

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Documento para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA, LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO DISCRIMINATORIOS Y LAS VIOLENCIAS CONTRA LA MUJER

Presentado por **The Advocates for Human Rights**,
una organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial

y

La Escuela Humphrey de Asuntos Públicos, Universidad de Minnesota
Proyecto de investigación en derechos humanos sobre la implementación
del marco regulatorio de las violencias contra las mujeres en Colombia

72.^a sesión (del 18 de febrero al 8 de marzo de 2019)

Presentado el 28 de enero de 2019

Fundada en 1983, **The Advocates for Human Rights** (The Advocates) es una organización no gubernamental de voluntarios comprometida con la promoción imparcial y la protección de las normas internacionales de derechos humanos y el Estado de derecho. The Advocates lleva a cabo programas para promover los derechos humanos en los Estados Unidos y alrededor del mundo, los cuales incluyen monitoreo y verificación de datos, representación jurídica directa, educación y capacitación, y publicación. La organización es la principal proveedora de servicios jurídicos para solicitantes de asilo que son de bajos ingresos en la región del Medio Oeste superior de los Estados Unidos.

La Escuela Humphrey de Asuntos Públicos de la Universidad de Minnesota es una de las mejores escuelas profesionales de planificación y políticas públicas de los Estados Unidos, ampliamente reconocida por su éxito en el avance del bien común. Desde 2015, Greta Friedemann-Sánchez, Ph.D., profesora asociada de la Escuela Humphrey, y la investigadora Margaret M. Grieve, J.D., M.A., realizaron una investigación en Colombia, parcialmente financiada por la Universidad de Minnesota, que evalúa la implementación de las leyes colombianas sobre violencias contra las mujeres desde la perspectiva de los prestadores de servicios judiciales, que tienen la responsabilidad de proteger el derecho humano fundamental de las mujeres a vivir una vida libre de violencia intrafamiliar. Se publicará un informe sobre el proyecto en el 2019.

Colombia no respeta sus obligaciones de proteger a las mujeres de las violencias conforme a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

1. Este informe se refiere a los puntos de la Lista de cuestiones del Comité relacionados con *el acceso a la justicia, las violencias contra las mujeres y los estereotipos de género*,¹ a las respuestas del Estado parte² y a las observaciones finales a las que llegó el Comité en el 2013.³ Con base en la información publicada por funcionarios colombianos y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones no gubernamentales y la investigación realizada por la Dra. Friedemann-Sánchez y la Sra. Grieve en Colombia del 2015 al 2017, este informe se centra en los efectos de la desmovilización después del conflicto y el aumento reciente de las actividades delictivas en los territorios antes controlados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a lo largo de la frontera con Venezuela, y, en particular, el aumento en la violencia de la pareja (VP) y la violencia intrafamiliar (VIF), incluida la violencia sexual, contra los niños y las niñas. El diseño de la investigación buscó obtener información de los proveedores de servicios judiciales, especialmente los Comisarios de Familia (CF), y otros funcionarios encargados de proporcionar acceso a la justicia y los servicios a las mujeres colombianas que viven VP en municipios con diferentes niveles de capacidad institucional y relaciones con el conflicto y con las bandas criminales (BACRIM).
2. Se realizaron 128 entrevistas en total, 54 con CF y el resto con los equipos interdisciplinarios, fiscales, policías, jueces de familia, defensores y víctimas. Gran parte de la investigación se realizó en Bogotá (43 entrevistas) y Medellín (48 entrevistas). Estas son las dos ciudades colombianas con mayor nivel de recursos e instituciones más sólidas y es probable que representen el “mejor de los casos posibles” en cuanto a la implementación de las leyes. La investigación también incluyó áreas rurales y urbanas y antiguas zonas de conflicto en municipios de diferentes tamaños del departamento de Boyacá (14 entrevistas). Además, se llevaron a cabo entrevistas (23) con CF de municipios rurales, más pequeños y remotos de todo el país, algunos de ellos ubicados en antiguas zonas de conflicto con las FARC y en áreas con presencia de BACRIM.

II. Violencias contra las mujeres en la era del posconflicto en Colombia

3. Colombia dio un ejemplo para el mundo al incluir a las mujeres en el proceso de paz. Sin embargo, persiste la necesidad imperiosa de hacer frente a la VP/VI en el posconflicto en toda Colombia, incluidas las zonas en las que prosperan las bandas criminales.
4. **Por lo general, la VP y la VIF se acrecientan en el posconflicto.** Las investigaciones muestran que cuando los excombatientes regresan, aumenta la violencia en los hogares.⁴ Tras la desmovilización de las fuerzas paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia en 2006, los CF observaron un tsunami de violencia intrafamiliar de mayor intensidad, sobre todo contra las mujeres, entre quienes se reintegraron a la sociedad.⁵ Los CF manifestaron que les preocupa que la desmovilización actual implique más VI de mayor gravedad, sobre todo porque muchos de los combatientes colombianos, tanto hombres como mujeres, nunca han conocido una época sin conflicto armado y porque el uso de la violencia está normalizado como táctica de solución de disputas.⁶ Es posible que el aumento en la VI no se

refleje en las estadísticas. En la medida en que los excombatientes se unen a las organizaciones delictivas, los CF nos informan que las mujeres no denuncian la VP, lo que contribuye a un problema crónico de denuncia insuficiente de esta clase de violencia.⁷ *De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2015, solo el 20 % de las mujeres víctimas de violencia en Colombia denunciaron los hechos ante una autoridad gubernamental.*⁸

5. **La VI perpetrada por los excombatientes en la era posconflicto en Colombia es atroz.** Los CF informan que la violencia que han observado entre los excombatientes desde la desmovilización de 2006 es brutal y aterrorizadora, lo que refleja las estrategias violentas del conflicto.⁹ Los CF que prestan servicios en áreas con combatientes, BACRIM y violencia criminal nos informan que casi todas las mujeres que buscan ayuda por VP han sufrido lesiones corporales graves y amenazas de muerte y desmembramiento. Algunas amenazas de muerte típicas son “*Nos vemos en el cielo*”, “*La voy a estrangular*”, “*La voy a desmembrar, a cortarla en pedazos y le voy a tirar los pedazos al perro*” y “*Le voy a arrancar la cabeza*”.¹⁰ Mantener a las mujeres o niñas encadenadas o encerradas también es habitual.¹¹
6. **La VP/VI y las organizaciones criminales de Colombia.** Con la desmovilización de 2006, muchos excombatientes formaron bandas criminales (BACRIM).¹² Hoy en día, las BACRIM tienen miembros de generaciones más recientes que siguen utilizando la violencia como táctica de solución de conflictos. Los CF que atienden a los grupos sociales de las BACRIM observan gran frecuencia e intensidad de VP, abuso sexual y maltrato infantil, prostitución, embarazo adolescente, relaciones de mujeres jóvenes y adolescentes con hombres mucho mayores, relaciones en serie, mujeres con muchos hijos de diferentes padres, abandono paterno de niños y filial de adultos mayores.¹³ También informan que las mujeres con parejas que pertenecen a las BACRIM son reacias a buscar ayuda en casos de VI. Si sus parejas gozan de impunidad para delitos violentos como agresiones, asesinatos y desmembramientos, las medidas de protección que expide el gobierno son irrelevantes.¹⁴ Las mujeres les dicen a los CF: “*si no lo han atrapado por homicidio, si ha cometido delitos mucho más graves [que la VP], ¿qué va a poder hacer un Comisario de Familia? No le va a pasar nada*”.¹⁵
7. **Una CF de Bogotá compartió el siguiente ejemplo de VP por un jefe de las BACRIM:**

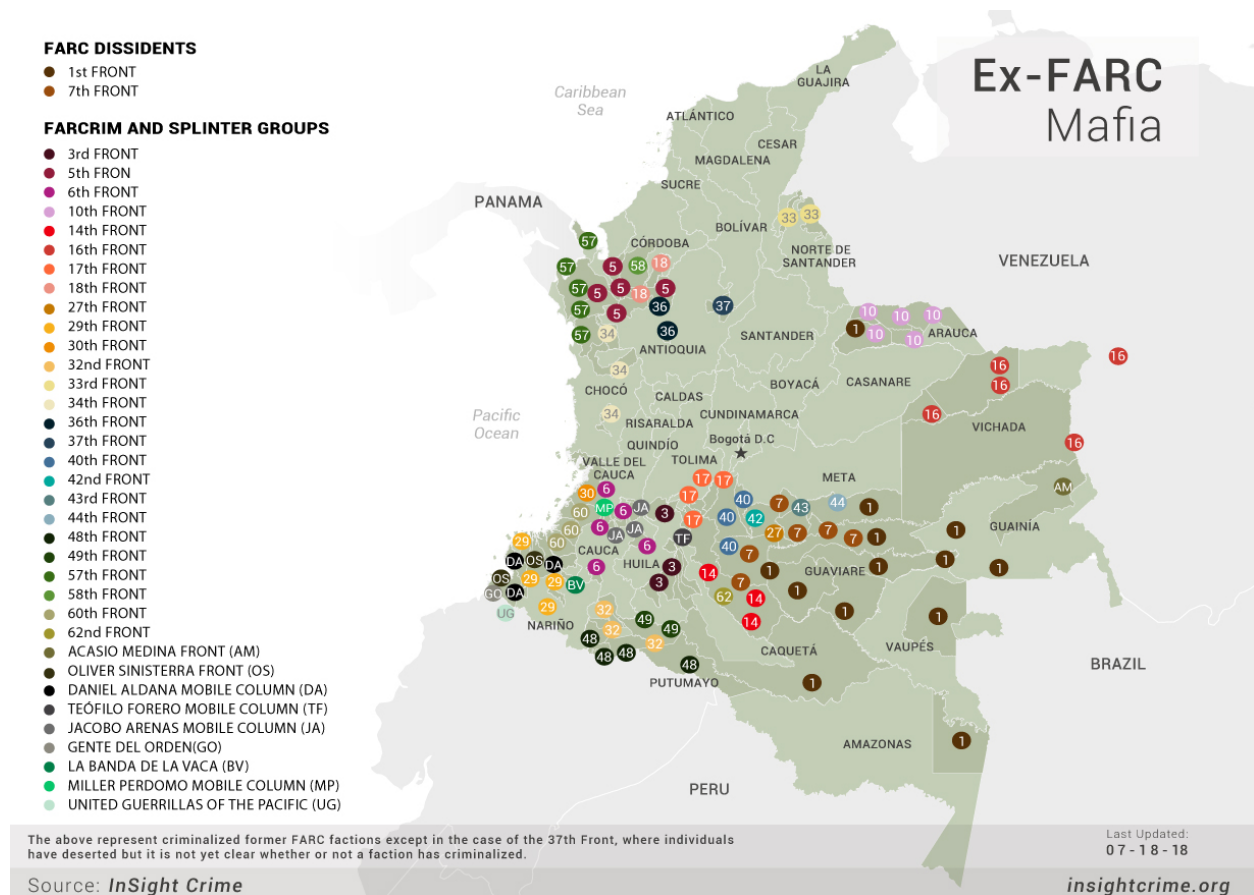
Una joven de 24 años explicó que su compañero la maltrataba verbalmente. Debido a su trabajo con las BACRIM, ella lo había dejado, se mudó a la casa de su padre con su hijo de tres años y solicitaba medidas de protección. De niña, vivió en el Bronx, el barrio más sórdido de Bogotá, conocido como un centro de drogas, venta de armas y tráfico de personas. Uno de sus familiares abusó de ella. A los nueve años, era adicta a las drogas y vivía en las calles. A los quince, estaba desaliñada, calva y enferma.

Su “salvador”, 20 años mayor que ella, llegó al rescate. La llevó a vivir a un apartamento, logró que dejara las drogas y cuidó de ella. Ella era hermosa. Tuvieron un hijo. La joven explicó que su compañero era el *Sayayín del Bronx*. Cuando la CF escuchó esto, se dio cuenta del peligro. Exhortó a la joven a que abandonara la casa de su padre y fuera a una *Casa de Refugio* operada por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, por su propia seguridad y la de su hijo.

La mujer se negó a hacerlo. Armada con una medida de protección provisional, regresó a la casa de su padre. Poco después, abrió la puerta y encontró a su expareja. Él la atacó. Comenzó pateándola repetidamente en la vagina. Después, cogió un cuchillo. Empezando por el hueso púbico, le atravesó todo el abdomen. Después, comenzó con su cara. Mientras la atacaba, repetía: “No te hice hermosa para que otro hombre te pudiera [obscenidad]”.

El padre se volvió hacia el niño, que estaba tratando de llamar su atención. De algún modo, la mujer escapó por la puerta frontal. La conmoción atrajo a otras personas. La llevaron al hospital. Sus heridas fueron tan graves que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Medicina Legal) determinó que necesitaría más de 50 días de incapacidad. Ella le dijo a la CF que ya no soportaba verse en el espejo. No se reconocía a sí misma. “Está claro que él quería destruir su esencia como mujer”, explicó la CF, “ella era su propiedad y él creía que podía hacer con ella lo que quisiera”.¹⁶

Muchos excombatientes de las FARC han formado nuevos grupos criminales, como se refleja en el mapa a continuación. Esta situación tendrá repercusiones negativas para las mujeres que formen pareja con ellos y para sus hijos, ya que las tácticas de guerra se reproducen en el hogar.¹⁷



III. Lista de cuestiones, párrafo 2: acceso a la justicia para sobrevivientes de VCM

9. En su Lista de cuestiones, el Comité solicitó que Colombia indique si ha tomado medidas para evaluar el impacto de las disposiciones legislativas para fortalecer el acceso de las mujeres a la justicia. El Comité pidió a Colombia que señale las medidas que ha tomado para coordinar y supervisar la implementación de los procedimientos para las Comisarías de Familia y garantizar que las medidas de protección contra la VI incluyan los casos de violencia por parte de todas las exparejas.
10. Colombia ha progresado desde la última revisión que realizó el Comité en 2013, y el Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio de Justicia) se ha esforzado por mejorar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de VP y violencias contra las mujeres (VCM) dentro de los límites jurídicos de su autoridad sobre los CF. Sin embargo, mientras que el Estado parte no resuelva el diseño institucional de las Comisarías de Familia, que adolece de defectos de origen, se les seguirá negando a las mujeres y niñas colombianas el derecho de vivir una vida libre de violencias. Según el Ministerio de Justicia, las Comisarías de Familia son “*la puerta de entrada para el acceso a la justicia que tienen las víctimas de violencia intrafamiliar*”¹⁸ y la institución fundamental autorizada para adoptar las medidas de protección definitivas crucialmente necesarias para que las mujeres colombianas víctimas de VP y las niñas que viven VI tengan protección, seguridad, salud, vivienda y acceso a servicios esenciales.¹⁹
11. **El acceso de las mujeres a la justicia en Colombia depende de la solidez de las CF.** Las medidas de protección son el recurso principal y decisivo para las mujeres víctimas de VP,²⁰ y constituyen la forma más rápida y eficaz de prevenir futuros actos de violencia.²¹ Si bien las medidas de protección no pondrán fin a toda la violencia, los estudios confirman su valor para aumentar la probabilidad de seguridad de las víctimas²² y proporcionar beneficios adicionales a la mujer y sus hijos.²³ En Colombia, el CF debe expedir las medidas de protección provisionales en un plazo de 4 horas contadas a partir de que se haya presentado una solicitud²⁴ y realizar una audiencia para expedir medidas de protección definitivas en un plazo de 5 a 10 días después de lo anterior.²⁵
12. Los fiscales nos informaron que, a las mujeres que presentan denuncias de VIF para que se procesen en el sistema de justicia penal, las envían con los CF, ya que ellos pueden expedir medidas de protección provisionales en un plazo de 4 horas en lugar de tener que esperar 3 o 4 meses para que un juez penal (o, en algunos lugares, un juez de garantías) programe una audiencia de medidas de protección provisionales.²⁶ En cualquier caso, los jueces penales deben remitir a las mujeres a los CF para que puedan obtener medidas de protección definitivas.²⁷
13. **No es posible expedir medidas de protección contra ciertas exparejas.** Debido a la limitada definición de la “familia” en la Ley 294 de Colombia, algunas mujeres, víctimas de VP, no pueden conseguir que los CF les expidan medidas de protección provisionales inmediatas.²⁸ En cambio, deben pedir ayuda a los jueces de garantías, con un periodo de espera de 4 meses, por lo general.²⁹ Algunas circunstancias en las que los CF entienden que no pueden expedir medidas de protección provisionales o definitivas en virtud de la Ley 1257 son:
 - violencia por parte de un novio con el que la mujer no cohabita

- violencia por parte de una expareja con la que no se tuvo hijos ³⁰

- 14. Las herramientas que proporcionó el Ministerio de Justicia a los CF no han mejorado el acceso a la justicia.** Con las mejores intenciones, el Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer crearon procedimientos modelo para las Comisarías de Familia (véase el párrafo 19 de la respuesta de Colombia a la Lista de cuestiones) a fin de (1) evaluar el riesgo de VIF y feminicidio, (2) estandarizar los procedimientos internos de las Comisarías para casos de VP/VIF, (3) dar seguimiento a las medidas de protección que expiden los CF y (4) evaluar la eficacia de las operaciones de las Comisarías de Familia.³¹ Sin embargo, estos procedimientos no resultaron acertados porque no se ajustan a la realidad de las condiciones de las Comisarías en el terreno. Los CF que los probaron, los abandonaron por irrelevantes o ineficaces. *Los CF informan que la herramienta de evaluación de riesgo siempre produce el mismo resultado: todos los casos implican un riesgo elevado de VP/VI.* Es necesario reinterpretar el texto para las mujeres con niveles educativos bajos, su administración toma demasiado tiempo y, contrariamente a las mejores prácticas, requiere una aplicación rígida. Además, los procedimientos ejemplares suponen que la única tarea de las Comisarías de Familia es expedir medidas de protección y que cuentan con personal e infraestructura de los que carecen.³²
- 15. Al contrario de las mejores prácticas respaldadas por la ONU y la investigación, Colombia vincula la solicitud de las medidas de protección civiles con el sistema de justicia penal, lo que constituye una barrera que impide que muchas mujeres busquen la protección o los servicios que ofrecen las medidas de protección.**³³ Cuando una mujer solicita medidas de protección, el CF tiene la obligación de enviar información al respecto a la Fiscalía.³⁴ El fiscal debe determinar si se debe procesar penalmente al agresor. Al solicitar medidas de protección, una mujer puede provocar el enjuiciamiento de su pareja por el delito de VI, un delito que conlleva una pena máxima de *ocho* años en Colombia.³⁵ Los CF nos informan que este es un obstáculo importante. Muchas mujeres se niegan a solicitar medidas de protección cuando se enteran de que se transmitirá información al respecto a los fiscales que pueden iniciar un proceso penal contra el agresor.³⁶
- 16.** Es posible que a la mujer le preocupe invocar el sistema de justicia penal y tener que comparecer ante los tribunales. Puede ser que dependa económicamente de su pareja. La perspectiva de pasar ocho años sin apoyo para una mujer pobre que depende por completo de su pareja para su supervivencia y la de sus hijos es francamente aterradora. También puede tener el temor (justificado) de que una investigación penal provoque que su pareja se desquite con ella. Por último, es posible que una mujer no quiera enviar al padre de sus hijos a la cárcel.³⁷
- 17.** Un CF sostuvo que como la Constitución dispone que una mujer no está obligada a testificar en contra de un miembro de su familia, se le debe dar la opción de decidir si su solicitud de medidas de protección se transmite o no a los fiscales.³⁸ Este enfoque sería compatible con la mejor práctica, validada por las investigaciones, de mantener las medidas civiles de protección separadas de la justicia penal.

IV. Lista de cuestiones, párrafo 7: estereotipos de género discriminatorios

19. Para combatir las VCM, es fundamental seguir luchando contra los estereotipos patriarcales. Sin embargo, el gobierno de Colombia no ha tomado medidas para enfrentar de manera adecuada los estereotipos de género discriminatorios. De acuerdo con los CF de todas partes del país, la violencia está tan normalizada que las mujeres muchas veces desconocen que el maltrato que sufren no es permitido ni legal ni socialmente. En Boyacá, nos informaron que la cultura es “*terriblemente machista*” y que la VI en general es terrible porque “*aquí la gente es muy violenta*” y la población es “*demasiado conflictiva*”. Un fiscal de Boyacá lo expresó en términos brutales: la mujer es una “*sirvienta doméstica*” con la obligación de concebir hijos. Otro fiscal, expresándolo con más delicadeza, dijo que desde tiempos inmemoriales los esquemas culturales de género han afirmado que “*el hombre es un ser superior y las mujeres un accesorio*”. En algunas partes de Boyacá, aprisionar a una mujer es una práctica común, y se pueden ver candados en el exterior de las estructuras.³⁹
20. Una trabajadora social con muchos años en el cargo explicó que las mujeres que son golpeadas en sus propios hogares a menudo se niegan a tomar medidas para cambiar su situación: “*así fue en el caso de mi abuela, y así es en mi caso*”.⁴⁰ Un psicólogo de un municipio grande dijo que muchas mujeres víctimas de VP se culpan a sí mismas: “*yo lo provoqué*”. Este esquema implica entender la violencia como una señal de afecto: “*si me pega, es que me quiere*”.⁴¹ Un psicólogo y un trabajador social señalaron que muchas mujeres han malinterpretado las enseñanzas de la Iglesia Católica sobre el matrimonio y creen que una mujer debe someterse a toda violencia que quiera infligir su pareja, sin importar el nivel de brutalidad. “*No me voy a separar, solo hasta que me llegue la muerte. Si tiene que matarme, que así sea*” o “*hasta que la muerte nos separe*” son frases que se repiten con frecuencia.⁴²

V. Lista de cuestiones, párrafos 8 a 10: VCM

21. En su Lista de cuestiones, el Comité solicitó al Estado parte que indique las medidas que ha tomado a fin de reforzar la capacidad institucional para una aplicación efectiva de la Ley 1257, según lo recomendado previamente por el Comité. En sus Respuestas, Colombia señaló sus esfuerzos destinados a fortalecer la capacidad de las Comisarías de Familia para atender y enjuiciar los casos de violencia por razón de género y para desarrollar y difundir diversas herramientas relacionadas con las medidas de protección.
22. **Mientras no se afronte el diseño institucional sumamente deficiente de las Comisarías de Familia, no se podrán ejercer los derechos de las mujeres y las niñas colombianas a una vida libre de violencias garantizados por la Constitución de Colombia y por la Ley 1257.** El diseño institucional de las Comisarías de Familia tiene defectos profundos. La cantidad de Comisarías no es adecuada para satisfacer la demanda. La dotación de personal es penosamente insuficiente. A pesar de sus funciones judiciales, los CF están divorciados de la rama judicial del gobierno nacional y se encuentran bajo la rama ejecutiva de los gobiernos locales, lo que los hace vulnerables al clientelismo político. Los CF tienen demasiadas responsabilidades.
23. **Las Comisarías de Familia no se crearon para responder a las VCM.** Inicialmente, se asignó a los jueces la responsabilidad de expedir las medidas de protección en casos de VI, pero ellos se quejaron de que estos asuntos “menores” estaban saturando sus agendas.⁴³ Así, en el año 2000, el poder judicial para expedir medidas de protección por VI se retiró de la

judicatura y se transfirió a los CF, donde aún reside.⁴⁴ Las Comisarías de Familia se crearon en 1989 sin injerencia alguna con respecto a la VP/VI/VCM, en virtud de la ley que precede al Código de Bienestar Infantil de Colombia del 2006.⁴⁵ El Código todavía rige la creación de las Comisarías de Familia, así como su dotación de personal, su estructura jerárquica y la mayoría de sus responsabilidades.⁴⁶ Las Comisarías de Familia son parte del sistema colombiano de bienestar infantil y familiar, pero no pertenecen al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a pesar de que el ICBF tiene la responsabilidad de generar lineamientos técnicos para las operaciones de las Comisarías⁴⁷ y de que los CF deben realizar el trabajo de los Defensores de Familia del ICBF con respecto a los niños, niñas y adolescentes en casi todos los municipios del país, excepto el 12 %.⁴⁸

24. A pesar de que los CF desempeñan una función decisiva en el sistema judicial, no forman parte de la judicatura ni están bajo su supervisión. Curiosamente, aunque se trata de una institución que ejerce una importante función judicial administrativa, los CF no están sujetos a supervisión judicial, carecen de poder político para obligar a las instituciones a nivel nacional que deben cumplir las medidas de protección a colaborar entre si y con las CF, y se les excluye sistemáticamente de los organismos nacionales de formulación de estrategias y políticas sobre la violencia por razón de género, a pesar de que ellos son quienes tienen más experiencia cotidiana enfrentando la violencia por razón de género contra mujeres y niñas.⁴⁹ Las Comisarías de Familia están integradas en *el poder ejecutivo local (bajo la autoridad de los alcaldes locales)*, carecen de administración centralizada y no son una institución nacional. Cada CF depende de su gobierno municipal (el alcalde local)⁵⁰ y actúa de forma independiente de los demás CF del país. La Tabla 2, en los Anexos, ilustra el aislamiento de los CF y su dependencia del gobierno local.

25. Los CF están sobrecargados con demasiadas responsabilidades que no están relacionadas con las VCM, lo que refleja que el Estado no está comprometido a dedicar los recursos necesarios para combatir las VCM. Los CF deben restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en los casos que impliquen violencia por parte de un familiar, lo que incluye colocar a los menores en custodia preventiva y encontrar alojamiento patrocinado por el Estado, incluso cuando esa clase de alojamiento es limitado o no existe.⁵¹ Los CF también deben fungir como mediadores en asuntos relacionados con custodia, obligaciones alimentarias, visitas y separaciones, en virtud de la Ley 640.⁵² Deben hacerse cargo de los “conflictos familiares”, en virtud de la Ley 1098.⁵³ Asimismo, deben acompañar a los policías cuando realizan operativos en bares, locales de entretenimiento para adultos y tiendas en los que hay clientes menores de edad en violación de la ley.⁵⁴ También tienen responsabilidades conforme a la ley en materia de violencia escolar.⁵⁵ Además, administran el tribunal de asuntos de tránsito para los menores que infringen dicha normativa;⁵⁶ detienen a los jóvenes que llevan armas o bebidas alcohólicas a eventos deportivos, celebran las audiencias respectivas y dictan las sanciones que correspondan;⁵⁷ y “rescatan” a los niños, las niñas y los adolescentes de situaciones peligrosas, al acompañar a agentes fuertemente armados en redadas a primera hora de la mañana porque es posible que haya niños presentes.⁵⁸ Estas tareas requieren una enorme inversión de tiempo, son difíciles y a veces peligrosas, y no suelen estar relacionadas con la lucha contra las VCM. Un CF de Medellín preguntaba con frustración: “¿Qué tiene que ver ir a eventos deportivos y multar a los padres

de adolescentes que se emborrachan o consumen drogas en un partido con las responsabilidades básicas [sobre VI]?”⁵⁹

- 26.** *En alrededor del 88 % de los municipios de Colombia, donde el ICBF no tiene presencia, el CF debe asumir todas las responsabilidades de un Defensor de Familia del ICBF en lo que respecta a los niños, las niñas y los adolescentes. Esto implica un segundo trabajo de tiempo completo orientado hacia la familia y no es compatible con el tratamiento diferenciado que otorga la Ley 1257 a las mujeres y niñas víctimas de VCM.*⁶⁰
- 27.** Los alcaldes locales de los municipios pequeños imponen a los CF tareas que les son ajenas y consumen mucho tiempo: elaborar y supervisar los contratos de las cafeterías escolares, fungir como policías de tránsito, administrar la cárcel municipal, y crear e implementar políticas públicas sobre temas relacionados con la juventud y las familias.⁶¹ *No hemos identificado un fundamento jurídico para la imposición de estas responsabilidades.*
- 28.** El informe de evaluación que realizó el mismo Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en conjunto con la Escuela Superior de Administración Pública, sobre las Comisarías de Familia (Estudio del DNP) recomendó disminuir sustancialmente las responsabilidades de los CF para mejorar su eficacia en la lucha contra las VCM.⁶² Además, hace algunos años, el entonces ministro de Justicia pidió la eliminación de la obligación de mediar en asuntos familiares que les impone la Ley 640,⁶³ y el personal de una Comisión Accidental del Congreso creada para reestructurar las responsabilidades de las Comisarías de Familia (que ya fue desintegrada) recomendó eliminar varias responsabilidades, incluidas las que corresponden a los Defensores de Familia, para que los CF pudieran concentrarse en dar atención a las mujeres, niñas y otras víctimas de VI.⁶⁴
- 29.** Los CF de zonas rurales y urbanas nos dijeron: *“Somos como un árbol de navidad, el gobierno nos cuelga una responsabilidad tras otra”*.⁶⁵ El “árbol de navidad” que se presenta a continuación ilustra cómo el Estado ha sobrecargado a los CF con responsabilidades ajenas a las VCM.



- 30. El número de CF por municipio no es suficiente para satisfacer las necesidades de las víctimas y no refleja los contextos locales.** Los requisitos nacionales que establecen la cantidad obligatoria de Comisarías de Familia por municipio se basan en el tamaño de la población.⁶⁶ Esto no toma en cuenta características sociodemográficas importantes que afectan la prevalencia e intensidad de las VCM y las complejidades legales y socioculturales relacionadas con ella. Sin excepción, los CF informaron que su carga de trabajo, la cantidad de solicitudes de medidas de protección por VIF y la gravedad e intensidad de la violencia física dependen de las características de la población.⁶⁷ También señalaron la especial relevancia de varias características relacionadas con el conflicto; por ejemplo, el desplazamiento de personas, la presencia de excombatientes (de fuerzas paramilitares, grupos guerrilleros o el ejército), la existencia de zonas rurales bajo el control o la influencia de las FARC y la presencia de BACRIM.⁶⁸ (La Tabla 2 de los Anexos describe cómo se manifiestan las VCM con base en las características sociodemográficas). Una revisión geoespacial de los feminicidios y las VCM realizada en 2017 y publicada en *Forensis de Medicina Legal* mostró concentraciones dramáticas en partes de Bogotá, lo que refuerza la necesidad de incluir otros criterios además de la población.⁶⁹
- 31. La Ley 1098 incorpora el supuesto ilógico de que las ciudades más grandes son menos violentas que las pequeñas.** Esta ley ordena que haya una Comisaría de Familia por cada 150,000 personas en una ciudad de 1.^a categoría, pero solo una por cada 250,000 personas en una ciudad de categoría especial, como Bogotá o Medellín.⁷⁰ Además de ser ilógico, las cifras de Medicina Legal sobre las ciudades con mayor incidencia de VP muestran que cuatro de las cinco ciudades con mayor incidencia de esta clase de violencia son ciudades de categoría especial.⁷¹
- 32. Un vacío legal en la Ley 1098 autoriza asignar una cantidad insuficiente de personal para las Comisarías de Familia.** La Ley 1098 asigna responsabilidades a las Comisarías bajo el supuesto de que tendrán un equipo interdisciplinario integrado por un psicólogo, un trabajador social y un secretario. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la ley dispone que los municipios de 2.^a a 6.^a categoría (con poblaciones de menos de 7,000 a 100,000, o *alrededor del 97 % de los municipios colombianos*) *no están obligados a contar con un equipo interdisciplinario.*⁷² Nuestra investigación muestra que muchas Comisarías de Familia en Colombia carecen del personal necesario para respaldar sus actividades. Algunas Comisarías funcionan con solo el Comisario de Familia. Otras, incluso en las capitales de departamentos, no cuentan con el personal completo y dependen de becarios universitarios con contratos de corto plazo.⁷³ La Tabla 3 de los Anexos refleja los distintos esquemas de dotación de personal.
- 33. El hecho de que los CF estén bajo la autoridad del ejecutivo local genera un sistema en el que los alcaldes fuera de las ciudades más grandes ignoran despreocupados los requisitos de servicio civil que exige la ley para el puesto de CF, hostigan a los CF e incurren en otras prácticas laborales indebidas.** Desde el año 2000, la legislación colombiana establece que el puesto de CF es un puesto del servicio civil nacional que goza de ciertas protecciones laborales.⁷⁴ *En el 2011, la Defensoría del Pueblo de Colombia informó que el 66 % de los CF del país no estaban vinculados como servidores civiles según*

los requisitos y ordenó a los alcaldes que subsanaran esta deficiencia.⁷⁵ De acuerdo con los CF, la situación ha cambiado muy poco.⁷⁶

- 34.** De acuerdo con CF de Bolívar, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Nariño en municipios de 2.^a a 6.^a categoría, muchos alcaldes aún afirman, incorrectamente, que el puesto de CF tiene carácter político y que los alcaldes tienen el derecho irrestricto de contratar y despedir a estos funcionarios y a sus equipos a voluntad y sin justificación. Incluso cuando los alcaldes saben que técnicamente no se trata de un puesto político, hostigan y presionan a los CF de forma indebida para tratar de obligarlos a renunciar y así nombrar a sus propios candidatos.⁷⁷ Este hostigamiento desalienta a los candidatos cualificados. Un CF diestro de Medellín señaló con acierto que el nombramiento de Comisarios que no están vinculados con el servicio civil debilita la institución: *“no se ocupa el puesto a partir de una candidatura competitiva y del mérito de individuos comprometidos con sus carreras en el servicio público. Es posible que las personas que ocupan el puesto no tengan la intención de seguir una carrera de largo plazo como Comisarios de Familia”*.⁷⁸ Y son las mujeres, víctimas de VP, quienes sufren las consecuencias de la posible falta de competencia de los CF.
- 35. Contratos de corto plazo.** Los alcaldes contratan al personal de las Comisarías de Familia con contratos de corto plazo para controlar los costos y, en municipios más pequeños, usarlos como una herramienta de clientelismo político. Cuando se vence un contrato, el alcalde contrata a “su” persona para el puesto. Una CF de Boyacá explicó que había tenido varios psicólogos distintos, nombrados por el alcalde, en un solo año. Cuando se termina un contrato, suele haber un vacío de 2 a 3 meses en el que las Comisarías deben funcionar sin el personal necesario. Uno de los CF tiene una “oración” para que estos periodos sean lo más cortos posible: *“Por favor, que no haya peleas, ni discusiones, ni solicitudes de nada”*.⁷⁹ No cabe más que preguntarse qué ocurre con las víctimas de VP durante los periodos entre contratos. ¿Se rendirán las mujeres golpeadas, cansadas de esperar su turno en una Comisaría de Familia? ¿Dejarán de recibir aviso cuando se reprogramen sus audiencias de medidas de protección definitivas? ¿No se presentarán a una audiencia reprogramada porque tuvieron que esperar 2 o 3 meses para la primera fecha de audiencia en lugar de los 10 días que estipula la ley?
- 36. El sistema administrativo y presupuestario actual disuade a las ciudades de designar más CF.** Para que una ciudad goce de libertad de acción en determinadas materias, tiene que satisfacer ciertas proporciones relacionadas con la eficiencia fiscal y administrativa. Esto incentiva a las ciudades a minimizar sus gastos generales, lo que incluye la remuneración para los CF y muchos de los gastos operativos de las Comisarías. Incluso en las ciudades que podrían contar con recursos para contratar más CF, es posible que los Consejos Municipales se resistan a autorizar estas designaciones para no perjudicar los índices.⁸⁰ La fórmula actual desincentiva la creación de nuevos puestos de CF por parte de los municipios. Sin embargo, sería sencillo resolver este problema eliminando los costos de las Comisarías de Familia de los gastos generales para fines de los índices de contabilidad del gobierno.
- 37. Los municipios locales pueden gastar para otros fines los fondos del gobierno nacional destinados a la remuneración y los gastos de los CF.** Los fondos para las Comisarías de Familia se incluyen en una transferencia general de fondos que engloba varios gastos municipales. Las transferencias del gobierno nacional a los municipios, como las destinadas a la salud y la educación, pueden ser designadas para garantizar que los fondos se utilicen para

los fines previstos. Los fondos destinados a las Comisarías de Familia no se asignan de esta manera.⁸¹

- 38. Incluso si se designaran todos los fondos nacionales destinados a financiar la operación de las Comisarías, siguen sin ser suficientes para cubrir sus funciones básicas. La falta de fondos es un grave obstáculo para la lucha contra las VCM.** El Estudio del DNP demuestra que los fondos que transfiere el gobierno nacional no son suficientes para cubrir las necesidades operativas de las Comisarías de Familia.⁸² Las grandes ciudades, como Bogotá y Medellín, informan que las operaciones de sus Comisarías están financiadas principalmente con ingresos municipales: si dependieran de forma exclusiva de los fondos del gobierno nacional, no podrían siquiera comenzar a satisfacer las necesidades de las mujeres que son víctimas de VIF.⁸³
- 39. Muchas de las Comisarías de Familia del país carecen de la infraestructura esencial para su funcionamiento básico, lo que perjudica su capacidad de cubrir las necesidades de las víctimas.** Fuera de Bogotá y Medellín, a muchas Comisarías de Familia les hacía falta algunos de los siguientes recursos (y en algunos casos, todos): impresoras en funcionamiento, computadoras, papel, tinta, secretarios, acceso a Internet, espacio de almacenamiento, muebles de oficina, seguro gubernamental en caso de lesión o muerte en cumplimiento de sus funciones y, a veces, baños adecuados.⁸⁴ Incluso en Bogotá y Medellín, algunos CF informaron que para fin de mes ya no había papel ni tinta para imprimir, que les resultaba complicado conseguir la reparación del equipo descompuesto y que los sistemas municipales en línea de los que depende su trabajo perdían la conexión en numerosas ocasiones, a veces durante días.⁸⁵
- 40. La escasa remuneración que reciben los CF causa un alto nivel de rotación en detrimento de la calidad de los servicios judiciales que reciben las víctimas: por lo general, la remuneración de los CF es mucho menor que la de puestos oficiales comparables, y varía considerablemente.** De acuerdo con los CF, las facultades de derecho no preparan a los abogados para convertirse en Comisarios de Familia, incluso aquellas en las que estos funcionarios obtienen especializaciones. Los CF tienen que aprender mientras realizan su trabajo; la alta rotación y la falta de experiencia perjudican el acceso a la justicia para las víctimas. Como señaló un CF: *“no importa lo comprometidos que estén los CF, muchas veces se van a empleos mejor pagados para satisfacer las necesidades de sus familias”*.⁸⁶ La encuesta sobre los CF en Colombia realizada por la Procuraduría General de la Nación en el 2010 encontró que el 70.4 % de ellos ganaban menos de 2 millones de pesos (US\$681) al mes, menos que cualquier otro funcionario municipal.⁸⁷ Los CF entrevistados reportaron remuneraciones desde 1.5 millones de pesos (US\$512) al mes hasta, en casos excepcionales en Bogotá, 8.5 millones de pesos (US\$2,897) al mes.⁸⁸ De acuerdo con los CF, los Defensores de Familia del ICBF, cuyo trabajo deben desempeñar muchos CF además de sus propias funciones, ganan mucho más que la mayoría de los Comisarios.⁸⁹ Se le solicitó al Congreso que aumente los paquetes de pago de los Defensores de Familia para que sean iguales a los de un juez de circuito (9,069,607 pesos o US\$3,088 al mes), ya que desempeñan funciones judiciales administrativas.⁹⁰ Este argumento es igual y aún más persuasivo en el caso de los CF, ya que su responsabilidad de expedir medidas de protección por VIF le correspondía originalmente a los jueces, como sigue ocurriendo en muchos otros países.

- 41. El diseño del ICBF fomenta una competencia disfuncional y poco constructiva con los CF en perjuicio de las personas más vulnerables.** De acuerdo con los CF, en particular los que también fungen como Defensores de Familia en los municipios rurales, “*el ICBF es tu peor enemigo*”.⁹¹ Los CF tienen que conseguir la aprobación del ICBF para colocar a los niños, niñas y adolescentes abandonados o maltratados y retirados de sus hogares en alojamientos temporales o permanentes del ICBF. La demanda de espacio es elevada. Esto incentiva que el ICBF guarde plazas para que las usen sus propios Defensores de Familia. De acuerdo con los CF, es habitual que se les nieguen los espacios. También nos informaron que los Defensores de Familia del ICBF intentan transferir la carga de trabajo a los CF clasificando los asuntos como VIF incluso cuando no lo son.⁹²
- 42. Los CF informan que hay una abundancia de normas jurídicas sobre la violencia intrafamiliar, pero las disposiciones pueden ser contradictorias y los reglamentos suelen ser confusos, imprecisos o insuficientes.** Los CF nos dijeron que cuando hay VIF contra niños, niñas o adolescentes, se espera que usen el proceso de restablecimiento de derechos del ICBF y no las disposiciones más ágiles de la Ley 294 sobre VIF, a pesar de que la Ley 294 claramente abarca esta clase de violencia en casos de niños, niñas y adolescentes.⁹³ Sin embargo, no existe una ley o reglamento que lo exija. Se espera que los psicólogos y trabajadores sociales de las Comisarías de Familia actúen como expertos forenses en sus campos y entreguen evaluaciones a los CF como pruebas para usar en las audiencias de VIF, pero no hay criterios unificados que expliquen cómo cumplir esa responsabilidad forense.⁹⁴ Los CF que entrevistamos nos dijeron que no median en casos de violencias contra las mujeres, pero señalaron que la Ley 294 aún autoriza la mediación y no restringe su alcance a asuntos de derecho familiar relacionados con obligaciones alimentarias, custodia y visitas.⁹⁵
- 43. Falta de coordinación interinstitucional: Ministerio de Salud, Policía Nacional y otros. El comité de seguimiento de la Ley 1257 y otras políticas nacionales y esfuerzos estratégicos sobre la VP y las VCM excluyen la participación de los CF.** A pesar de que los CF tienen una amplia experiencia de primera mano en la aplicación de las leyes sobre VP y VIF y son la puerta de entrada para que las mujeres, víctimas de VP, accedan a la justicia y a los servicios, no se buscan sus conocimientos especializados ni sus aportes, en detrimento de los esfuerzos estatales para combatir las VCM.
- 44. Los funcionarios clave a nivel nacional saben poco sobre el alcance de las responsabilidades de los CF y las realidades de la implementación.** La falta de conocimiento sobre las responsabilidades de los CF, las necesidades de las víctimas y los obstáculos a las operaciones, como las exigencias de los alcaldes locales y la falta de infraestructura y personal suficientes, hacen que los esfuerzos nacionales por crear procedimientos y capacitaciones para los CF muchas veces resulten ineficaces, y que no se aprovechen bien los escasos recursos de los que se dispone. Además, no hay cantidad alguna de capacitación sobre cuestiones de género, dinámicas de las VCM o legislación, que pueda superar las profundas fallas estructurales en el diseño institucional de la CF y la falta de coordinación interinstitucional.
- 45. La Ley 1257 de Colombia exige un enfoque integrado de “todo el Estado” para combatir las VCM.**⁹⁶ Aunque esto se ve hermoso en papel, la realidad es otra historia. Las Leyes 1257 y 294 les permiten a los CF ordenar una gran variedad de medidas de protección, así como cualquier medida necesaria para cumplir los objetivos de las leyes colombianas

sobre VIF.⁹⁷ Sin embargo, la ejecución de las medidas de protección que ordenan los CF es responsabilidad de instituciones de nivel nacional, como la Policía Nacional, el Ministerio de Salud y, en el caso de los niños y niñas, el ICBF.⁹⁸ El hecho de que estas instituciones no cumplan sus obligaciones legales y no se coordinen entre ellas y con los CF sigue siendo uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres y las niñas.

46. Dado el diseño institucional de las Comisarías de Familia, los CF no cuentan con el poder político necesario. Por su cuenta, los CF no pueden obligar a otras instituciones de nivel nacional a que cumplan sus obligaciones con las mujeres.
47. **Con frecuencia, la policía supone un obstáculo.** En diferentes partes del país, los policías se niegan a efectuar los desalojos y se ponen del lado del agresor. O, en algunos casos, ellos mismos pueden ser los agresores. Los CF y los defensores han instituido o amenazado con entablar procesos jurídicos de *tutela* en contra de la policía para obligarla a ejecutar los desalojos. En algunas comunidades rurales, incluso cuando los policías están dispuestos a ayudar, tienen que respetar sus reglas internas que, por ejemplo, no les permiten salir del centro urbano después de las 6 p. m.⁹⁹
48. **Contrario a lo que dispone la Ley 1257, el Ministerio de Salud se niega rotundamente a proporcionar los servicios ordenados para las mujeres en riesgo, que consisten en alojamiento (refugio), apoyo para la mujer y sus hijos, costos de transporte, atención médica y servicios psicológicos y psiquiátricos.**¹⁰⁰ Los refugios, cuando existen, son creados y financiados por los *gobiernos municipales* para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Esta alternativa no está disponible para las muchas mujeres colombianas que no viven en ciudades que patrocinen sus propios refugios. El proceso para certificar que una mujer está “en riesgo” es engorroso, lleva mucho tiempo y coloca la autoridad de toma de decisiones en manos de instituciones distintas de las Comisarías de Familia. Los CF informan que la atención psicológica para las víctimas de VIF solo está disponible en la medida en que cualquier persona tiene acceso a esta clase de atención conforme al sistema general de salud de Colombia, a menos que el municipio específico haya creado y financiado su propio programa. Asimismo, explicaron que la cantidad de consultas psicológicas varía, pero por lo general se programa un máximo de ocho consultas de veinte minutos de duración. Es posible que se requieran varias semanas para obtener una cita, así como un traslado considerable para asistir.¹⁰¹ En las zonas rurales de Colombia, puede que no haya acceso alguno al apoyo psicológico que necesitan las víctimas de VIF.¹⁰²
49. Los sistemas de información que usan las CF no están vinculados ni con un sistema único para todos las CF ni con el sistema de los fiscales, algo que permitiría que los CF o fiscales pudieran determinar si un agresor ya estuvo implicado en un caso de VIF. Esta es una deficiencia grave.¹⁰³
50. En su Lista de cuestiones, el Comité solicitó información sobre el establecimiento de un sistema de información integrado acerca de la violencia por razón de género. **El sistema que desarrolló Colombia, SIVIGE, se diseñó sin aportaciones significativas de los CF. No se respondió de forma adecuada a los problemas de información que tienen los CF, ni se solucionó la falta de acceso a la información conjunta de los fiscales y CF.** Si bien SIVIGE constituye un avance importante, se diseñó sin aportaciones significativas de los CF, a pesar de que la información que pueden aportar estos funcionarios sobre las medidas de protección es crucial para cualquier sistema estadístico nacional sobre las VCM. Hoy en día,

no existe un sistema nacional estandarizado para la información de las CF. Cada municipio crea su propio sistema; muchos no tienen sistema alguno. Incluso los municipios grandes se niegan a comprar Excel para fines de seguimiento.¹⁰⁴ En la medida en que cualquier sistema nacional colombiano dependa del acceso a Internet, se omitirán algunos datos: hay muchas zonas rurales que no tienen acceso a Internet o en donde el alcalde local controla las únicas computadoras municipales con acceso y los CF no pueden utilizarlas.¹⁰⁵

VI. Recomendaciones sugeridas para el Estado parte

Acceso a la justicia

- Modificar la Ley 294 para incrementar su alcance a fin de abarcar a los novios y todas las exparejas. O, como alternativa, explicar con claridad a los CF y todos los proveedores de justicia que el artículo 18 de la Ley 1257 puede abarcar estas situaciones.
- *Implementar las mejores prácticas, recomendadas por la ONU y las investigaciones, de desvincular las leyes de protección civil del sistema de justicia penal.* Modificar la Ley 294 para que las mujeres que solicitan medidas de protección puedan decidir si se debe enviar su solicitud a la fiscalía, lo que rompería el vínculo entre las solicitudes de medidas de protección civiles y los procesos penales por VIF.

Combate a los estereotipos perjudiciales

- Alentar al Estado a crear un esfuerzo de comunicación permanente dedicado a combatir los estereotipos perjudiciales, que incluya mensajes en todas las escuelas primarias y secundarias, y administrar encuestas de tolerancia cada 2 o 3 años.

Violencias contra las mujeres

El Estado debe remediar las deficiencias en el diseño institucional de las Comisarías de Familia, lo que incluye adoptar las siguientes medidas:

- Reducir de forma sustancial la cantidad de responsabilidades legales asignadas a los CF, incluida la mediación de asuntos familiares en virtud de la Ley 640, el manejo de conflictos familiares conforme a la Ley 1098, y la atención de infracciones cometidas por menores con respecto a las leyes de tránsito, deportes y bebidas alcohólicas, entre otras. Eliminar la facultad de los alcaldes locales para asignar tareas no relacionadas, como administrar las cárceles municipales, supervisar los programas de comidas escolares y fungir como policías de tránsito.
- A más largo plazo, reestructurar las Comisarías de Familia para retirarlas de la rama ejecutiva del gobierno local y colocarlas en la rama judicial de gobierno.
- Capacitar a los dirigentes del Congreso, el ICBF, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Fiscalía Nacional sobre todo el alcance de las responsabilidades de los CF, en particular, su función dual como Defensores de Familia, sus facultades (y límites) jurisdiccionales, la realidad de su escasez crónica de personal y fondos, y las funciones que debe desempeñar cada institución para implementar las medidas de protección y combatir las VCM.
- Ordenar por ley que tanto las características poblacionales como el tamaño absoluto de la población se empleen como factores determinantes de la cantidad necesaria de

CF. Eliminar el supuesto ilógico de que las ciudades más grandes necesitan menos Comisarías de Familia que las pequeñas.

- Eliminar la posibilidad de que los municipios de 2.^a a 6.^a categoría eviten asignar equipos interdisciplinarios a sus Comisarías.
- Hacer cumplir los requisitos de servicio civil de los CF y las leyes laborales que prohíben el hostigamiento por parte de los alcaldes locales. Educar a los alcaldes locales sobre las responsabilidades de los CF y los límites a su autoridad para modificarlas.
- Exigir que los contratos de corto plazo se administren de tal manera que no haya periodos sin contratos y para evitar que se les utilice como un instrumento de clientelismo político.
- Eliminar los incentivos que desalientan la creación de Comisarías de Familia adicionales al excluir sus gastos generales del cálculo de los índices fiscales.
- Aumentar el financiamiento para los CF, a fin de ofrecer paridad en la remuneración en relación con otros funcionarios con responsabilidades comparables; cubrir los costos de la infraestructura esencial.
- Acabar con los incentivos contraproducentes y dañinos que impulsan al ICBF a competir con los CF por los recursos, en perjuicio de las mujeres, las niñas y los niños de Colombia. Garantizar que los CF dispongan de espacios suficientes en las instalaciones del ICBF para albergar a los niños, niñas y adolescentes abandonados y maltratados.
- Exigir, respaldar y financiar la participación de los CF en el Comité de la Ley 1257 y otros esfuerzos nacionales de formulación de políticas y estrategias relativas a la VP y las VCM.
- Rediseñar el SIVIGE tomando en consideración las aportaciones de los CF; garantizar que los fiscales y los CF puedan acceder a información conjunta sobre los agresores. Garantizar que los CF tengan un papel permanente en el diseño y la implementación del SIVIGE.

Solucionar la contraposición de normas jurídicas

- El Estado tiene que precisar en términos jurídicos si los CF deben procesar los casos de VIF contra adolescentes, niños y niñas con base en el restablecimiento de derechos en virtud de la Ley 1098 o con base en las medidas de protección en virtud de la Ley 294. Si se debe responder a la VIF contra las niñas siguiendo el proceso de restablecimiento de derechos que estipula la Ley 1098, precisar cómo se debe proporcionar el tratamiento diferenciado para las niñas víctimas de violencia según lo dispuesto en la Ley 1257.
- Modificar la Ley 294 y los decretos pertinentes para que sean compatibles con los mandatos de la Ley 1257.

Exigir que todas las organizaciones cumplan sus obligaciones legales con respecto a las mujeres y las niñas víctimas de VIF y que se coordinen entre ellas

- Proporcionar los fondos y la voluntad política para exigir al Ministerio de Salud de Colombia que cumpla las obligaciones legales del país, en virtud de la Ley 1257, de brindar atención médica y servicios integrales a las mujeres en riesgo, víctimas de VIF. Y crear de inmediato los refugios para víctimas que se necesitan con urgencia desde hace mucho tiempo.
- Capacitar a los policías con respecto a sus obligaciones en virtud de las leyes colombianas sobre las violencias contra las mujeres, en particular, la ejecución de desalojos.

¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *List of Issues and Questions in Relation to the Ninth Periodic Report of Colombia* (3 de agosto de 2018), Doc. ONU CEDAW/C/COL/Q/9.

² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Replies of Colombia to the List of Issues and Questions* (9 de noviembre de 2018), Doc. ONU CEDAW/C/COL/Q/9/Add1.

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones Finales Sobre los Informes Periódicos Séptimo y Octavo Combinados de Colombia* (18 de octubre de 2013), Doc. ONU CEDAW/C/COL/CO/7-8 2013.

⁴ Rashida Manjoo y Calleigh McRaith, *Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas*, 44 *Cornell International Law Journal* 1, 11-32 (2011). También disponible en línea en <http://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Manjoo-McRaith-final.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017); Giulia La Mattia, *Civil Conflict, Domestic Violence and Intra-Household Bargaining in Post-Genocide Rwanda*, 124 *Journal of Development Economics* issue C, 168-198(2017). También disponible en línea en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387816300591?via%3Dihub> (consultado el 2 de octubre de 2017); Johannes Rieckmann, *Violent Conflicts Increase the Risk of Domestic Violence in Colombia*, 4 *DIW Economic Bulletin*, DIW Berlin, German Institute for Economic Research 23, 23-26 (2014). También disponible en línea en <https://ideas.repec.org/a/diw/diwdeb/2014-12-5.html> (consultado el 10 de febrero de 2019); Italo A. Gutierrez y Jose V. Gallegos, *The Effect of Civil Conflict on Domestic Violence: the Case of Peru*, (California: RAND Corporation, 2016). También disponible en https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR1168.html (consultado el 10 de febrero de 2019); Jhumka Gupta, Elizabeth Reed, Jocelyn Kelly, Dan Stein y David Williams, *Exposure to Human Rights Violations and Relations with Perpetration of Intimate Partner Violence in South Africa*, 66 *Journal of Epidemiology and Community Health* 10, 10-25 (2010). También disponible en <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21148138> (consultado el 8 de febrero de 2019) (Un estudio particularmente importante que muestra que, sin importar el bando en el que se estuvo durante el conflicto sudafricano, la mera exposición a abusos contra los derechos humanos o el vínculo estrecho con una persona que sufrió abusos contra los derechos humanos causa un aumento en la violencia intrafamiliar, donde las mujeres y las niñas son las víctimas principales).

⁵ Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret, *Research on the Implementation of Colombia's Laws on Violence against Women: Comisarías de Familia, the Frontline Judicial Provider, 2015-2017*, University of Minnesota. Datos de entrevistas (de diversas entrevistas con Comisarios de Familia, sus equipos interdisciplinarios, jueces, fiscales, funcionarios civiles, defensores y mujeres, víctimas de violencia en la pareja, de Bogotá, Medellín y una serie de ciudades y pueblos por toda Colombia de distintos tamaños, desde una población menor a 7,000 personas

hasta más de 10 millones; se incluyeron pueblos en zonas rurales, controladas actual o anteriormente por las FARC o los paramilitares) (en conjunto, se les llamará “Datos de entrevistas”). Cuando los datos provienen de los Comisarios de Familia, se hará referencia a “Datos de entrevistas, CF”.

⁶ Datos de entrevistas, CF de Medellín, Bogotá y otras partes de Colombia.

⁷ Datos de entrevistas, CF de Medellín y Bogotá.

⁸ Profamilia, *Resumen Ejecutivo Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS Colombia 2015*. (Bogotá: Profamilia, 2015), 82. También disponible en línea en <http://profamilia.org.co/docs/Libro%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

⁹ Datos de entrevistas, CF de Bogotá, Medellín y Boyacá.

¹⁰ Datos de entrevistas, CF de Bogotá.

¹¹ Datos de entrevistas, CF de Bogotá, Boyacá; fiscales de Boyacá.

¹² Dado el crecimiento y la diversidad de las bandas criminales, en lugar de utilizar el término “BACRIM” que acuñó el Estado para referirse a las empresas criminales formadas por exparamilitares de las AUC, ahora llaman a estas organizaciones Grupos Armados Organizados (GAO). *InSight Crime Venezuelan Investigative Unit: Colombia and Venezuela: Criminal Siamese Twins*, InSight Crime, 2018. Disponible en <https://www.insightcrime.org/investigations/colombia-venezuela-criminal-siamese-twins/>.

¹³ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.

¹⁴ Datos de entrevistas, CF y otros, Medellín y Boyacá.

¹⁵ Datos de entrevistas, CF de Medellín que parafraseaba lo que le dicen las mujeres, víctimas de una pareja que pertenece a las BACRIM.

¹⁶ Datos de entrevistas, CF de Bogotá.

¹⁷ Datos de entrevistas.

¹⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Guía Pedagógica para Comisarias de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género (2014)* 7. Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/GUIA%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PARA%20COMISARIAS%20DE%20FAMILIA%20PARA%20EL%20ABORDAJE%20DE%20LA%20VIOLENCIA%20INTRAFAMILIAR%20CON%20ENFOQUE%20EN%20GENERO.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

¹⁹ *Ibid.*; Ministerio de Justicia y del Derecho: Justicia y Género. *II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarias de familia (2012)*. Disponible en <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/LintecVIBG.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

²⁰ Dana Harrington Conner, *Civil Protection Order Duration: Proof, Procedural Issues, and Policy Considerations*. 24 *Temple Political & Civil Rights Law Review*, 343 (2015); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División para el Adelanto de la Mujer, *Handbook for Legislation on Violence Against Women* (2010), Doc. ONU ST/ESA/329. También disponible en línea en <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

²¹ Jane Stoeber, *Transforming domestic violence representation*, 101 *University of Seattle University School of Law* 483, 483-542 (2013).

²² TK Logan, Lisa Shannon y Robert Walker, *Protective Orders in Rural and Urban Areas*, *Violence against women* 876, 876-911 (2005); María Jesús Cala Carrillo y María García Jiménez, *Las experiencias de mujeres que sufren violencia en la pareja y su tránsito por el sistema judicial: ¿Qué esperan y qué encuentran?*, 48 *Universidad de Sevilla* 81, 81-105 (2014).

²³ Sandra K. Cesario, Angeles Nava, Ann Bianchi, Judith McFarlane y John Maddoux, *Functioning outcomes for abused immigrant women and their children 4 months after initiating intervention*, 35 *Revista Panamericana de Salud Pública* 08, 08-14 (2014).

²⁴ Ley 294 de 1996 (Ley 294), artículo 11, *Diario Oficial* N.º 42 836, 22 de julio de 1996. También disponible en línea en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=5387> (consultado el 10 de febrero de 2019).

²⁵Ley 294, artículo 12. Véase también Ministerio de Justicia y del Derecho, *Guía Pedagógica para Comisarias de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género* (2014).

Disponible en

<http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/GUIA%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PARA%20COMISARIAS%20DE%20FAMILIA%20PARA%20EL%20ABORDAJE%20DE%20LA%20VIOLENCIA%20INTRAFAMILIAR%20CON%20ENFOQUE%20EN%20GENERO.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019); Ministerio de Justicia y del Derecho, *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarias de familia* (2012). Disponible en

<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/LintecVIBG.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

²⁶ Datos de entrevistas, fiscales.

²⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Guía Pedagógica para Comisarias de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género* (2014). Disponible en

<http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/GUIA%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PARA%20COMISARIAS%20DE%20FAMILIA%20PARA%20EL%20ABORDAJE%20DE%20LA%20VIOLENCIA%20INTRAFAMILIAR%20CON%20ENFOQUE%20EN%20GENERO.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019); Ministerio de Justicia y del Derecho, *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarias de familia* (2012). Disponible en

<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/LintecVIBG.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2019).

²⁸ Ley 294, artículo 2; datos de entrevistas, CF.

²⁹ Datos de entrevistas, CF de Bogotá, enero de 2019.

³⁰ Datos de entrevistas, CF.

³¹ Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Instrumentos para la atención y prevención de la violencia de género* (Bogotá, D.C., Colombia 2015). Disponible en

<http://www.minjusticia.gov.co/SaladePrensa/Publicaciones,Informeseinvestigaciones/TabId/722/PID/5151/evl/0/CategorID/25/Default.aspx?CategoryName=PRODUCCIONES-ACAD%C3%89MICAS-DEL-MINISTERIO-DE-JUSTICIA-Comisarios> (consultado el 10 de febrero de 2019).

³²Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia. Por ejemplo, el documento estándar que crea un procedimiento interno para procesar una solicitud de medidas de protección supone que el CF no solo cuenta con un equipo multidisciplinario completo, sino también con psicólogos adicionales, trabajadores sociales y un notificador, mientras que en realidad alrededor del 97 % de los municipios de Colombia, por ley, pueden librarse de asignar un equipo interdisciplinario básico a su Comisaría de Familia, y muchos de ellos lo hacen (véase la Tabla 2 en los Anexos).

³³Ley 294, artículo 5, párrafo 3; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División para el Adelanto de la Mujer, *Handbook for Legislation on Violence Against Women* (2010), Doc. ONU ST/ESA/329.

Disponible en

<http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019).

³⁴ Ley 294, artículo 5, párrafo 3; datos de entrevistas, CF, fiscales.

³⁵ Ley 599 del 2000, artículo 229 (Delito de violencia intrafamiliar), Diario Oficial N.º 44 097, 24 de julio de 2000 (Código Penal de Colombia). Disponible en

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388&dt=S#> (consultado el 10 de febrero de 2019).

³⁶ Datos de entrevistas, CF, fiscales.

³⁷ Datos de entrevistas, CF, fiscales.

³⁸Datos de entrevistas, CF de Medellín.

³⁹ Datos de entrevistas, CF, equipos interdisciplinarios y fiscales, Boyacá.

⁴⁰ Datos de entrevistas, trabajadora social, Boyacá.

⁴¹ Datos de entrevistas, psicólogo, Bogotá.

⁴² Datos de entrevistas, psicólogo, trabajador social, Boyacá.

-
- ⁴³ Procuraduría General de la Nación, *Comisarias de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 6, 40 (2011). Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//69_Informe%20Comisarias%20Flia.pdf; Procuraduría General de la Nación, *Comisarias de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 7, 40 (2011). Disponible en línea en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//69_Informe%20Comisarias%20Flia.pdf (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁴⁴ Ley 575 del 2000 (Ley 575), Diario Oficial N.º 43 889, 11 de febrero de 2000. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6494> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁴⁵ Decreto 2737 de 1989, Código del Menor, artículo 29. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6503.pdf> https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/codigo_menor.htm (consultado el 10 de febrero de 2019); Ley 1098.
- ⁴⁶ Ley 1098, artículos 83, 84 y 86; véase también Decreto 4840 de 2007 (Decreto 4840), Diario Oficial N.º 46 846, 18 de diciembre de 2007. Disponible en https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4840_2007.htm (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁴⁷ Ley 1098, artículo 83; Lineamiento técnico para las comisarias de familia del ICBF (Lineamiento técnico para las comisarias de familia), 2010. Disponible en <https://www.scribd.com/document/119108151/Lineamiento-tecnico-para-las-comisarias-de-familia> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁴⁸ Ley 1098, artículo 86; Decreto 4840, artículo 7, párrafo 2. Los porcentajes se calcularon a partir de la cantidad oficial de municipios determinada por la Contaduría de la Nación de Colombia en 2016 y de la identificación posterior de los municipios en los que el ICBF tiene oficinas con Defensores de Familia. En alrededor del 12 % de los municipios colombianos, los CF trabajan exclusivamente como Comisarios de Familia, mientras que en el aproximadamente 88 % restante, estos funcionarios también deben asumir todas las funciones de los Defensores de Familia dentro del Sistema de Bienestar Infantil de Colombia.
- ⁴⁹ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ⁵⁰ Ley 1098, artículos 83 y 84; véase también el Decreto 4840; datos de entrevistas, CF.
- ⁵¹ Ley 1098, artículos 86, 98, 111 y 190.
- ⁵² Ley 640 de 2001 (Ley 640), artículos 31 y 21, Diario Oficial N.º 44 303, 24 de enero de 2001. Disponible en <http://secretariageneral.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-640-2001> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁵³ Ley 1098, artículo 86. Datos de entrevistas, CF de toda Colombia, excepto Bogotá.
- ⁵⁴ Ley 1098, artículos 86 y 190. Datos de entrevistas, CF de toda Colombia, excepto Bogotá.
- ⁵⁵ Ley 1620 de 2014, artículo 31, párrafo 4, Diario Oficial N.º 49 522, 25 de mayo de 2015. Disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3> (consultado el 10 de febrero de 2019). Decreto 1965 de 2013, Diario Oficial N.º 48 910, 11 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1378136> (consultado el 10 de febrero de 2019); Véase también ESAP-Escuela Superior de Administración Pública, *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarias de Familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes* (Estudio del DNP) (Antioquia: Escuela Superior de Administración Pública, 2013) 30; datos de entrevistas, CF.
- ⁵⁶ Ley 1098, artículo 190; datos de entrevistas, CF de Boyacá.
- ⁵⁷ Decreto 79 de 2012, Diario Oficial N.º 48 910, 18 de enero de 2012. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1017588> (consultado el 10 de febrero de 2019); Ley 1453 de 2011, Diario Oficial N.º 48 110, 24 de junio de 2011. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681231>; datos de entrevistas, CF.
- ⁵⁸ Ley 1098, artículos 86 y 106; datos de entrevistas, CF, sobre todo de municipios más pequeños por toda Colombia, muchas veces ubicados en zonas rurales bajo control de excombatientes de las FARC/paramilitares o de las BACRIM.
- ⁵⁹ Datos de entrevistas, CF de Medellín.

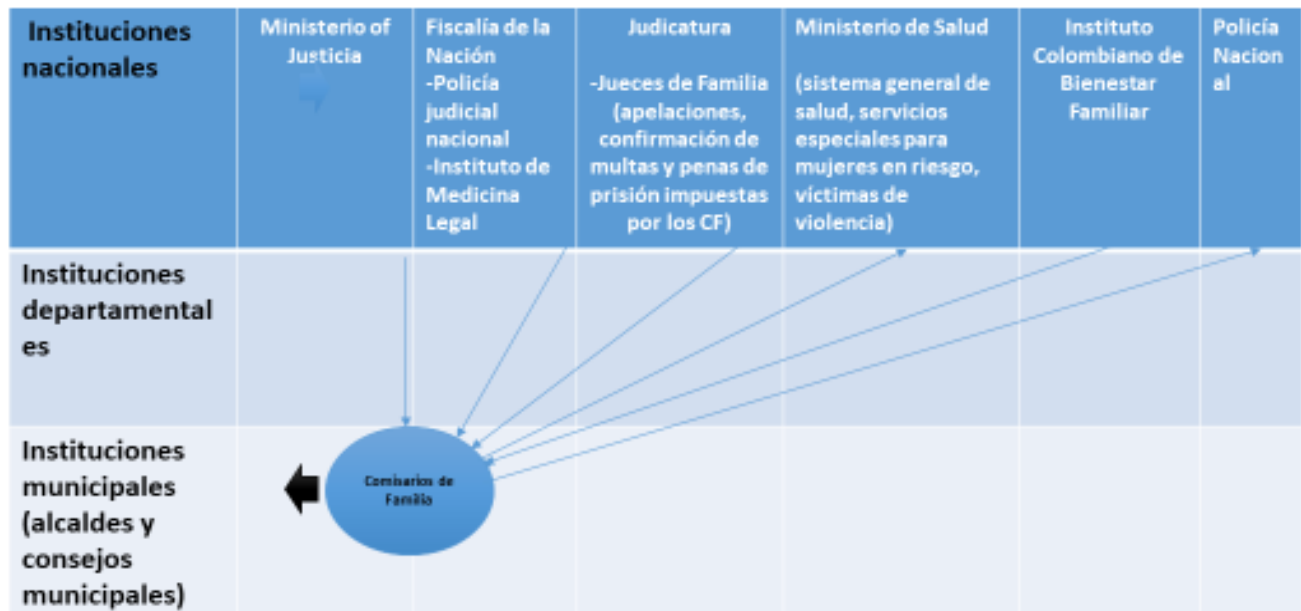
-
- ⁶⁰ Ley 1098, artículo 98; véase la Ley 1257. La nota 47 contiene una explicación del cálculo de los porcentajes.
- ⁶¹ Datos de entrevistas, CF de toda Colombia en municipios de 2.^a a 6.^a categoría.
- ⁶² Estudio del DNP, 303.
- ⁶³ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Las Comisarías de Familia están asumiendo competencias que no deberían tener* (Bogotá: MinJusticia, 2016).
- ⁶⁴ Ministerio de Justicia, *Informe de la Comisión Accidental para la evaluación de Comisarías de Familia de 22 de diciembre de 2015 dirigido al Señor Presidente de la Comisión Primera de Cámara, Sr. Miguel Ángel Pinto* (Bogotá: MinJusticia, 2015-2016). Este informe se consultó originalmente en un sitio web gubernamental, pero se retiró de dicho sitio y ya no hemos encontrado una versión en línea. Si desea una copia, favor de ponerse en contacto con Margaret Grieve (griev007@umn.edu).
- ⁶⁵ Datos de entrevistas, CF en municipios urbanos y rurales.
- ⁶⁶ Ley 1098, artículo 84; Decreto 4840, artículos 3, 4 y 5.
- ⁶⁷ Datos de entrevistas, CF.
- ⁶⁸ Datos de entrevistas, CF.
- ⁶⁹ Silvia Ayala y Franczy Zárate Lozano, *Análisis de la violencia de pareja 2017. Casos: Bogotá, Cali y Medellín*, en Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2017: Datos para la Vida*. (Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2018), 545-547. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁷⁰ Ley 1098, artículo 84.
- ⁷¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2016: Datos para la Vida*. (Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, junio de 2017), 307. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49526/Forensis+2016.+Datos+para+la+vida.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019). La población (y, por lo tanto, la categorización) de los municipios que Medicina Legal identificó como municipios con la mayor incidencia de VP se determinó con base en la clasificación de municipios de la Contaduría de la Nación. De las 5 ciudades que, de acuerdo con Medicina Legal, tienen la mayor incidencia de VP, 4 eran de las ciudades más grandes, en las que se requieren menos Comisarías de Familias que en la siguiente ciudad más pequeña.
- ⁷² Ley 1098, artículo 84; véanse también los Lineamientos técnicos para las comisarías de familia del ICBF; el porcentaje se determinó al comparar la cantidad de ciudades de 2.^a a 6.^a categoría según la clasificación de ciudades de la Contaduría de la Nación (las cuales pueden evitar el requisito de tener un equipo interdisciplinario completo) con la cantidad total de municipios en Colombia.
- ⁷³ Datos de entrevistas, CF.
- ⁷⁴ Ley 575, artículo 13.
- ⁷⁵ Procuraduría General de la Nación, *Comisarías de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 6 (2011). Disponible en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁷⁶ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ⁷⁷ Datos de entrevistas, CF de Bolívar, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Nariño en ciudades de 2.^a a 6.^a categoría.
- ⁷⁸ Datos de entrevistas, CF de Medellín.
- ⁷⁹ Datos de entrevistas, CF de Boyacá.
- ⁸⁰ Datos de entrevistas, funcionarios municipales.
- ⁸¹ Richard Bird, *Fiscal decentralization in Colombia: A work (still) in progress*. International Center for Public Policy Working Paper Series 12 (2012) 12-23; Jaime Bonet, Gerson Javier Pérez V. y Jhorland Ayala, *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*, Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Banco de la República 2014, 205; Sebastián Nieto-Parra y Mauricio Olivera, *Making reform happen in Colombia: the process of regional transfer reform*, Documento de Trabajo de OECD Development Centre; Estudio del DNP.
- ⁸² Estudio del DNP.
- ⁸³ Datos de entrevistas, funcionarios municipales de Bogotá y Medellín.
- ⁸⁴ Datos de entrevistas, CF de toda Colombia excepto Bogotá y Medellín.

-
- ⁸⁵ Datos de entrevistas, CF de Bogotá y Medellín.
- ⁸⁶ Datos de entrevistas, CF de Medellín.
- ⁸⁷ Procuraduría General de la Nación, *Comisariías de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 6, (2011). Disponible en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁸⁸ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ⁸⁹ Datos de entrevistas, CF fuera de Bogotá y Medellín, pero de distintas partes de Colombia.
- ⁹⁰ *Insisten en mejor pago a defensores de familia*, El Nuevo Siglo, 20 de mayo de 2017. También disponible en línea en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-insisten-en-pedir-mejorar-pago-a-defensores-de-familia> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁹¹ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ⁹² Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ⁹³ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia; Ley 294.
- ⁹⁴ Datos de entrevistas, CF y sus equipos interdisciplinarios; nuestra revisión de las leyes y los reglamentos.
- ⁹⁵ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia. Véase también la Ley 294 y Ministerio de Justicia y del Derecho, *Guía Pedagógica para Comisariías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género* (2014). Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/GUIA%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20PARA%20COMISARIAS%20DE%20FAMILIA%20PARA%20EL%20ABORDAJE%20DE%20LA%20VIOLENCIA%20INTRAFAMILIAR%20CON%20ENFOQUE%20EN%20GENERO.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2019); Ministerio de Justicia y del Derecho, *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisariías de familia* (2012). Disponible en <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/LintecVIBG.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- ⁹⁶ Véase Ley 1257 de 2008 (Ley 1257), artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 y 19. Diario Oficial N.º 47 193, 4 de diciembre de 2008. Disponible en https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1257_2008.htm (consultado el 10 de febrero de 2019).
- ⁹⁷ Ley 1257, artículo 17; Ley 294, artículo 5.
- ⁹⁸ *Ibid.*, véase también Ley 1257, artículos 12, 13 y 19.
- ⁹⁹ Datos de entrevistas, CF y sus equipos interdisciplinarios de distintas partes de Colombia.
- ¹⁰⁰ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia. El artículo 19 de la Ley 1257 establece las obligaciones del Ministerio de Salud.
- ¹⁰¹ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ¹⁰² Datos de entrevistas, CF en zonas rurales de Colombia.
- ¹⁰³ Datos de entrevistas, CF y fiscales de distintas partes de Colombia.
- ¹⁰⁴ Datos de entrevistas, CF de distintas partes de Colombia.
- ¹⁰⁵ Datos de entrevistas. Los CF en zonas rurales de Colombia informan que hay problemas de acceso a Internet y que, en algunos lugares en los que hay acceso, no pueden utilizar la computadora municipal que tiene dicho acceso y que está bajo el control del alcalde.

ANEXOS

TABLA 1. ILUSTRACIÓN DEL AISLAMIENTO DE LOS CF Y SU DEPENDENCIA DEL GOBIERNO LOCAL

Un trabajo difícil: una estructura institucional imposible



Fuente: Nuestro análisis; datos de entrevistas

TABLA 2. LAS CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS PREDICEN CIERTAS CARACTERÍSTICAS DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES Y OTROS TIPOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Características de la población	Lo que les dice el perfil poblacional a los Comisarios de Familia, y los CF que trabajan como Defensores de Familia, sobre los casos que recibirán
Relacionadas con el conflicto armado	
<ul style="list-style-type: none"> • Paramilitares y guerrilleros desmovilizados en contextos urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta densidad/autoconstrucción/vivienda pública • La violencia está normalizada como táctica de solución de conflictos • VP brutal • VP con amenazas de muerte contra la víctima/familiares • Abuso infantil grave • Relaciones en serie
<ul style="list-style-type: none"> • BACRIM en zonas urbanas y algunas zonas rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de sustancias elevado • Sistema de justicia paralelo • Con las BACRIM, renuencia a denunciar la VP o el maltrato infantil • Obstáculos invisibles • Amenazas/intimidación contra los equipos de las Comisarías de Familia • Puede haber peligro y dificultades al proporcionar el debido proceso exigido
<ul style="list-style-type: none"> • Personas desplazadas en zonas rurales y urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta densidad/autoconstrucción/vivienda pública • Sobrepoblación • Las víctimas infantiles abusan a su vez de otros menores • Relaciones en serie/madres solteras • Madres adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas rurales en zonas de conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas remotas, la dificultad de acceso es aún peor debido a la destrucción de la infraestructura de transporte por parte de las FARC • La VP y el maltrato infantil se enfrentan mediante un sistema de justicia paralelo • Niñas soldado embarazadas • Niños y niñas soldado y menores de edad • Falta de una red familiar • Los CF deben participar en las redadas por drogas cuando puede haber niños o niñas • Peligro para los CF • Dificultades para la entrega de notificaciones según el debido proceso
<ul style="list-style-type: none"> • Paramilitares en el sector minero 	<ul style="list-style-type: none"> • Boyacá occidental • Formas brutales de VP • Tráfico sexual de menores, turismo sexual • Formas brutales de maltrato infantil
2. Estratos sociales	
<ul style="list-style-type: none"> • Estrato 0 en zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de vivienda e indigencia • Dificultad para localizar al agresor/contactar a la víctima y efectuar las notificaciones según el debido proceso • Inseguridad alimentaria y de ingresos • Los hombres y las mujeres están empleados solo en los puestos más bajos de la economía informal; muchos sobreviven como vendedores callejeros ilegales • Relaciones en serie • Dependencia económica de las mujeres

Características de la población	Lo que les dice el perfil poblacional a los Comisarios de Familia, y los CF que trabajan como Defensores de Familia, sobre los casos que recibirán
	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato infantil • Alto índice de retorno con los abusadores, abandono de los procesos por VP, si se entablan
<ul style="list-style-type: none"> • Estratos 1-4 en zonas urbanas y rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta densidad/autoayuda/vivienda pública (estratos 1-2) • Dependencia económica de las mujeres • Alto índice de retorno con los abusadores y abandono de los procesos por VP • La VP y otros tipos denunciados de violencia intrafamiliar son físicos • Mucha reincidencia • Se utiliza mucho a los CF para todo tipo de asuntos familiares • Estrato 1: los hombres y las mujeres están empleados solo en los puestos más bajos de la economía informal; muchos sobreviven como vendedores callejeros ilegales • Maltrato infantil, en particular en los estratos 1 y 2
<ul style="list-style-type: none"> • Estratos 5 y 6 en zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • VP estigmatizada • Mayor dificultad para demostrar la violencia psicológica y económica • Uso de abogados por ambas partes • Casos que duran varias audiencias • Necesidad de conocimientos vastos sobre el derecho procedimental
3. Cinco factores universales	
<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de alcohol y sustancias psicoactivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Provoca e intensifica los conflictos y la violencia • Aumento del consumo indebido, especialmente de drogas, por parte de menores. Para los Comisarios de Familia/Defensores de Familia, el restablecimiento de derechos para los menores adictos es tremendamente complicado y requiere una gran inversión de tiempo, debido a la falta de apoyo en cuestión de servicios sociales y de salud
<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedades mentales sin tratamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • La enfermedad mental de un integrante de la familia desencadena conflictos en la familia que pueden llevar a la violencia • Como no hay servicios para las personas con enfermedad mental, es difícil y tardado resolver los problemas cuando una persona con enfermedad mental está involucrada en un asunto de VP, violencia intrafamiliar contra niños o niñas o cualquier otro tipo de maltrato infantil que se lleva ante un Comisario de Familia (que ejerce sus propias funciones o las de un Defensor de Familia)
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza en cuestión de ingresos, educación, empleo o vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta densidad/autoayuda/vivienda pública • Vivienda ilegal, barrios de invasión, sectores de la ciudad a los que no llegan los servicios municipales, calles sin señalización • Hacinamiento intenso, varias generaciones viviendo juntas • Necesidad de dedicar mucho tiempo a explicar a las mujeres cuáles son sus derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Normalización de la violencia en la vida familiar y la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación de la VP como parte del contrato matrimonial y algo que se espera a cambio de la dependencia económica • Incapacidad de las mujeres para reconocer la VP • A menudo, necesidad de invertir mucho tiempo del personal para resolver casos • Aceptación de prácticas de crianza infantil que implican violencia física
<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos afectivos y de otro tipo que hacen que las mujeres regresen con sus agresores 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia económica de las mujeres

Fuente: Nuestro análisis; datos de entrevistas

TABLA 3. La verdadera historia: comparación de los municipios colombianos y cómo se cumplen o no se cumplen los requisitos sobre equipos interdisciplinarios

Clasificación por población municipal según la Ley 1098	El Comisario de Familia también es Defensor de Familia	La Ley 1098 exige un equipo interdisciplinario	Se cumple el requisito de equipo interdisciplinario según la Ley 1098	Composición del equipo interdisciplinario
Mayor densidad (Especial) Bogotá	No	Sí	Sí	Todos tienen equipos interdisciplinarios completos; para responder al volumen y la demanda, una Comisaría de Familia suele tener varios psicólogos, trabajadores sociales, un notificador, secretarios o asistentes administrativos. Muchas Comisarías de Familia cuentan con varios CF que trabajan en distintos turnos. Modelo único e innovador.
Mayor densidad (Especial) Medellín	No	Sí	Sí	1-3 secretarios, psicólogo, trabajador social, un asistente administrativo entrega las notificaciones. Su historia es variada, después de la huelga, y luego con la administración actual se ha estabilizado su modelo, los contratos siguen siendo intermitentes.
Mayor densidad (1.ª categoría), capital de un departamento, entre 100,0001 y 500,000	No	Sí	No	Los distintos equipos tienen composiciones diferentes; a uno le hace falta un trabajador social, pero cuenta con un contrato para asistente; a otro le falta un psicólogo y no tiene abogado asistente. Dependen de pasantes de derecho y psicología de las universidades locales. La estancia de los becarios es de 3 meses (entrevistas 75, 76).
Mayor densidad (1.a categoría) entre 100,001 y 500,000	No	Sí	Sí	Psicólogo, trabajador social, secretario, becarios en periodos de 2.5 meses, 3 días a la semana, 2 en psicología y 3 en asistencia jurídica (entrevista 81).
Mayor densidad (1.ª categoría) entre 100,001 y 500,000	No	Sí	Sí	Psicólogo, trabajador social, pasante, secretario (entrevista 84).
Mayor densidad (1.ª categoría) entre 100,001 y 500,000 según la Ley 1098, pero solo 5.ª categoría por baja institucionalidad según Contaduría	No	Sí	Sí	Psicólogo, trabajador social, secretario, abogado asistente (entrevista 127).
Mediana densidad (2.ª categoría) entre 50,001 y 100,000	Sí	No	Sí	Una Comisaría está en el centro urbano y la otra, en la zona rural; administrativo (asistente/secretario), psicólogo, trabajador social, una persona con formación en psicología y educación que lleva el seguimiento, abogado asistente (entrevista 21).
Mediana densidad (2.ª categoría) entre 50,001 y 100,000, pero solo 5.ª categoría por baja institucionalidad según Contaduría	No	No	Sí	2 psicólogos, trabajador social, secretario, asistente técnico administrativo (entrevista 88).
Mediana densidad (2.ª categoría) entre 50,001 y 100,000	No	No	No	Asistente auxiliar, trabajador social, sin secretario (el alcalde le dijo al CF: "no te mereces una secretaria, solamente hay para personas importantes") (entrevista 94).

Clasificación por población municipal según la Ley 1098	El Comisario de Familia también es Defensor de Familia	La Ley 1098 exige un equipo interdisciplinario	Se cumple el requisito de equipo interdisciplinario según la Ley 1098	Composición del equipo interdisciplinario
Menor densidad (3. ^a categoría) entre 30,001 y 50,000	Sí	No	No	Psicólogo, trabajador social, secretario, teólogo (posiblemente un voluntario). La presencia de un teólogo parece contraponerse a la separación entre el Estado y la iglesia en Colombia (entrevista 102).
Menor densidad (3. ^a categoría) entre 30,001 y 50,000, (4. ^a categoría) entre 15,001 y 30,000, (5. ^a categoría) entre 7,000 y 15,000	Sí	No	No	Psicólogo, secretario (entrevistas 85, 102, 103).
Menor densidad (4. ^a categoría) entre 15,001 y 30,000	Sí	No	No	Psicólogo, secretario compartido (entrevista 125).
Menor densidad (4. ^a categoría) entre 15,001 y 30,000	Sí	No	Sí	2 psicólogos (pero uno se dedica de tiempo completo a cuestiones de drogas en las escuelas y no suele estar disponible para el CF), trabajador social, secretario, 1 judicante (estudiante de derecho que busca experiencia práctica) (entrevista 97).
Menor densidad (5. ^a categoría) entre 7,000 y 15,000	Sí	No	No	2 psicólogos (pero uno se dedica de tiempo completo a proporcionar servicios a víctimas del conflicto armado y no está disponible para ayudar al CF), secretario (entrevista 85).
Menor densidad (6. ^a categoría) menos de 7,000	Sí	No	No	Psicólogo de medio tiempo y, por primera vez, un trabajador social de medio tiempo. Medio tiempo implica 2.5 días a la semana (entrevista 95).
Menor densidad (6. ^a categoría) menos de 7,000	Sí	No	No	Psicólogo de medio tiempo (entrevista 79).
Menor densidad (6. ^a categoría) menos de 7,000	Sí	No	No	Psicólogo; en palabras de la CF: "la secretaria soy yo" (entrevista 85).
Menor densidad (6. ^a categoría) menos de 7,000	Sí	No	No	Ninguno (entrevista 106).

Fuentes: Nuestro análisis; datos de entrevistas; clasificación de municipios por población según la Ley 1098. Las referencias de números de entrevista se refieren a los números que asignamos a las entrevistas individuales en nuestra base de datos analítica para proteger la confidencialidad de las personas entrevistadas.