



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Comisarías de familia y acceso a la Justicia: recomendaciones para una reforma necesaria desde un enfoque de género



**Comisarías de familia
y acceso a la Justicia:**
recomendaciones para una
reforma necesaria desde
un enfoque de género



Defensoría del Pueblo
C O L O M B I A

Comisarías de familia y acceso a la Justicia: recomendaciones para una reforma necesaria desde un enfoque de género

ISBN: 978-958-5117-23-5

Defensoría del Pueblo

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón
Vicedefensor del Pueblo

Diana Rodríguez Uribe
*Defensora Delegada para los Derechos
de las Mujeres y los Asuntos de Género*

Elaboración del documento

Juan José Verhelst López

Estudio Zuka
Diagramación

Imprenta Nacional
Impresión

Bogotá D.C. – 2019

Agradecimientos:

A ONU Mujeres y la Embajada Británica en Colombia por apoyar el desarrollo de este texto a través de las labores de diseño e impresión.

Los contenidos son responsabilidad de la Defensoría del Pueblo y no reflejan necesariamente las opiniones de la Embajada Británica y ONU Mujeres.



Embajada Británica
Colombia



Presentación	6
Introducción	8
1 El derecho de acceso a la justicia desde una perspectiva de género	10
1.1 El derecho humano de acceso a la justicia	10
2.2 El acceso a la justicia de mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia	11
2 Comisarías de familia y barreras de acceso a la justicia para mujeres y población OSIGD	16
2.1 Comisarías de familia: la puerta de entrada a la justicia de género en Colombia	16
2.2 Principales barreras que enfrentan las mujeres y las personas OSIGD en el acceso a las comisarías de familia	19
• El “enfoque familista” de la respuesta a las violencias basadas en género en Colombia	21
• La invisibilización de la violencia psicológica, económica y patrimonial	23
• La reglamentación de las medidas de atención	9
• La falta de sistemas de información efectivos	25
• Debilidad en el seguimiento y monitoreo a las medidas de protección decretadas	27
3 Análisis de la efectividad de las medidas de protección	29
4 Conclusiones	31
5 Recomendaciones para una reforma necesaria al sistema de comisarías de familia	32
5.1 Las necesidades de las víctimas como punto de partida	32
5.2 La obligación de luchar contra todas las formas de VBG	33
5.3 El fortalecimiento de los sistemas de información	34
5.4 La reforma a las comisarías de familia debe ser parte de una reforma estructural	35
5.5 Debe darse atención integral a las violencias diferentes a la física	35
Bibliografía	37

Presentación

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su labor constitucional de protección, divulgación y promoción de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos y las colombianas en el exterior, realiza acompañamiento a casos de violencia y discriminación basados en género. Como resultado de este trabajo, la Entidad ha evidenciado las múltiples barreras que deben enfrentar las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (en adelante, OSIGD) en el acceso a la administración de justicia.

Dichas barreras han sido identificadas como parte del trabajo desarrollado por la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo (en adelante, DMAG), tanto en el nivel central como en el territorial. Esta dependencia cuenta, desde el 2014, con el programa de las Duplas de Género, un modelo de atención psicosocial y jurídico frente a casos de violencia y discriminación basadas en género, el cual tiene presencia en veintiocho (28) regiones del país.

Como resultado de esta presencia territorial, la Defensoría del Pueblo ha comprobado que a pesar de los avances legislativos y jurisprudenciales frente a la protección y garantía de los derechos de las mujeres y las personas OSIGD en Colombia, aún persisten múltiples obstáculos institucionales para la materialización de estos derechos.

En especial, las Comisarías de Familia, como la puerta de entrada al sistema de justicia para estas poblaciones, presentan una serie de falencias en su diseño y funcionamiento que se traducen en cuadros de denegación de justicia y de violencia institucional para las personas víctimas de violencias basadas en género (en adelante, VBG).

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el objetivo de contribuir al debate nacional sobre una urgente reforma al Sistema Nacional de Comisarías de Familia, la Defensoría del Pueblo presenta este documento con el cual

identifica las principales barreras que las mujeres y las personas OSIGD deben enfrentar en estas entidades y presenta recomendaciones para superarlas.

Con esta publicación, la Defensoría del Pueblo ahonda en las problemáticas que fueron identificadas en la *Audiencia defensorial sobre violencia basada en género* celebrada el día 7 de marzo de 2018 y en el *Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación*, publicado en marzo de 2019.

Este documento es un reflejo del compromiso de esta Entidad de persistir en la lucha contra los patrones de violencia patriarcal que afectan de manera desproporcionada a mujeres y personas OSIGD, negándoles el acceso a oportunidades, derechos y condiciones de vida dignas.

La Defensoría del Pueblo espera que, con las recomendaciones contenidas en esta publicación, las diferentes entidades del orden nacional puedan seguir avanzando hacia la estructuración de un sistema de justicia integral que permita brindar protección a las mujeres y las personas OSIGD frente a todo tipo de violencia basada en género.

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

Introducción

El presente documento pretende evidenciar las principales barreras que enfrentan las mujeres y las personas OSIGD en el acceso a las comisarías de familia. A pesar de que, en Colombia, se han intentado diversas reformas tanto de iniciativa legislativa como gubernamental frente a este tema, aún persiste un preocupante cuadro de denegación de justicia para aquellas personas que ven a las comisarías de familia, una puerta de entrada para la protección de sus derechos que han sido conculcados por episodios de violencia en su contexto familiar.

Si bien en un principio, estas entidades administrativas fueron concebidas para abordar el fenómeno de la violencia intrafamiliar, en la actualidad, las comisarías de familia cumplen una multiplicidad de funciones que desbordan su naturaleza jurídica y que en muchos casos las tornan inefectivas.

Teniendo en cuenta este panorama, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus facultades constitucionales de promoción y protección de los derechos humanos, a través de esta publicación, realiza un diagnóstico de las principales barreras a las que se ven enfrentadas las mujeres y las personas OSIGD en el acceso a las comisarías de familia y realiza recomendaciones a las entidades del orden nacional para superarlas.

En el primer apartado de esta obra, se realizan consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la justicia desde un enfoque de género y se resalta la obligación del Estado colombiano de tomar medidas diferenciadas en favor de las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia para que puedan surtir los obstáculos a los que se enfrentan en el sistema de justicia.

En el segundo apartado, se resaltan y desarrollan seis (6) barreras principales identificadas por la Defensoría del Pueblo en relación con el acceso a la justicia de mujeres y personas OSIGD en las comisarías de familia. Estas barreras fueron identificadas como resultado del trabajo que esta entidad realiza tanto en el nivel territorial como nacional.

En el tercer apartado, teniendo en cuenta las barreras identificadas, se realiza un análisis de la efectividad de las medidas de protección que decretan las comisarías de familia.

En último lugar, se esbozan las conclusiones del documento y se realizan las recomendaciones a las entidades del orden nacional, que, a juicio de la Defensoría, son necesarias para superar las barreras identificadas.

Es importante resaltar, que, a juicio de la Defensoría del Pueblo, un proceso de reforma al sistema nacional de comisarías de familia es urgente y prioritario. En este sentido, a través de este documento se consolidan recomendaciones y pautas, las cuales, se espera, sean tenidas en cuenta para iniciativas de reforma, presentes o futuras.

1

El derecho de acceso a la justicia desde una perspectiva de género



Defensoría del Pueblo
C O L O M B I A

1.1 El derecho humano de acceso a la justicia

El derecho humano de acceso a la justicia es el derecho que tiene toda persona a que, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, se garanticen mecanismos adecuados y sencillos para la resolución de sus conflictos y la vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular (Ventura Robles, 2007, pág. 348).

Desde la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, todos los tratados internacionales de derechos humanos a nivel universal y regional han incluido artículos sobre el acceso a la justicia como un derecho fundamental¹.

En Colombia, este derecho encuentra consagración constitucional en el artículo 229 de la Carta Política. La Corte Constitucional ha definido este derecho como:

(...) la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-426 de 2002).

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 8), Convención Europea de Derechos Humanos (artículo 8-1), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 25), Carta Africana de Derechos Humanos (Artículo 7-1).

Este Tribunal ha establecido que la prerrogativa de las personas naturales o jurídicas de exigir justicia impone al Estado, garante de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para lograr la materialización de este derecho (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-283 de 2013).

En particular, se han destacado tres obligaciones: 1) Una obligación de respeto, que implica abstenerse de adoptar acciones que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. 2) Una obligación de protección, que requiere la adopción de medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho. 3) Una obligación de garantía o de realizar, que implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho, y (ii) hacer efectivo el goce del derecho (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-283 de 2013).

En especial, la obligación de garantía implica que los Estados deben consagrar recursos efectivos, a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan resolver sus controversias. En este sentido, la existencia de recursos no es suficiente para lograr la realización del derecho al acceso a la justicia, dichos recursos deben contar con ciertas características que permitan a los ciudadanos solucionar sus disputas y obtener una respuesta estatal a la infracción de sus derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987).

Así, se ha entendido que el derecho de acceso a la justicia es “el derecho más fundamental”, pues es un requisito básico para la realización de otros derechos y parte del núcleo esencial para su garantía y protección (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2006).

1.2 El acceso a la justicia de mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia

A pesar de la consagración universal del derecho de acceso a la justicia para todos los seres humanos, ha sido necesario consignar este derecho de manera específica para ciertos grupos poblacionales que, como consecuencia de la discriminación histórica y generalizada que han sufrido, han encontrado barreras particulares para la protección de sus derechos por parte del aparato estatal.

En el caso de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece el deber de los Estados de garantizar la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y de garantizar, a través de los tribunales competentes, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (CEDAW, art. 2c).

En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), la Convención de Belém Do Pará, establece el derecho de las mujeres a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos. (Convención de Belém do Pará, art. 4g).

Igualmente, establece los deberes de los Estados de: a) actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; b) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos, y c) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (Convención de Belém do Pará, arts. 7b, 7f y 7g).

Las anteriores consagraciones convencionales parten del reconocimiento de que el derecho al acceso a la justicia o a una tutela judicial efectiva debe ser garantizado de manera no discriminatoria y que, por ello, es necesario materializar medidas diferenciadas en el acceso a la justicia de las mujeres que han sido discriminadas históricamente frente a la protección de sus derechos fundamentales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

En particular, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido pioneros en el desarrollo del deber de debida diligencia en casos de violencia contra la mujer. Este deber, que se aplica de manera general frente a todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, adquiere una connotación especial frente a casos de violencias basadas en género. En particular, la Corte Interamericana ha establecido el deber estatal de desplegar medidas positivas para prevenir la violencia contra la mujer, evitar que esta se perpetúe y castigar a los autores de las agresiones (Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, 2009).

En este sentido, el derecho de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias parte del reconocimiento de que ellas deben enfrentar barreras adicionales con fundamento en su género para obtener la vindicación de sus derechos y que por ello los Estados, en el diseño e implementación de sus recursos judiciales y administrativos, deben tomar medidas particulares para evitar que la desigualdad de género se manifieste en su sistema de justicia.

En Colombia, la Corte Constitucional ha reconocido que los operadores judiciales deben velar por la obligación de investigar, sancionar y reparar la violencia estructural contra la mujer y que, por tal razón, es necesario que apliquen una perspectiva de género en el estudio de sus casos, partiendo de las reglas constitucionales que prohíben la discriminación por razones de género (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-338 de 2018).

En este sentido, la Corte Constitucional ha emitido diversos fallos con perspectiva de género, que han protegido a las mujeres en su derecho de acceso a la justicia y en los cuales se han sentado las bases jurisprudenciales para prevenir e identificar los hechos u omisiones que constituyen violencia institucional en contra de las víctimas de VBG.

Entre otras, la Corte Constitucional ha establecido que las instituciones estatales deben desarrollar un mínimo de condiciones para asegurar el acceso a una justicia con perspectiva de género, incluyendo el deber de analizar los hechos y las pruebas con bases en interpretaciones sistemáticas de la realidad y reconociendo que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y, como tal, se justifica un tratamiento diferencial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-735 de 2017).

Este Tribunal ha precisado que cuando las autoridades no tienen en cuenta estos deberes mínimos, no solo desconocen su obligación de actuar con debida diligencia, sino que pueden incurrir en nuevos actos de violencia contra las mujeres denunciantes cuando les ocasionan daño o sufrimiento en los términos de la Ley 1257 de 2008 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-735 de 2017).

En cuanto a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (en adelante, OSIGD - LGBTI), existe también un reconocimiento internacional de la necesidad de tomar medidas diferenciadas en

el acceso a la justicia de esta población. Si bien no existe un tratado internacional que consagre derechos específicos para este grupo, los diferentes órganos de supervisión de los principales tratados internacionales de derechos humanos han establecido la protección de las personas OSIGD a través de sus pronunciamientos.

Notablemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de una interpretación histórica, sistemática y evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por ese instrumento internacional (Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, 2012).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que el deber de debida diligencia para prevenir, investigar, procesar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos perpetradas por actores estatales o privados contra las personas LGBTI debe incluir medidas integrales y efectivas que promuevan la investigación rigurosa y aseguren el acceso efectivo a la justicia de la población LGBTI, incluyendo la adopción de protocolos específicos para la debida actuación de funcionarios y administradores de justicia. Esto incluye la adecuación del sistema de justicia para que tenga en cuenta el respeto y la protección de los derechos de las personas LGBTI (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Es igualmente relevante destacar que los Principios de Yogyakarta² establecen como parte del derecho a un juicio justo, que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para prohibir y eliminar el trato prejuicioso basados en la orientación sexual y la identidad de género en todo proceso judicial y administrativo (Principios de Yogyakarta, Principio 8). Si bien este es un documento no vinculante, el mismo reviste cierta autoridad en el campo del Derecho Internacional.

Todo lo anterior significa que el derecho de acceso a la justicia o a la tutela judicial efectiva, que asiste a todas las personas, puede ser entendido desde una perspectiva de género cuando se parte del supuesto de que las

² Estos principios, que fueron redactados por expertos en Derecho Internacional, son los principios relativos a la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género. Es un documento privado que no tiene carácter obligatorio para los Estados.

mujeres y las personas OSIGD deben enfrentar obstáculos adicionales en el acceso al sistema de justicia como consecuencia de la discriminación histórica y sistemática a la que han sido sometidas.

En este sentido, los Estados tienen el deber de tomar las medidas necesarias para que las personas que han sido víctimas de violencia, con fundamento en su género, identidad de género y/o orientación sexual, encuentren resarcimiento frente a la vulneración de sus derechos en condiciones de igualdad con el resto de la población.

2

Comisarías de familia y barreras de acceso a la justicia para mujeres y población OSIGD

Desde el año 2014, con la creación de la DMAG, la Defensoría del Pueblo, ha venido fortaleciendo un trabajo constante para visibilizar, no solo las múltiples violencias que sufren las mujeres y las personas OSIGD en Colombia, sino también las barreras que estas personas deben surtir en la búsqueda de justicia. En particular, el programa de las Duplas de Género ha permitido evidenciar casos de violencia y discriminación con un enfoque regional.

Durante el año 2018, las Duplas de Género atendieron un total de 3100 casos, de los cuales en el 73% de las atenciones realizadas, se identificó al agresor como la pareja o expareja de la víctima. Al 31 de agosto de 2019, la Duplas habían atendido 998 casos de VBG en los cuales la pareja, la expareja u otro familiar, fueron identificados como los agresores de las víctimas.

Estas cifras, sumadas a las preocupaciones de las Duplas de Género en relación con la deficiente respuesta que da el sistema de justicia a los casos de VBG, llevaron a que la Defensoría del Pueblo convocara en diciembre de 2018, a la Mesa Jurídica sobre Violencia Intrafamiliar, un espacio donde algunas profesionales en Derecho de las Duplas de Género pudieron expresar sus cavilaciones en torno a esta temática y entablar un diálogo con representantes de entidades del orden nacional. Las principales problemáticas identificadas fueron:

- Falta de conocimiento de la Ley 1257 de 2008 por parte de las autoridades, así como de la jurisprudencia sobre derechos de las mujeres y la población OSIGD.



- Barreras en la interposición de la denuncia y falta de respuesta a los cuestionamientos hechos en torno a la investigación penal. Preocupa, en especial, que se pone en cabeza de las víctimas el impulso de los procesos penales.
- Hay una clara ausencia de lineamientos frente a las VBG en las regiones, que se evidencia en la falta de aplicación de las directivas de la Fiscalía General de la Nación y de las directrices del Ministerio de Justicia y del Derecho en los territorios.
- No hay orientación adecuada a las víctimas de VBG y no existe claridad por parte de las autoridades sobre sus competencias en esta materia.
- No hay materialización del principio de gratuidad, pues las víctimas deben asumir el costo de los formatos y del envío de documentos.

Si bien estas barreras se presentan en general, en la ruta de acceso a la justicia, la Defensoría del Pueblo manifiesta especial preocupación por la actual situación de las comisarías de familia, pues son precisamente estas entidades las que están llamadas a brindar respuestas urgentes a los casos de violencia intrafamiliar y de VBG. A continuación, se hace énfasis en las barreras que la Defensoría del Pueblo ha identificado en relación con estas entidades.

2.1 Comisarías de familia: la puerta de entrada a la justicia de género en Colombia

Las comisarías de familia son entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar (Ley 1098 de 2006, art. 83).

Su función principal es la de decretar medidas de protección en favor de los miembros del núcleo familiar, que han sufrido violencia en el contexto familiar. Estas medidas son acciones afirmativas de carácter urgente, cuyo objetivo es prevenir la concreción de una amenaza seria, real y protuberante de los derechos fundamentales de los integrantes del núcleo familiar (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-264 de 2017).

La Ley 294 de 1996 (que fue modificada por La ley 1257 de 2008) establece una serie de medidas no taxativas, que pueden ser decretadas por los comisarios y las comisarías de familia. El procedimiento consignado en la ley es expedito, pues obliga a las comisarías a decretar una medida de carácter provisional dentro de las cuatro horas hábiles siguientes a la presentación de la solicitud por parte de la víctima. Esta medida puede ser confirmada o revocada en audiencia, la cual debe celebrarse de cinco a diez días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud.

A pesar de que todos los miembros del grupo familiar pueden ser beneficiarios de las medidas de protección, la Defensoría del Pueblo ha identificado que las mujeres y las personas OSIGD se encuentran dentro de los grupos poblacionales que más acuden a las comisarías de familia para solicitar este tipo de medidas. En este sentido, estas entidades se han convertido en la puerta de entrada al sistema de justicia para aquellas personas que han sido víctimas de violencias basadas en género en el ámbito familiar (Defensoría del Pueblo, 2019).

La experiencia defensorial ha permitido establecer que la oferta institucional de las comisarías de familia en los diferentes municipios de Colombia, sumada a la cercanía que sienten las mujeres con estas entidades, las han constituido como el mecanismo por excelencia a través del cual las víctimas de VBG buscan protección.

A pesar de lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha identificado que existen ciertas barreras de acceso a la justicia en las comisarías de familia, que están relacionadas con su diseño institucional y con su funcionamiento y que impiden que las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia encuentren una protección adecuada a sus derechos.

Estas barreras han sido identificadas con fundamento en el *Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación*, publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2019, y en la ya mencionada Mesa Jurídica sobre Violencia Intrafamiliar.

2.2 Principales barreras que enfrentan las mujeres y las personas OSIGD en el acceso a las comisarías de familia

El “enfoque familista” de la respuesta a las violencias basadas en género en Colombia

Por enfoque familista se entiende aquel que busca poner los intereses y la continuidad de la familia por encima de sus integrantes, presumiendo que, al proteger la unidad familiar, se garantizan los derechos de todos los miembros del núcleo familiar (Chaparro González & Guzmán Rodríguez, 2013).

En Colombia, el desarrollo de la legislación y las políticas públicas en relación con la protección de la familia ha dejado de lado la integridad de sus miembros, para dar prioridad a la estabilidad y continuidad de esta institución.

Esto representa dos problemas principales con relación a la respuesta que el Estado da a las violencias basadas en género. En primer lugar, este enfoque entiende que las agresiones perpetradas en el núcleo familiar constituyen principalmente una vulneración contra la unidad familiar y no contra los derechos de las personas que resultan agredidas³.

El problema para el ordenamiento jurídico es el desbalance que se genera en la armonía familiar y no tanto la violencia que se ejerce contra aquellos integrantes de la familia que son especialmente vulnerables al interior de esta.

El segundo problema, es que las medidas diseñadas para proteger a las víctimas de violencia basada en género están ligadas principalmente al escenario familiar. A pesar de que la Ley 1257 de 2008 estableció la posibilidad de decretar medidas de protección para las mujeres víctimas de VBG por fuera de contexto familiar, la Defensoría del Pueblo ha podido establecer que esta es una práctica poco usual.

Mientras que las víctimas de violencia intrafamiliar pueden acudir a las comisarías de familia a solicitar medidas de protección, las víctimas de otros tipos de VBG deben pedir la activación de estos mecanismos en el marco del proceso penal, lo cual limita el acceso a este tipo de medidas.

³ Por ejemplo, el bien jurídico de la unidad familiar es el que se protege a través del tipo penal de violencia intrafamiliar.

Es importante recordar que una de las características de las comisarías de familia es su deber de actuar con celeridad en el decreto de medidas de protección, ya que la ley establece un plazo de cuatro (4) horas para decretar estas medidas. No existe este plazo específico en el marco del proceso penal.

Lo anterior se configura como una barrera de acceso a la justicia, pues existe un tratamiento diferenciado para las mujeres y personas OSIGD que han sido violentadas en el ámbito familiar y las que han sido violentadas por fuera del mismo. Ello sumado a que los hombres gays, bisexuales y transgénero, que son violentados con fundamento en su orientación sexual e identidad de género, no tienen acceso a las medidas de protección por fuera del contexto familiar, ya que este derecho está reservado para las mujeres.

La Defensoría del Pueblo insiste en que la violencia por prejuicio que es ejercida en contra de las personas OSIGD debe ser entendida como una forma de VBG.

El mencionado enfoque familista se ha ahondado con algunos pronunciamientos recientes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En especial, la Sentencia SP8064-2017 (Rad. 48047) precisó el alcance del tipo penal de violencia intrafamiliar, estableciendo que este delito se presenta únicamente entre aquellos miembros del núcleo familiar que viven bajo el mismo techo, dejando por fuera del ámbito de protección a las personas que son agredidas por su expareja o compañero permanente (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SP8064-2017).

Si bien dicha aproximación se ha superado con la reciente Ley 1959 de 2019, que extendió el tipo penal de violencia intrafamiliar a las exparejas, resulta preocupante que algunos funcionarios públicos se sigan escudando en ese fallo para negar la solicitud de medidas de protección a personas que han sido agredidas por su expareja o por un miembro de su familia con el cual no comparten domicilio.

Esto es alarmante, pues las mujeres son las que resultan especialmente afectadas por las violencias que se presentan en el marco de las relaciones de pareja, siendo la expareja o excompañero permanente el segundo agresor en este tipo de violencia. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) reportó que, para el año 2018, en 17.223 de los casos de violencia de pareja, el excompañero fue identificado como el agresor (INMLCF, 2019).

Se reconocen los avances realizados frente a la superación del enfoque familista de la VBG, incluyendo la expedición de la ya mencionada Ley 1959. Igualmente, es destacable la Directiva 0001 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación, que establece los lineamientos sobre la persecución penal del delito de violencia intrafamiliar, la cual acoge un concepto amplio de familia y reconoce que este tipo de violencia puede presentarse por fuera del estricto ámbito de la convivencia doméstica (Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2017).

A pesar de estos avances, la superación del enfoque familista de la respuesta que el Estado brinda a la VBG debe ir más allá de meras reformas normativas y de lineamientos de política criminal. Es necesario un enfoque de políticas públicas que entienda la VBG y la violencia por prejuicio por fuera del ámbito familiar y que logre dar una respuesta efectiva a estas violencias.

Si bien la familia es un importante foco de vulneraciones y discriminación para las mujeres y las personas OSIGD, es importante destacar que estas poblaciones experimentan violencia tanto en el ámbito público como el privado y que, por ello, las medidas de protección, como concreción del deber de diligencia del Estado colombiano, no deberían agotarse en los hechos de violencia intrafamiliar y mucho menos en el estricto ámbito de la convivencia doméstica.

Se hace necesario implementar esfuerzos concretos para materializar el derecho que tienen todas las mujeres a recibir protección por parte del Estado, ya sea que la violencia sufrida se haya ejecutado en el contexto familiar o por fuera del mismo. Es igualmente importante reconocer que la violencia por prejuicio que sufren las personas OSIGD es una forma de VBG frente a la cual el Estado debe tomar medidas urgentes y efectivas.

La invisibilización de la violencia psicológica, económica y patrimonial

La Ley 1257 de 2008 entiende por violencia contra la mujer “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer” (art. 2). Esto implica que el Estado Colombiano debe desplegar todas las acciones necesarias para luchar contra todas estas tipologías de violencia.

A pesar de lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha identificado que las violencias que no dejan rastros en el cuerpo son invisibilizadas por parte de las entidades que hacen parte de las rutas de acceso a justicia y servicios de salud y, por lo tanto, no existe una respuesta adecuada para su atención (Defensoría del Pueblo, 2019)

Esto resulta preocupante, pues la entidad ha establecido que, de las atenciones realizadas por las Duplas de Género, existe un gran porcentaje de víctimas de violencia psicológica. Para el periodo 2015-2018, se ha identificado que los mayores índices de violencia se presentan bajo esta modalidad, representando el 34% de las atenciones realizadas para el 2018. Igualmente, se presentan importantes índices de violencia económico-patrimonial que, para el año 2018, representó el 21% de las atenciones realizadas (Defensoría del Pueblo, 2019).

El INMLCF ha resaltado el alarmante escenario frente al subregistro de las consecuencias que tiene la violencia intrafamiliar en la salud mental de las colombianas y los colombianos. Este Instituto reconoce que las entidades colombianas dan prioridad al registro de la violencia física sobre otro tipo de violencias (INMLCF, 2019).

Particularmente, en el ámbito de las comisarías de familia, es notoria la ausencia de lineamientos claros frente al decreto de medidas de protección para las víctimas de violencia psicológica y patrimonial.

Preocupa especialmente a la Defensoría del Pueblo, la falta de equipos interdisciplinarios completos en estas entidades. A pesar de que la Ley 1098 de 2006 establece que todas las comisarías de familia deben contar con un psicólogo, un médico, un trabajador social y un secretario, la mayoría de las comisarías no cuentan con todos estos profesionales (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Dicha situación deriva en que no se preste suficiente atención a los casos de violencia psicológica y patrimonial y que, en la mayoría de los escenarios, se dé mayor importancia a aquellos casos donde se cuenta con un registro de las lesiones físicas sufridas por las víctimas. En este sentido, las mujeres y personas OSIGD víctimas de violencia psicológica y patrimonial encuentran barreras para la protección de sus derechos.

Para la Defensoría del Pueblo, es esencial que se dé mayor visibilidad a las violencias no físicas y que se generen lineamientos concretos para su atención, tanto desde las comisarías de familia como desde todas las entidades que hacen parte de la ruta de acceso a la justicia y de atención en salud.

La reglamentación de las medidas de atención

El artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 establece que las mujeres víctimas de violencia tienen derecho a obtener los servicios de habitación y alimentación a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La consagración de estas medidas parte de la necesidad de alejar a las víctimas y sus hijos de los agresores y de asumir, en parte, el impacto económico que trae para las mujeres la violencia sufrida.

La Corte Constitucional ha establecido, desde un concepto amplio e integral del derecho a la salud, que el reconocimiento de las prestaciones relacionadas con alojamiento y alimentación durante el periodo de transición requerido para las mujeres víctimas de violencias debe ser considerado como ayuda terapéutica propia del tratamiento recomendado por personal experto en los casos que sea necesaria la reubicación de las víctimas. Para la Corte, ello es expresión del trato preferencial y especial que debe darse a las mujeres víctimas de violencia que se encuentran en condición de vulnerabilidad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-776 de 2010).

Recientemente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 1630 de 2019, mediante el cual se reglamentan las medidas de atención. La Defensoría del Pueblo celebra la expedición de este decreto, pues esta era una deuda histórica que el Gobierno Nacional tenía con las víctimas de VBG y con las organizaciones sociales de mujeres y personas LGBTI.

De este decreto se destaca:

- Define las acciones necesarias para atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia y establece el procedimiento y criterios para el otorgamiento de las medidas de atención del art. 19 de la Ley 1257 de 2008.

- Establece las autoridades competentes para decretar estas medidas.
- Define competencias de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de las entidades que hacen parte de la ruta de acceso a la justicia.
- Establece el principio de atención integral de las mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas, a través de las entidades territoriales y las EPS por intermedio de las IPS o la red pública.
- Establece la obligación de las entidades territoriales de reportar la información referente a las violencias de género y medidas de atención en el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO).
- Acoge las medidas de atención ya señaladas en la Ley 1257, incluyendo expresamente a los hijos e hijas menores de 25 años con dependencia económica o hijos mayores de edad en situación de discapacidad.
- Ata las medidas de atención a la situación especial de riesgo en la que se encuentra la mujer, entendida como el 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.
- Ata las medidas de atención al decreto de medidas de protección provisionales o definitivas.

La Defensoría del Pueblo entiende que la respuesta estatal a las VBG no puede agotarse en decretar medidas de protección. Es necesario que exista una atención integral para las mujeres que han sido violentadas, incluyendo la activación de mecanismos por parte del sistema de salud. Desde este punto de vista, esta Entidad ve al Decreto 1630 como un logro importante.

Si bien este es un tema que aún se encuentra en desarrollo, la Defensoría del Pueblo recuerda al Ministerio de Salud y Protección Social, la necesidad de expedir los lineamientos de este decreto de acuerdo con el plazo establecido en el mismo (6 meses a partir de su expedición) y de tener en cuenta las realidades de las

mujeres víctimas de violencia para materializar esta reglamentación. Esto incluye la realización de un proceso participativo donde las ciudadanas tengan la posibilidad de expresar su opinión respecto al decreto.

Es importante precisar que, mientras no existan lineamientos claros para el acceso de las mujeres a las medidas de atención, seguirá persistiendo una deuda histórica en la activación de los servicios de hospedaje y habitación para las mujeres víctimas de VBG.

La falta de sistemas de información efectivos

La Defensoría del Pueblo ha identificado que la falta de sistemas de información con perspectiva de género en las comisarías de familia resulta especialmente perjudicial para las personas OSIGD, pues no logra establecerse con claridad que la violencia sufrida fue ejercida para castigar a los miembros de la familia por su orientación sexual o identidad de género diversas (Defensoría del Pueblo, 2019). Esto resulta preocupante, pues en las familias de origen las agresiones contra las personas LGBTI son motivadas por el prejuicio en relación con la diversidad sexual y de género.

A lo anterior se suma, que no existen cifras claras sobre la violencia que sufren las personas OSIGD, tanto al interior de sus familias como en el marco de las relaciones de pareja. El INMLCF reporta que para el año 2018, en el caso de los hombres, tener una orientación sexual diversa se configuró como el segundo factor de vulnerabilidad en el marco de la violencia de pareja (INMLCF, 2019).

Es importante resaltar que la CIDH ha establecido la necesidad de recolectar datos sobre las personas LGBTI y recopilar estadísticas oficiales sobre la violencia a la que son sometidas, pues estos son instrumentos esenciales para visibilizar los desafíos que enfrentan y garantizar una respuesta efectiva de los Estados frente al reconocimiento de sus derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Es preciso señalar la invaluable labor que realizan las organizaciones sociales para suplir la falta de un sistema estatal y unificado de información en relación con la violencia que sufren las personas LGBTI. Destacamos el reciente informe publicado por la Corporación Caribe Afirmativo “Devenir en Silencio”, que hace una

exploración de la violencia intrafamiliar hacia personas LGBTI y en el marco de las relaciones de pareja del mismo sexo/género en el Caribe Colombiano (Corporación Caribe Afirmativo, 2019).

Este informe explora cómo los fenómenos de la violencia intrafamiliar y la violencia de pareja no han sido analizados desde la perspectiva y experiencias de las personas OSIGD y que, como consecuencia de ello, estas agresiones son invisibilizadas (Corporación Caribe Afirmativo, 2019).

En consecuencia, se resalta la importancia de contar con sistemas de información que permitan identificar la orientación sexual e identidad de género de las víctimas de violencia intrafamiliar. Esto debe aplicarse no solo a las comisarías de familia, sino también a todas las entidades estatales que reciben casos y realizan atención a la ciudadanía.

Otra de las preocupantes falencias de los sistemas de información de las comisarías de familia es que no existe un sistema unificado que permita consultar con celeridad y eficacia las medidas de protección que han sido decretadas por estas entidades.

Las Duplas de Género han identificado dos problemas principales como consecuencia de esta falencia. En primer lugar, que las mujeres deben cargar con ellas el documento físico de la medida de protección para probar a las diferentes entidades del sector público y privado que es necesario que se tomen medidas diferenciales para protegerlas de su agresor. En este sentido, ellas deben afirmar de manera constante que han sido violentadas en el ámbito familiar, lo que conduce a hechos revictimizantes y de violencia institucional.

En segundo lugar, se ha podido identificar que las medidas de protección están circunscritas a los entes territoriales en los cuales se decretan las medidas. En este sentido, cuando una mujer se traslada de domicilio, debe volver a solicitar las medidas en su nueva residencia para acceder a la protección que deben brindarle las autoridades locales.

Esto último preocupa de manera especial, pues la VBG y la violencia por prejuicio no conocen de fronteras y, por ello, es necesario que exista información clara y trabajo articulado entre las entidades para brindar

protección a las mujeres y personas OSIGD que han sido violentadas. Una reforma integral al sistema de comisarías de familia debe tener como uno de sus pilares la transformación de los sistemas de información de estos entes administrativos.

Debilidad en el seguimiento y monitoreo a las medidas de protección decretadas

Además de las barreras que existen en el decreto de las medidas de protección por parte de las comisarías de familia, se presentan también obstáculos después de que estas han sido decretadas. En particular, se ha identificado que las medidas decretadas no logran prevenir el riesgo y que existe debilidad en el seguimiento a las mismas. Se resaltan las siguientes barreras:

- Las medidas de protección no tienen un alcance a mediano y largo plazo. Las órdenes de las comisarías se agotan en acciones de carácter inmediato que no resuelven el problema de fondo. Si bien el carácter de urgencia es esencial, la protección de las víctimas debe garantizarse en el tiempo.
- Se está dando prioridad al decreto de medidas policivas y de alejamiento y muy pocas veces se decretan medida integrales de protección. Tampoco se les informa a las víctimas sobre toda la ruta de protección a la que tienen derecho, como los programas de la Unidad Nacional de Protección (en el caso de las lideresas), a pesar de que las entidades que hacen parte de la ruta están obligadas a brindar toda la información sobre los derechos que tienen las víctimas.
- Las medidas de alejamiento y desalojo de la vivienda no tienen en cuenta el rol que el agresor puede tener como proveedor. No se toman medidas para prevenir la desestabilización económica, como el decreto de medidas de atención o la fijación provisional de alimentos.
- No existe coordinación entre las comisarías y otras entidades, como la Policía Nacional, para hacer seguimiento a la implementación y cumplimiento de las medidas (Defensoría del Pueblo, 2019).

La Defensoría resalta la importancia de tener en cuenta el contexto en el cual se desarrolla la violencia. El decreto de las medidas de protección no puede ser un ejercicio mecánico, deben tenerse en cuenta las condiciones de las víctimas.

Preocupa la existencia de casos de feminicidios en los que la víctima tenía medidas de protección a su favor y en los que las instituciones tuvieron conocimiento de los hechos de violencia intrafamiliar. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se pudo identificar que en el 36% de los casos de las mujeres que fueron valorados como en riesgo extremo al aplicarles el Protocolo de Riesgo Femicida (2014-2017), ya existían denuncias en contra de sus parejas o exparejas (INMLCF, 2019).

Es importante reconocer que el feminicidio es muchas veces la conclusión de toda una vida de violencia y que la intervención oportuna e integral de las entidades estatales puede evitar la muerte de las ciudadanas que se encuentran en escenarios de violencia, tanto en el ámbito familiar como por fuera del mismo.

3

Análisis de la efectividad de las medidas de protección



Defensoría del Pueblo
C O L O M B I A

Como se resaltó en los apartados anteriores, la debida diligencia obliga al Estado a emprender con celeridad y urgencia las acciones necesarias para prevenir los hechos constitutivos de violencia contra la mujer y las personas OSIGD. Lo anterior debe realizarse aplicando un enfoque de género que permita reconocer las barreras que deben surtir las víctimas de estas conductas en el acceso a la justicia.

Los estándares internacionales establecen que los recursos que diseñe e implemente un Estado para garantizar el acceso a la justicia deben ser sencillos, rápidos y efectivos. En particular, la efectividad significa que estos recursos deben dar respuesta a la violación de derechos contemplados en la Constitución o la ley. Esto implica que deben ser idóneos para establecer si se ha vulnerado un derecho y proveer lo que resulte necesario para remediarlo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que no podrán considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales de un Estado o incluso de un determinado caso, se tornen ilusorios⁴ (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala).

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, es posible afirmar que las barreras identificadas en cuanto al funcionamiento de las comisarías de familia y el decreto y seguimiento de medidas de protección, le restan efectividad a estas medidas y, por lo tanto, no cumplen con los estándares internacionales frente a la protección de las mujeres y las personas OSIGD.

⁴ Es importante resaltar que, si bien las comisarías de familia son entes administrativos, el decreto de medidas de protección es una función jurisdiccional y, por lo tanto, los estándares internacionales sobre recursos judiciales deben aplicarse a esta actuación de las comisarías.

Preocupa que a pesar de que las medidas de protección deberían proteger a las mujeres y a la población LGBTI frente a todo tipo de violencia, su aplicación se ha circunscrito, en mayor medida, al estricto ámbito familiar y de la convivencia doméstica.

Este escenario no es novedoso para las entidades estatales, pues desde hace varios años y bajo la instrucción de diferentes gobiernos, se han emprendido intentos de reforma para lograr una mejoría del Sistema Nacional de Comisarías de Familia. Sin embargo, hasta la fecha, dichos intentos han sido inocuos, ya que no se ha logrado una respuesta estatal efectiva para las víctimas de violencia intrafamiliar y de VBG.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría del Pueblo, con base en las barreras identificadas, realiza algunas recomendaciones que considera necesarias para analizar y reformar el sistema de comisarías de familia, las cuales pueden ser de utilidad para nuevas iniciativas de reforma que se emprendan.

4

Conclusiones

El presente documento ha identificado que un proceso de reforma a las comisarías de familia es urgente y necesario. Vale la pena destacar los esfuerzos institucionales por buscar soluciones concertadas a la falta de efectividad de estos entes administrativos.

En este sentido, a partir de la identificación de las barreras principales de acceso a la justicia de las que adolecen las comisarías de familia, la Defensoría del Pueblo realiza algunas recomendaciones, que considera deben ser tenidas en cuenta en las iniciativas de reforma.

La preocupación de las entidades y las organizaciones sociales por las alarmantes cifras de VBG contra las mujeres y las personas LGBTI debe traducirse en soluciones concretas para dar respuesta a las necesidades insatisfechas de las víctimas de estas conductas, tanto a nivel nacional como territorial.

En este sentido, hacemos un llamado para que una reforma a las comisarías de familia se impulse con celeridad, teniendo en cuenta la realidad de una Colombia donde las mujeres y las personas LGBTI sufren alarmantes niveles de violencia y discriminación, tanto en su contexto familiar como por fuera del mismo.



Defensoría del Pueblo

COLOMBIA

5

Recomendaciones para una reforma necesaria al sistema de comisarías de familia



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

5.1 Las necesidades de las víctimas como punto de partida

Las necesidades de los comisarios de familia son factores que deben tenerse en cuenta al momento de reformar estos entes administrativos. Preocupa que los salarios de estos funcionarios varían dependiendo de la entidad territorial, siendo, en algunos casos, muy bajos en comparación con las funciones que deben desempeñar. Además, se les han atribuido a las comisarías ciertas competencias que desbordan su naturaleza jurídica y, en consecuencia, sobrecargan a estas entidades. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo recuerda que el punto de partida de cualquier reforma deben ser las necesidades jurídicas insatisfechas de las víctimas de VBG.

Hacemos un llamado al Gobierno Nacional, y en especial al Ministerio de Justicia, para que en el marco de sus competencias y en cualquier proceso de reforma que se emprenda a las comisarías de familia, tenga en cuenta la participación de las organizaciones de mujeres y de personas LGBTI en los procesos de reforma, para que puedan aportar su criterio frente a las mismas y se les dé la posibilidad de analizar los cambios propuestos antes de que los mismos sean implementados. Se recomienda construir un mecanismo de participación para mujeres y personas LGBTI. Para la Defensoría del Pueblo, esta participación debe tener un enfoque territorial y ser plural e interseccional.

5.2 La obligación de luchar contra todas las formas de VBG

El enfoque familista en el diseño y funcionamiento de las comisarías de familia se configura como una barrera para las víctimas de VBG, pues obstaculiza la protección que brindan las medidas decretadas por las comisarías a todas aquellas personas que fueron violentadas en el ámbito público o en un escenario no familiar.

La Defensoría del Pueblo considera fundamental incluir, en una reforma a las comisarías, las obligaciones del Estado colombiano en materia de debida diligencia y protección a las mujeres y las personas OSIGD, tanto dentro como fuera del ámbito familiar.

Así, una reforma que esté acorde con los estándares internacionales de protección de derechos humanos debe velar por la ampliación de las medidas de protección y la reglamentación expresa del procedimiento para decretarlas, tanto por parte de los entes administrativos como de las instituciones que intervienen en la investigación penal de los delitos que se cometan contra las mujeres y las personas LGBTI.

En especial, se hace un llamado al Ministerio de Justicia y del Derecho para que impulse futuras reformas desde una perspectiva de género y decretos o proyectos de ley que amplíen las medidas decretadas por las comisarías de familia a todos los casos de VBG, incluyendo las violencias que son ejercidas contra las personas LGBTI, con fundamento en su orientación sexual o identidad de género.

En este mismo sentido, y con base en las conclusiones de este documento, se considera fundamental que la Fiscalía General de la Nación genere lineamientos claros, públicos y accesibles sobre la facultad que tienen los fiscales de solicitar medidas de protección al Juez de Control de Garantías. Se recomienda la expedición de un documento que le permita a la ciudadanía entender los elementos que tiene en cuenta la Fiscalía para hacer lo solicitud y el proceso que se surte para elevarla.

5.3 El fortalecimiento de los sistemas de información

La falta de sistemas de información unificados y con perspectiva de género restan efectividad a la labor de las comisarías y a las medidas que estas decretan.

Se recomienda tener en cuenta que el contexto y las situaciones particulares de las víctimas son elementos esenciales para determinar el tipo de respuesta que el Estado debe dar a sus necesidades, y que contar con instrumentos adecuados de recolección de información es fundamental para conocer este contexto.

Esto no solo contribuye a conocer datos importantes, como la orientación sexual e identidad de género de las víctimas y el panorama de la violencia que sufren las personas OSIGD, también ayuda a tener información relevante sobre las dinámicas de la violencia y la respuesta que debe dar el Estado frente a ella.

Igualmente, se reitera la importancia de contar con un sistema de información que permita que todas las entidades conozcan cuando una persona tiene una medida de protección a su favor, de esta manera puede hacerse seguimiento en todo el territorio nacional y proteger a las víctimas para evitar futuros hechos de violencia.

La Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social, como ente rector del Sistema Integrado sobre Violencias de Género (SIVIGE) que funciona a través del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), que articule las acciones necesarias con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que en este sistema puedan reportarse las violencias de género contra mujeres y personas LGBTI, de las cuales conocen las comisarías de familia y las defensorías de familia.

Igualmente, se hace un llamado a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, para que se implemente el Observatorio de Asuntos de Género previsto en el numeral 9 del artículo 9 de la Ley 1257 de 2008.

5.4 La reforma a las comisarías de familia debe ser parte de una reforma estructural

Las barreras identificadas han demostrado que las comisarías no son los únicos entes que presentan falencias en su funcionamiento. Por ejemplo, se han destacado las barreras en la interposición de las denuncias y la poca aplicación de las directivas nacionales de la Fiscalía en las regiones. Igualmente, existen dudas sobre la articulación de funciones entre ciertas entidades.

Se recomienda a la Fiscalía General de la Nación generar lineamientos claros para que se apliquen sus directivas en las regiones, en especial las que versan sobre delitos que constituyen VBG.

Es también esencial que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, emprenda un estudio estructural sobre las funciones que cumplen las comisarías de familia y las defensorías de familia, para de esta manera generar soluciones claras frente a las falencias en la articulación de funciones entre estos entes.

La Defensoría del Pueblo resalta que, si bien la reforma a las comisarías es importante, es necesario también analizar todo el engranaje institucional y su respuesta a la VBG. Hacemos un llamado para que las entidades del orden nacional tengan en cuenta las recomendaciones realizadas por la Defensoría en el Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación, el cual resalta puntos urgentes de reforma y coordinación.

5.5 Debe darse atención integral a las violencias diferentes a la física

Si bien la ley colombiana reconoce diferentes modalidades de violencia contra la mujer, los esfuerzos institucionales han estado enfocados principalmente en dar respuesta a la violencia física, dejando de lado otro tipo de vulneraciones que se viven dentro y fuera de la familia.

La Defensoría del Pueblo entiende que abordar el problema de la VBG solo puede realizarse de manera efectiva cuando se comprende que todas las formas de violencia contra la mujer y las personas OSIGD hacen parte de un continuum de vulneraciones que no pueden ser separadas y que responden a los mismos móviles de prejuicio y violencia patriarcal.

En este sentido, se hace un llamado especial al Ministerio de Salud y Protección Social para que en el marco de sus competencias promueva la atención de las violencias de género no físicas y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que se generen lineamientos sobre la atención de la violencia económica y patrimonial.

Igualmente, es relevante que el Ministerio de Salud pueda articular el reciente Decreto 1630 de 2019 con todas las tipologías de violencia de la Ley 1257 de 2008. En especial, es importante que el protocolo de evaluación de riesgo pueda contemplar y analizar todas las formas de violencias de las que son víctimas las mujeres que acuden a las comisarías de familia.

En consonancia con lo anterior, la Defensoría del Pueblo hace un llamado al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para que el Protocolo de Evaluación del Riesgo Femicida sea aplicado en todo el territorio nacional y para que comprenda todas las agresiones que sufren las mujeres, no únicamente las que son perpetradas por la expareja y la pareja de la víctima.

Nuestra entidad destaca que este protocolo es de gran importancia para la prevención del feminicidio y, por lo tanto, celebra su implementación. Sin embargo, es necesario que, a partir de este protocolo, puedan materializarse sus resultados en acciones concretas para la protección de las mujeres.

De igual manera, se hace un llamado a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer para que tome acciones concretas para implementar su propuesta de aplicar el Protocolo de Valoración de Riesgo Femicida para el otorgamiento de medidas de atención. La Defensoría del Pueblo considera que esta propuesta es muy valiosa, no obstante, es necesario que desde el Gobierno Nacional se generen lineamientos de coordinación entre entidades para que esta sea una realidad.

Bibliografía

Artículos académicos y otras publicaciones

Chaparro González, N. & Guzmán Rodríguez, D. (2013). *Restitución de Tierras y Enfoque de Género*. Bogotá: Dejusticia.

Corporación Caribe Afirmativo. (2019). *Devenir en silencio: exploración de la violencia intrafamiliar hacia personas LGBT y entre parejas del mismo sexo/género en el Caribe colombiano*. Barranquilla.

Defensoría del Pueblo. (2019). *Informe defensorial: violencias basadas en género y discriminación*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (ICMLCF). (2019). *Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida (2014 – 2017)*. Bogotá.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA.). (2006). *El acceso a la justicia: entre el derecho formal y el derecho alternativo*. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Comisarías de familia: línea de base nacional (Primera vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género)*. Bogotá.

Ventura Robles, M. E. (2007). La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad. En *Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Normativa nacional

Código de la Infancia y la Adolescencia. *Ley 1098 de 2006*. 29 de julio de 2016 (Colombia). Diario Oficial N.º 49.949.

Decreto 1630 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. *Por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencia*. 9 de septiembre de 2019.

Directiva 001 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación. *Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la persecución penal del delito de violencia intrafamiliar*. 25 de agosto de 2017.

Ley 1257 de 2008. *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*. 4 de diciembre de 2008. D.O.: 47.193.

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*. 20 de junio de 2019. D.O.: 50.990.

Ley 294 de 1996. *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar*. 22 de julio de 1996. D.O.: 42.836.

Jurisprudencia nacional

Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. *Sentencia SP8064 de 2017 (Rad. 48047)*. M. P.: Luis Antonio Hernández Barbosa. 07 de junio de 2017.

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-426 de 2002*. M. P.: Rodrigo Escobar Gil (29 de mayo de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-776 de 2010*. M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio (29 de septiembre de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-283 de 2013*. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (16 de mayo de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-264 de 2017*. M. P.: Alberto Rojas Ríos (28 de abril de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-735 de 2017*. M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo (15 de diciembre de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-338 de 2018*. M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado (22 de agosto de 2018).

Instrumentos Internacionales

CEDAW. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. (18 de diciembre de 1979).

OEA. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”*. (06 de septiembre de 1994).

Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Organización de los Estados Americanos (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. Washington D. C. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184. Organización de los Estados Americanos (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington D. C.: OEA/Ser.L/V/II.

Casos Contenciosos y Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987). *Opinión Consultiva OC-9-1/87 Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*. 6 de octubre de 1987.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Sentencia de fondo*. 25 de noviembre de 2000. Serie C N.º 70.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de fondo*. 16 de noviembre de 2009. Serie C N.º 205.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de fondo*. 24 de febrero de 2012. Serie C No. 254



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Dirección: Carrera 9 No. 16-21
Bogotá, D.C. - Colombia
www.defensoria.gov.co

Con el apoyo de:



Embajada Británica
Colombia

