue, refugio o servicio hotelero disponible.*

*b. Que en el municipio o distrito donde resida la mujer no existan casas de acogida, albergues, refugios o servicios hoteleros propios o contratados, o existiendo no se*

*cuente con disponibilidad de cupos para la atención o ella no pueda trasladarse a otro del departamento por razones de trabajo.*

### **Financiación**

Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud se financiarán o cofinanciarán con cargo a los recursos disponibles señalados en el acto administrativo de distribución emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que serán transferidos a las entidades territoriales para su implementación. El Ministerio de Salud y Protección Social señalará mediante acto administrativo los criterios de asignación y de distribución de los recursos a las entidades territoriales, y emitirá los lineamientos para la implementación, ejecución, seguimiento y control de las medidas de atención, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición del decreto 1630 de 2019, que adicionó el Decreto 780 de 2016 o Decreto Único Reglamentario del Sector Salud.

### **Pago de las medidas de atención por parte de la persona agresora**

De acuerdo con el Decreto 780 de 2016, una vez la autoridad competente establezca la responsabilidad de la persona agresora y el costo de los gastos en que se incurra para la prestación de las medidas de atención, le ordenará el reembolso mediante acto administrativo que preste mérito ejecutivo el que se remitirá a la entidad territorial para que adelante las gestiones a que haya lugar. Los valores serán consignados en la cuenta de la entidad territorial a la que ingresen los recursos de la nación para la financiación de las medidas de atención.

### **Causales de terminación**

Las causales para la terminación de las medidas de atención por parte de la autoridad competente establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del Decreto 780 de 2016 único Reglamentario del Sector Salud son las siguientes:

- a. Cumplimiento del plazo establecido.*
- b. Superación de las situaciones que las motivó.*
- c. Inasistencia injustificada a las citas o incumplimiento del tratamiento en salud física y mental.*
- d. Ausencia recurrente e injustificada a la casa de acogida, albergue, refugio o servicio hotelero asignado, de acuerdo con lo que sobre ello establezca el reglamento interno.*
- e. Incumplimiento del reglamento interno de la casa de acogida, albergue, refugio o servicio hotelero asignado.*
- f. Utilización del subsidio monetario para fines diferentes a los de sufragar los gastos de habitación, alimentación y transporte.*
- g. Cohabitar, temporal o permanentemente, con la persona agresora durante el plazo por el que se otorgaron las medidas de atención.*

Cuando se presente una o varias causales, la EPS o la entidad territorial según corresponda deberán reportarlas a la autoridad competente, quien deberá analizar la situación en el marco del debido proceso; de ser el caso, podrá dar por terminadas las medidas mediante incidente, informando de ello a la mujer víctima de violencia y a las entidades antes mencionadas.

## **Medidas de prevención y sensibilización**

Todas las autoridades encargadas de formular e implementar las políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas, entre otras en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. Esto implica brindar las herramientas necesarias a la sociedad para reconocer cuando se inicia un proceso de violencia e identificar el papel que asumen víctimas y agresores, a fin de que la sociedad en su rol de corresponsabilidad contribuya a eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres en el contexto familiar. En consecuencia, el Gobierno Nacional como el Departamental, también cumplen acciones para prevenir y sensibilizar sobre las violencias en el contexto familiar.

### **Acciones a cargo del Gobierno Nacional**

*a. Estrategias para la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer.*

*b. Programas de formación para los servidores públicos que garanticen la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres víctimas de la violencia.*

*c. Implementación de las recomendaciones de los organismos internacionales.*

*d. Planes de prevención, detección y atención de situaciones de acoso, agresión sexual u otro tipo de violencia.*

*e. Implementación de medidas para fomentar la sanción social y la denuncia de las prácticas discriminatorias y la violencia contra las mujeres.*

*f. Fortalecimiento institucional.*

*g. Programas de prevención, protección y atención para las mujeres en situación de desplazamiento frente a los actos de violencia en su contra.*

*h. Adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la presencia de actores armados. – Programas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas, a garantizar el respeto a la dignidad de la mujer y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.*

### **Acciones a cargo de los Departamentos y Municipios**

*a. Incluir en la agenda de los Consejos de Política Social el tema de la violencia contra las mujeres.*

*b. Incluir en los planes de desarrollo departamental y municipal un capítulo de prevención y atención a mujeres víctimas de la violencia.*

medida de lo posible deberán incorporar la *perspectiva de erradicación de la violencia en el contexto familiar* con el propósito de presentar en los documentos de política pública desarrollados por las instituciones competentes, las principales indicaciones, guías técnicas, planes, programas y proyectos que contribuyan a la erradicación de tales prácticas al interior del núcleo y/o contexto familiar.

### **Medidas de Prevención y sensibilización a cargo del Sector Educación:**

El Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación Sección 3, establece las medidas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las acciones desarrolladas por el sector educativo, en el marco de sus competencias, para la formación de la comunidad educativa en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres, la sensibilización y el reconocimiento de la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres para su erradicación; así como fomentar el acceso y la permanencia educativa con calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, incluyendo las niñas y adolescentes que han sido víctimas de cualquier forma de violencia.

Así mismo, a partir de los principios de la Ley 1257 de 2008 consagrados en el artículo 6°, el Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales y las Instituciones Educativas en el ámbito de sus competencias deberán<sup>126</sup>:

*a. Vincular a la comunidad educativa en la promoción, formación, prevención y protección de los Derechos Humanos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias.*

*b. Generar ambientes educativos libres de violencias y discriminación, donde se reconozcan y valoren las capacidades de las mujeres, desde un enfoque diferencial.*

*c. Fomentar la independencia y libertad de las niñas, adolescentes y mujeres*

Estas formas de prevención y sensibilización en la

*para tomar sus propias decisiones y para participar activamente en diferentes instancias educativas donde se adopten decisiones de su interés.*

*d. Garantizar el acceso a información suficiente y oportuna para hacer exigibles los derechos de las mujeres.*

*e. Garantizar la formación, para el conocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos sexuales y reproductivos.*

*f. Orientar y acompañar a las niñas, adolescentes y jóvenes que han sido víctimas de violencia de género para la atención integral y el restablecimiento de sus derechos.*

*g. Reconocer y desarrollar estrategias para la prevención, formación y protección de los derechos de las mujeres para vivir una vida libre de violencias, en el marco de la autonomía institucional.*

*h. Coordinar acciones integrales intersectoriales con el fin de erradicar la violencia contra la mujer.*

A través de los Proyectos Pedagógicos, todas las Instituciones Educativas en los niveles de preescolar, básica y media garantizarán el proceso de formación de la comunidad educativa en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre varones y mujeres, la sensibilización y el reconocimiento de la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, toda vez que los proyectos permiten la participación directa de la comunidad educativa y en particular de estudiantes, docentes, directivos, administrativos y padres y madres de familia en la solución de problemáticas del contexto escolar. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media, como instituciones prestadoras del servicio y el derecho a la educación deberán incluir en los proyectos pedagógicos el lema 'El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.' Para orientar a la comunidad educativa sobre el contenido de la Ley 1257 de 2008 y su reglamentación; y la ruta para la atención y protección de

los casos de violencias basadas en género, específicamente violencias contra las mujeres y las niñas. Cada una de las obligaciones se encuentran de forma específica a partir del artículo 2.3.3.4.3.1 del Decreto 1075 de 2015 único Reglamentario del Sector Educativo.

## **Estabilización de las víctimas de las violencias en el contexto familiar**

De conformidad con el artículo 22 de la Ley 1257 de 2012, para la estabilización de las víctimas, la autoridad competente podrá:

*A. Solicitar el acceso preferencial de la víctima a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros.*

*B. Si la víctima es menor de edad, ordenar a los padres de la víctima el reintegro al sistema educativo, si esta es menor de edad.*

*C. Ordenar el acceso de la víctima a actividades extracurriculares, o de uso del tiempo libre, si esta es menor de edad.*

*D. Ordenar el acceso de la víctima a seminternados, externados, o intervenciones de apoyo, si esta es menor de edad. Artículo 23. Reglamentado por el Decreto Nacional 2733 de 2012.*

*E. Los empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de la violencia comprobada, y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable, desde que exista la relación laboral, y hasta por un periodo de tres años.*

Estas medidas se sufragarán con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, cuando le corresponde al agresor el pago de las medidas de atención, luego de que la autoridad competente establezca su responsabilidad y éste tenga capacidad de pago, se le ordenará el pago de los gastos en que incurra el Sistema General de Seguridad Social en Salud o el Régimen Especial

o de Excepción para las medidas de atención. Este pago se efectuará mediante reembolso.

Estos criterios posibilitarán que los comisarios y comisarias puedan interpretar jurídicamente, la mejor forma de estabilización capaz de restablecer las condiciones sociales y económicas de las mujeres y/o sujetos de derechos víctimas de las violencias en el contexto familiar.

## Concurrencia para la atención institucional en los casos de violencia en el contexto familiar

El Estado colombiano se centra en brindar atención y orientación a las víctimas de violencias en el contexto familiar, sea por razones de género o por otras, a través de las entidades pertenecientes a la estructura gubernamental.

Dicha atención y asesoría, requiere un trabajo interinstitucional e intersectorial que permita el restablecimiento de los derechos y la garantía de no repetición. Este servicio debe estar revestido de calidad, centrado en brindar herramientas que permitan a las víctimas de violencia en el contexto familiar, ser atendidas y tener un seguimiento continuo por parte de profesionales idóneos, además de brindarle garantías estructurales e interinstitucionales. De conformidad con la normativa nacional, se otorgan responsabilidades precisas a cada uno de los sectores que conforman el Estado Colombiano, con el fin de prestar un servicio de acuerdo con los principios de correlación, celeridad, eficacia y eficiencia.

En efecto, la Ley 1257 de 2008 otorgó responsabilidades a los sectores justicia, salud, trabajo, comunicaciones y educación. A la par, mediante la Ley 2126 de 2021 se incorporó al *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*<sup>127</sup>, como coadyuvante en el desarrollo de herramientas tecnológicas relacionadas a los procesos de restablecimiento de derechos, atención y seguimiento para las víctimas de violencia en el contexto familiar, incluidas aquellas por razones de género y otras violencias. Adicionalmente, se integró la *Alta Consejería para La equidad de la Mujer*.

Así mismo, el artículo 30 de la Ley 2126 de 2021 establece que las alcaldías municipales y distritales según los

lineamientos del ente rector, deben establecer mecanismos que garanticen la disponibilidad por medio virtual o presencial de siete (7) días a la semana y veinticuatro

(24) horas al día de las **CdF**, así como la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, a fin de asegurar a las personas en riesgo o víctimas de violencia en el contexto familiar la protección y restablecimiento de sus derechos.

Dichas responsabilidades institucionales, que son de aplicación general, en el sentido de vincular a la nación, los departamentos y los municipios, buscan tener procesos de atención eficientes que permitan garantizar los derechos de las víctimas de violencia por razones de género y otras violencias en el contexto familiar. Así pues, las instituciones del Estado tienen como propósito contribuir a la erradicación de las violencias en el contexto familiar, como también, coadyuvar la acción de las **CdF**.

A la luz del principio de corresponsabilidad, donde el estado, la sociedad y la familia son garantes de manera conjunta de prevenir y erradicar la violencia de género y otras en el contexto familiar, la institucionalidad estableció mecanismos coordinados para que de forma eficaz y conjunta se logre el restablecimiento, la reparación, la protección y la garantía de los derechos de las víctimas de las violencias ocurridas en el contexto familiar.

### Sector Justicia

A. *Jueces de la República y Jueces de Familia*  
De acuerdo con el Decreto 2591 de 1991, los jueces de familia dentro de sus responsabilidades jurisdiccionales, además de dar trámite a los procesos que allí se cursen en temas de violencia en el contexto familiar, tendrán que resolver en el término de 3 días la consulta de la sanción de multa<sup>128</sup>. De la misma manera deberán resolver en el término de 20 días el recurso de apelación contra el fallo proferido por las **CdF**, mediante el cual se

127 Artículo 17, Ley 2126 de 2021.

128 Artículo 52.

imponen medidas de protección<sup>129</sup> y, 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<sup>130</sup>. Así mismo, la ley 1257 de 2008, abrió paso a la posibilidad de decretar medidas de protección en los procesos de divorcio o de separación de cuerpos en los cuales se invoque la causal de violencia en el contexto familiar<sup>131</sup>, posibilitando decretar las medidas de protección tendiente a evitar que el potencial agresor enajene o venda bienes de su propiedad cuando la sociedad conyugal o patrimonial esté vigente<sup>132</sup>. De la misma manera, el artículo 16 de la ley 1257 de 2008, estableció que, en los territorios en donde haya presencia de jueces civiles municipales o en ausencia de jueces promiscuos municipales, para temas de violencia en el contexto familiar, aquellos serán los encargados de decretar medidas de protección cuando en el lugar donde ocurrieron los hechos no existan **CdF** con la competencia de asumir las del juez de familia cuando este no exista en la jurisdicción.

#### B. *Fiscalía General de la Nación*

Sus responsabilidades hacen referencia a la capacidad que tiene para recibir e investigar de oficio todos los casos remitidos por las **CdF** o la autoridad competente<sup>133</sup>, además de investigar de oficio los casos que sobre la materia lleguen a su conocimiento (Ley 1542 de 2012), con la finalidad de velar por la garantía de los derechos de quienes hacen parte del contexto familiar.

#### C. *Ministerio Público*

Es el representante de la sociedad colombiana ante los órganos jurisdiccionales del estado, por ende, tiene la obligación de velar y garantizar la protección y reconocimiento de

los derechos y garantías constitucionales de todos los nacionales, mediante la promoción de acciones investigativas que permitan defender el interés general e incluso particular, en el caso concreto. Al respecto, en temas de violencia en el contexto familiar cada uno de los entes que lo componen tienen a su cargo funciones específicas, así:

#### ▷ Procuraduría General de la Nación

En el marco del 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<sup>134</sup>; ejerce 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 (Procuraduría General de la Nación, 2019).

#### ▷ Defensoría del Pueblo

Garantiza a las mujeres la orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal de los hechos de violencia, a través de los entes encargados de conformidad con la Ley 1257 de 2011<sup>135</sup>.

#### ▷ Personería Municipal

Ejerce las funciones del Ministerio Público ante las **CdF** e interviene en la defensa de los derechos y garantías fundamentales, así como del debido proceso. Interviene en ausencia del defensor o defensora de familia en los procesos de medidas de protección cuando estén involucrados niños, niñas o adolescentes ya sea como agresores o como víctimas de conformidad con el artículo 3, del Decreto 652 de 2001 en concordancia con el art. 2.2.3.8.1.1 del decreto 1069 de 2015. De conformidad con

129 Artículo 32.

130 Artículo 17, Ley 294 de 1996 en concordancia con el artículo 6º del Decreto 4799 de 2011.

131 Parágrafo 1º, artículo 17.

132 Artículo 3º, numeral 7, Decreto 4799 de 2011.

133 Artículo 17, parágrafo 3º, Ley 1257 de 2008 en armonía con la Ley 1542 de 2012.

134 Artículo 35.

135 Artículo 8, literal b.



la ley 294 de 1996, esta entidad deberá estar presente en las audiencias cuando las víctimas sean personas con discapacidad en situación de indefensión<sup>136</sup> y solicitar la terminación de las medidas de protección cuando las circunstancias que dieron origen a estas hayan sido superadas<sup>137</sup>.

#### D. Policía Nacional

Según el artículo 20 de la ley 294 de 1996, tiene la obligación de brindar acompañamiento a las víctimas hasta un centro asistencial en salud y acompañar a las víctimas hasta un lugar seguro o hasta su hogar para retirar sus pertenencias o para su reingreso<sup>138</sup>; así mismo, asesorar a las víctimas en la preservación de las pruebas; informar a las víctimas sobre sus derechos y los servicios que pueden utilizar para su protección; colaborar y garantizar la efectividad y cumplimiento de las medidas de protección<sup>139</sup>. La Ley 1257 de 2008 le otorgó la responsabilidad de brindar protección temporal especial a las víctimas<sup>140</sup> y realizar todas las acciones necesarias tendientes a garantizar la suspensión de la tenencia, porte y uso de armas por parte de los agresores<sup>141</sup>, actuando acorde a la orden de la medida de protección provisional o definitiva decretada por el comisario o comisaria.

#### E. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

Como ente rector del *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*, proporciona los protocolos y lineamientos de atención para las **(CdF)** en temas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes<sup>142</sup>, con el fin de brindar garantía en su atención y tratamiento,

de conformidad con el interés superior del menor y el *principio pro-infans*.

Intervendrá en los procesos de medida de protección a través del defensor o defensora de familia, cuando estén involucrados niños, niñas o adolescentes, ya sea como agresores o como víctimas<sup>143</sup>, adicionalmente, se encargará de solicitar medida de protección a través del defensor o defensora de familia, a los comisarios y comisarias la adopción de medidas de protección en favor de las víctimas que se encuentren en imposibilidad de hacerlo por sí mismas<sup>144</sup>; solicitará mediante el defensor o defensora de familia, la terminación de las medidas de protección cuando las circunstancias que dieron origen a estas hayan sido superadas<sup>145</sup>; diseñará políticas, planes y programas que tengan por objeto prevenir y erradicar la violencia en el contexto familiar<sup>146</sup>.

#### Sector Salud

Está llamado a realizar la articulación interinstitucional *intra* y *extra* sectorial, para la realización de actividades y planes conjuntos de forma rápida y ordenada, que permita la atención de todas las personas de forma eficaz para la garantía de sus derechos y brindando la atención necesaria y requerida. En los casos de violencia en el contexto familiar, sea violencia por razones de género u otras, es el encargado de desarrollar lineamientos que permitan brindar a las víctimas atención integral y seguimiento de sus casos de forma especializada y personalizada.

#### A. Ministerio de Salud

Crea y opera el *Observatorio Nacional de*

136 Artículo 12, párrafo, modificado por el artículo 7 de la ley 575 de 2000.

137 Artículo 18.

138 Artículo 17, literal g, Ley 1257 de 2008, modificado por el art. 17 de la ley 2126 de 2021.

139 Artículo 11, Decreto 652 de 2001; numerales 1, 2, 8 y 9, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011.

140 Artículo 17, literal f, modificado por el art. 17 de la ley 2126 de 2021, en armonía con el numeral 5, artículo 3º, Decreto 4799 de 2011.

141 Artículo 3, numeral 6, Decreto 4799 de 2011.

142 Artículo 31, párrafo 1, ley 2126 de 2021.

143 Artículo 3º, Decreto 652 de 2001.

144 Artículo 9º, Ley 294 de 1996.

145 Artículo 18, Ley 294 de 1996.

146 Artículo 28, Ley 294 de 1996.

*Violencia* y a través de este, el sector salud da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y el Decreto 2734 de 2012 condensando la información referente a violencia de género por parte de las instancias competentes, para las labores de información, monitoreo y seguimiento. A su vez dirige el *Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia por razón de género, contexto familiar y sexual*, con el propósito analizar y estudiar los elementos propios de este tipo de situaciones e implementar las políticas públicas que presten atención y respuesta integral. Así mismo, regula y establece los lineamientos para brindar medidas de atención temporales como habitación, alimentación y transporte<sup>147</sup> a las mujeres víctimas de violencia de género u otras con afectaciones de salud, físicas y/o psicológicas y en condiciones de grave o especial riesgo.

#### *B. Secretarías de Salud*

En el marco de sus obligaciones, tienen el deber de planear y estructurar planes de sensibilización frente a temas de violencia en el contexto familiar, violencia por razón de género y otras violencias en las entidades territoriales, con el fin de generar una cultura de denuncia que permita activar las rutas jurídicas y administrativas correspondientes. Igualmente, deben establecer políticas y actividades de sensibilización dirigidas a terceras personas con el fin de que la familia la sociedad y el Estado, generen rechazo hacia los hechos o situaciones que se configuren en violencia en el contexto familiar, violencia por razón de género y otras violencias.

#### *C. EPS – IPS*

Brindan atención integral en salud a víctimas de violencia en el contexto familiar, por razones de género u otras violencias, tal como lo establece la Ley 1257 de 2008. En ese orden proponen:

##### *a. Brindar atención integral por eventos*

*de violencia física o sexual, incluyendo la atención psicológica y psiquiátrica.*

*b. 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.*

*c. 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.*

### **Sector Educativo**

Tiene como propósito la generación de herramientas metodológicas, planes y programas que permitan a la población acceder a educación de calidad, con el fin de contribuir con el desarrollo integral de todos los nacionales. Adicionalmente, esta llamado a prevenir y evitar la comisión de hechos de violencias en el contexto familiar, mediante la creación de programas educativos y pedagógicos con los cuales realice una labor informativa y pedagógica.

#### *A. Ministerio de Educación Nacional*

Vela porque en las instituciones educativas se brinde información y se instruya pedagógicamente en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres<sup>148</sup>; Articula 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

<sup>147</sup> Artículo 3, decreto 2734 de 2012, que regula la ley 1257 de 2008).

<sup>148</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 11 numeral 1 y Decreto 4798 de 2011, artículo 2°.

impulsar en las instituciones de educación superior la generación de estrategias de prevención<sup>149</sup>.

*B. Secretarías de Educación*

Estructura por parte de las instituciones educativas públicas y privadas un módulo para mejorar las capacidades de los padres o madres de familia o personas cuidadoras, relacionado con las formas y modelos de crianza, para que contribuyan a la formación y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y que a su vez contribuyan a disminuir la ocurrencia de hechos de violencia en el contexto familiar, violencia por razón de género y otras violencias.

*C. Servicio Nacional de aprendizaje - SENA*

Desarrolla e implementa programas especiales para mujeres en torno a la formación técnica y profesional que les permita mejorar su calidad de vida y la de su familia<sup>150</sup>.

---

149 Decreto 4798 de 2011, artículo 3º, numeral 4, y artículo 6º).

150 Artículo 3º, numeral 7, Decreto 4463 de 2011.



# Capítulo 6: Bibliografía

## Justicia Formal

# Bibliografía

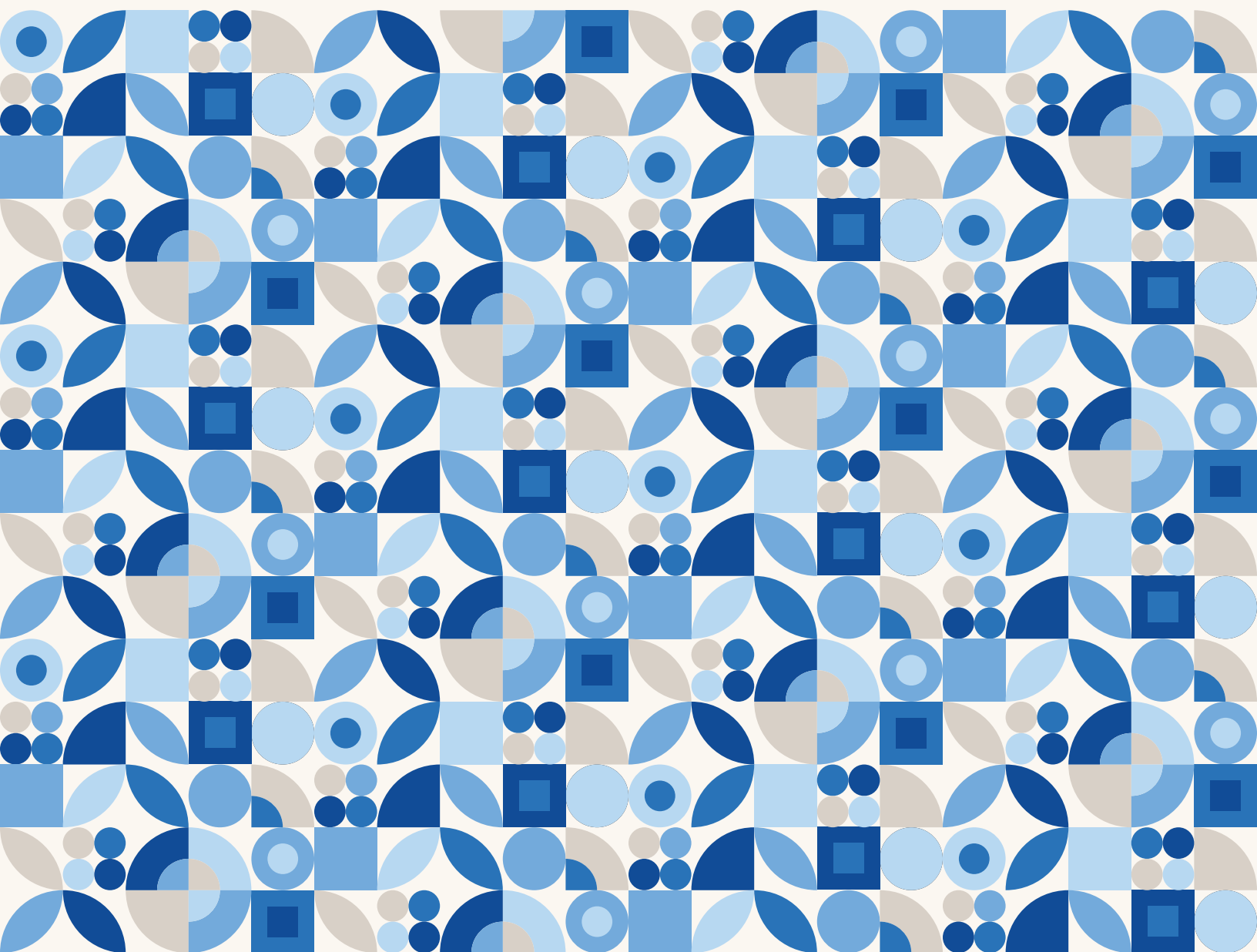
1. ALARCÓN-PALACIO, Y. y GOMÉZ-NEIRA, J. (2015). *La naturaleza no alimentaria de la porción conyugal o convivencial en Colombia*, 131 Universitas.
2. ALVIAR, H. (2009). *¿Quién paga o debe pagar por los costos del estado social de derecho?* Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
3. AMÉZQUITA, P. (2010). *Import Substitution Industrialization Policy: The Colombian context*, Ed. Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de la Universidad de Georgetown.
4. AMORÓS, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos. Madrid.
5. BEAUVOIR, S. (2019). *El Segundo Sexo*. Editorial Cátedra.
6. BEDOYA, J., (2014). *Cinco claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre la justicia transnacional en el proceso de paz*. Sisma Mujeres, Colombia.
7. BENHABIB, S. (1996). *Democracy and Difference*. Princeton University Press.
8. BUTLER, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
9. CAGIGAS A. (2000). *El patriarcado como origen de la violencia doméstica*. Revista Dialnet.
10. CARBONNIER, J. (1974). *Derecho Flexible*. Ediciones Jurídicas Olejnik.
11. CASTELAR, A. (2012). *Judith Butler y la deconstrucción del sujeto cartesiano*. Rastros Rostros.
12. CLAVIJO, S. (2002). *Reflexiones sobre política monetaria e 'inflación objetivo' en Colombia*. Borradores de Economía. Ed. Banco de la República de Colombia.
13. CRENSHAW, K. (1991). *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. Stanford Law Review, 43.
14. CUDD, Ann (2006). *Analyzing Oppression*. Oxford University Press.
15. DE KARPF, A. (1997). *Balance de 40 años del voto femenino*. En: Unión de Ciudadanas de Colombia, memorias 40 años del voto de la mujer, Ed. Cali.
16. DE LAS HERAS SANTOS, J. (2016). *La mujer y la moral en la legislación castellana de la Edad Moderna*. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna.
17. DE LORENZO, R. y PALACIOS, A. (2007). *Discapacidad, derechos fundamentales y Aspectos jurídicos*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
18. ERRASTI, A. (2019). *Inclusión democrática e igualdad política en una democracia europea en transformación*. Cuadernos Europeos de Deusto, N° 60, (95 -13), Bilbao.
19. FACIO, Alda (1992). *Cuando el género suena, cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: ILANUD.
20. HOYOS ROJAS, L (2013): *Derecho Económico y Género: Análisis para la erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana*. Revista Contextos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
21. HOYOS ROJAS, L (2014). *Marco Analítico de Harvard en los Análisis del Derecho Económico: Alianza para la erradicación de los efectos adversos del desarrollo contra la mujer colombiana*. Revista Derecho Público. Universidad de los Andes. Bogotá.
22. HOYOS ROJAS, L.(2021). *Comunidad Sorda en Disputa. Vindicación de una Teoría y Tradición Política de la Modernidad*. Editorial Ibáñez.
23. LA DCEUFF, M. (1989). *L'Étude et le Rouet. Des femmes, de la philosophie, etc.*, Paris, du Seuil.

24. MACKINNON, C. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Harvard University Press.
25. MACLEAN, R (2009) *Reformar la justicia ¿de qué se trata?* En revista Justicia y Derecho. Nro. 4. Perú: Jueces.
26. MEAD, M. (1949): *Male and Female: The Classic Study of the Sexes*. William Morrow Edition. New York.
27. MIYARES, A. (2019): *Democracia Feminista*. Ediciones Cátedra, Madrid.
28. MIYARES, Alicia (2017): *Las Trampas Conceptuales de la Reacción Neoliberal: «Relativismo», «Elección», «Diversidad» e «Identidad»*. Revista Europea de Derechos Fundamentales N° 29, p. 121, Madrid.
29. PATEMAN, C. (2019). *El Contrato Sexual*. Traducción de María Luisa Femenías. Editorial. Ménades. Madrid.
30. PIZARRO, R. (2001), *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada una mirada desde américa Latina*. CEPAL.
31. VALCÁRCEL, A. (2020). *Ahora Feminismo*. Editorial Cátedra. Madrid.
32. VARCÁRCEL, A. (2000). *El Feminismo*. En: Retos pendientes en ética y política. Revista Interdisciplinar de Filosofía.
33. YOUNG, Iris (2000). *La injusticia y la política de la diferencia*, edit. Cátedra.

## Principal legislación y jurisprudencia referenciada

1. Congreso de la República, Ley 2126 de 2021.
2. Corte Constitucional, Sentencia T-462 de 2018.
3. Corte Constitucional, Sentencia SU-080/2020.
4. Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2016.
5. Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2016.
6. Corte Constitucional, Sentencia C-605 de 2012.
7. Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2017.
8. Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2018.
9. Ley 1098 de 2006.
10. Ministerio de Justicia y del Derecho, Protocolo de Atención Inclusiva en el Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad.
11. Ministerio de Justicia y del Derecho, Cartilla de Género.
12. Ministerio de Justicia y del Derecho, Guía de atención a mujeres y personas LGBTI en los servicios de acceso a la justicia.





## **Justicia Formal**

**Tomo III: Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano**

Componente I: Justicia Formal  
Modelos de Justicia Local y Rural