

COMISARÍAS DE FAMILIA EN COLOMBIA: UNA MIRADA CRÍTICA
Ponencia de ALBERTO LEÓN GÓMEZ ZULUAGA*
en el Seminario 15 años de las Comisarías
de Familia

Agradezco a la Alcaldía de Medellín y demás organizadores de este Seminario, la oportunidad que me brindan para compartir con Ustedes algunas reflexiones sobre las Comisarías de Familia, institución que cumple sus primeros 15 años de existencia. Como puede entenderse del título de la presentación, mis reflexiones reflejan una mirada crítica sobre el ser y el deber ser de las Comisarías. Espero que las reflexiones que compartiré con los participantes en éste evento sean de utilidad para el trabajo futuro y para revisar el marco de competencias y de acción de las Comisarías, en orden a lograr una adecuada protección a de la familia y de la niñez.

Las comisarías de familia en Colombia

Los mandatos constitucionales

1 La existencia de las Comisarías fue prevista en una norma anterior a la actual Constitución Política de la República de Colombia. La Constitución de 1991 abordó los derechos de la familia y de la niñez en sus artículos 42, 43, 44, 45, y 46. de otra parte el marco constitucional ha de integrarse con el concepto de bloque de constitucionalidad, siguiendo los lineamientos establecidos por los artículos 93 y 94 de la Constitución Nacional y desarrollados por la Corte Constitucional, en diversas sentencias. Cualquier aproximación a las cuestiones pertinentes debe entonces hacerse con el lente la Constitución Política actualmente vigente.

2 En ese orden de ideas, para efectuar una mirada de la institución de las Comisarías de Familia, es necesario –en primer término- retomar los textos de la Constitución para precisar los entendimientos del constituyente en relación con la familia, la maternidad, la niñez y la adolescencia.

3 Una revisión sistémica e integral de la Carta permite extraer los siguientes aspectos centrales, de interés para examinar el el ser y el deber ser de la institución que hoy – con ocasión de sus quince años, se quiere observar:

- ✓ El Estado colombiano se proclama un Estado Social de Derecho que funda, según las voces del artículo 2 de la Constitución Política, en el **respeto a la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general.**

* Abogado de la Universidad Antioquia. Durante más de 20 años, Profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad; Co fundador de la Comisión Colombiana de Juristas, durante 8 años (1992-2000) Subdirector de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma; actualmente Consultor Independiente, Miembro de la Asamblea Internacional de Delegados de la Organización Mundial contra la Tortura y del Panel Internacional de Expertos en Responsabilidad Legal de las Corporaciones Transnacionales (Comisión Internacional de Juristas)

- ✓ El Estado reconoce, sin discriminación, la primacía de los derechos inalienables de la persona y **ampara la familia como institución básica de la sociedad**, (artículos 5° y 42)
- ✓ El artículo 15 reconoce en forma el derecho a la **intimididad familiar y al buen nombre**, en concordancia con el inciso tercero del artículo 42, que retoma la inviolabilidad de la dignidad de la familia
- ✓ El artículo 16 garantiza el derecho al libre desarrollo de la personalidad
- ✓ El Estado garantiza la protección integral de la familia (artículo 42)
- ✓ Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos de la pareja y el respeto recíproco de todos los integrantes (artículo 42,i.4°)
- ✓ Igualdad de derechos entre los hijos (i.6,artículo 42)
- ✓ Igualdad de derechos entre hombre y mujer y prohibición de toda discriminación contra la mujer (artículo 43).
- ✓ Mandato para sancionar cualquier forma de violencia en la familia. por considerarla destructiva de la armonía y la unidad (artículo 42, i.5)
- ✓ Protección especial a la gestante, a la madre y a en particular a la mujer cabeza de familia (artículo. 43)
- ✓ Reconoce como fundamentales los derechos de los niños (artículo 44)
- ✓ Garantiza la protección de los niños contra toda forma de abandono, violencia, explotación y trabos riesgosos (artículo 44)
- ✓ Determina la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. (artículo 44)
- ✓ Establece el derecho de los adolescentes a la formación integral (artículo 45)
- ✓ Establece el derecho de participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.
- ✓ Dispone la concurrencia del Estado, la Familia y la Sociedad en la protección de las personas de la tercera edad y la promoción de de su integración a la vida activa (artículo 46)
- ✓ **Obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años de edad** (artículo 67, i. 3)

4 De la revisión somera que se acaba de hacer, se puede concluir, sin esfuerzo, que **el mandato constitucional de protección a la familia incluye la institución familiar como tal, y, además, los niños, los jóvenes, los ancianos, las mujeres (especialmente las madres y las gestantes)**. En consonancia con este mandato, todas la autoridades públicas están obligadas a poner de su parte para ello, sin que por ello se pueda excusar cualquier omisión de aquellas autoridades a quienes la ley asigna en forma específica la protección de la familia.

5 Igualmente se puede concluir que el legislador debe ajustar las instituciones establecidas antes de la Constitución del 91 a los mandatos de la actual Carta, en forma integral, lo que supone un sistema administrativo integral de prevención, promoción, protección, control y sanción en materia de familia, niñez, juventud, mujer y tercera edad (policía administrativa), que coopere adecuadamente con un sistema judicial especializado en la misma materia.

6 Ahora bien: para un mejor entendimiento de los mandatos que en las materias comentadas establece la Constitución Nacional, es importante retomar las principales normas de derecho internacional de protección a la niñez, a la familia y a la mujer, en las cuales es Parte el Estado colombiano y clarificar las obligaciones que de ellas se derivan para todos los agentes del Estado. Sobre esta materia, se volverá al momento de avanzar en las propuestas.

Marco y mandato legal actual

7 El Decreto 2737 de 1989 – Código del menor- dispuso que en todos los municipios del país se creen las Comisarías de Familia. De acuerdo con el artículo 297 del referido código, hacen parte del Sistema Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Evidentemente, el Sistema de Bienestar Familiar y consecuentemente las Comisarías de Familia hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y entre otras funciones y competencias, tienen las de policía administrativa, es decir ejercen la vigilancia, protección, promoción, control y sanción en relación con la normatividad protectora de la familia, la niñez, la mujer, la juventud y la tercera edad.

8 El artículo 299 del decreto 2737 señala como competencias propias de las Comisarías de Familia:

1. Recibir a prevención denuncias sobre hechos que puedan configurarse como delito o contravención, en los que aparezca involucrado un menor como ofendido o sindicado, **tomar las medidas de emergencia** correspondientes y darles el trámite respectivo de acuerdo con las disposiciones del presente Código y los de Procedimiento Penal, Nacional, Departamental, Municipal o Distrital de Policía, y demás normas pertinentes, el primer día hábil siguiente al recibo de la denuncia.

2. **Aplicar las sanciones policivas** de acuerdo con las facultades previstas en este Código y *las que le otorgue el respectivo Concejo Municipal o Distrital.*[†]

3. Efectuar comisiones, peticiones, prácticas de pruebas y demás actuaciones que le soliciten el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los funcionarios encargados de la Jurisdicción de Familia, en todos los aspectos relacionados con la protección del menor y la familia que sean compatibles con las funciones asignadas.

4. Practicar allanamientos para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un menor, cuando la urgencia del caso lo demande, **de oficio** o a solicitud del Juez **o del Defensor de Familia**, de acuerdo con el procedimiento señalado para el efecto por este Código.

5. Recibir a prevención las quejas o informes sobre todos aquellos aspectos relacionados con conflictos familiares, atender las demandas relativas a la protección del menor, especialmente en los casos de maltrato y explotación,

[†] Parece de discutible constitucionalidad que los Concejos puedan asignar “competencias”

y atender los casos de violencia familiar, **tomando las medidas de urgencia que sean necesarias, mientras se remiten a la autoridad competente.**

6. *Las demás que le asigne el Concejo Municipal o Distrital* †y que sean compatibles con **la naturaleza policiva** de sus responsabilidades.

9 Si bien las competencias de los Comisarios fueron complementadas por las Leyes 294 y 575, en nada cambia su naturaleza de funcionarios de policía, a pesar de lo dicho por el Consejo de la judicatura al resolver algunos conflictos de competencia. Lo que si resulta claro es que, a pesar de ser funcionarios de policía con competencias definidas por la Ley, algunas de sus actuaciones son conocidas en segunda instancia por los Jueces de Familia.

10 Las Comisarías cumplen en la práctica funciones de protección, mediación y conciliación.

¿Existe el “Sistema de Bienestar Familiar”?

11 Una mirada crítica a las Comisarías de Familia exige reflexionar sobre el “Sistema Nacional de Bienestar Familiar”, del cual hacen parte, según el Decreto 2737 de 1989, disposición que las crea. Obviamente, la aproximación al “sistema” debe hacerse igualmente con sentido crítico.

12 Conforme al Decreto 2737, las Comisarías hacen parte del “Sistema Nacional de Bienestar Familiar”. Resulta pertinente examinar el significado exacto de esa disposición, valga decir, establecer que se entiende por “Sistema de Bienestar Familiar”, y, luego, avanzar en sentido crítico para saber si realmente existe tal “Sistema” y en qué forma opera.

Al tenor del artículo 14 la Ley 7 de 1979, Constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar:

El Ministerio de Salud;

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

Los servicios regionales que se prestarán a través de los Departamentos de Bienestar y Asistencia Social en organismos que hagan sus veces, mediante delegación legalmente autorizada;

Los servicios municipales que se prestarán a través de los organismos de bienestar y asistencia social mediante delegación legalmente autorizada.

El artículo 15 de la misma Ley establece que el Servicio de bienestar familiar se prestará en todo el territorio nacional a través de organismos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y municipales integrados y coordinados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

13 Los textos de la Ley 7ª deben entenderse modificados y complementados por las disposiciones de la Constitución Política de 1991, que transformaron las Intendencia y las Comisarías en Departamentos, por el D. 2737 que expide el Código del Menor y por la Reforma administrativa

† Ver comentario nota de pie de página anterior

que fusionó los Ministerios de Salud y Trabajo en el de Protección Social, entre otras disposiciones.

14 Actualmente, de acuerdo con la página Web del ICBF, el Sistema supuestamente está integrado por **El Ministerio de la Protección Social** como entidad tutelar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, en su calidad de coordinador e integrador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y/o como prestador directo del servicio público de bienestar familiar; **Los departamentos** cuando actúan en cumplimiento de la política de infancia y familia; **Los distritos y los municipios** cuando actúan en cumplimiento de la política de infancia y familia y en cuanto son el espacio donde se presta el servicio público de bienestar familiar, facilitando el ejercicio de los derechos constitucionales a los niños, niñas, jóvenes y familia de su jurisdicción; **Las comunidades organizadas** y los particulares en cuanto presten el servicio público de bienestar familiar y estén legalmente autorizados. Las demás entidades o instituciones públicas o privadas que están llamadas a prestar el servicio público de bienestar familiar de acuerdo con su objeto de constitución o a mandato de ley o reglamento a garantizar la prestación del servicio público de bienestar familiar. Estas instituciones se clasifican en adscritas, vinculadas y propias como se desarrollan en el siguiente numeral.

15 Siempre según la página del ICBF, el Sistema ha de funcionar conforme a los principios de participación social, corresponsabilidad y descentralización, y sus fines son **Prestar** el servicio público de bienestar familiar; **Articular** las acciones de las instituciones que por su objeto de constitución, por ley o reglamento integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar; **Impulsar** la presencia dinámica de la comunidad para el logro de sus fines; **Coordinar** e integrar el conjunto de las funciones, competencias e interrelaciones de las entidades públicas y privadas que adelantan políticas, programas y proyectos para garantizar la protección y el desarrollo de la niñez y la adolescencia y fortalecimiento de la familia y, **Promover** las iniciativas de la sociedad civil para la creación de nuevos modelos en la prestación del servicio.

16 Permítanme ahora algunas reflexiones sobre lo que la ley y el ICBF entienden como sistema, para luego poder llegar a una conclusión sobre la verdadera existencia o no del mismo. En primer término, vale la pena preguntarse qué es un sistema, y, por tanto que condiciones debe reunir para que pueda reconocerse su existencia.

17 **Un sistema – en términos jurídicos - no es otra cosa que un conjunto de instituciones u organismos que, ordenadamente relacionados entre sí contribuyen metódicamente a un determinado fin, en desarrollo de valores, reglas y principios enlazados coherentemente entre sí.**

18 **Debe tomarse nota de que los sistemas, dentro de un Estado de derecho, pueden – e incluso deben – superponerse parcialmente, porque se deben cooperación armónica. Así lo dispone la Constitución Política. En el caso del Sistema Nacional de Bienestar**

Familiar, algunas instituciones estarán ligadas inexorablemente al sistema nacional de policía administrativa y otras, al sistema judicial. Las Comisarías de Familia, evidentemente estarán insertas también en el Sistema de Policía Administrativa. Esta observación exige que las normas sean revisadas de acuerdo a la perspectiva de integración y cooperación que se deben entre si las Ramas del Poder Público y las diversas estructuras que las integran.

19 Para el caso del llamado Sistema de Bienestar Familiar, es posible identificar un conjunto normativo orientado a realizar los fines que la ley asigna al mismo. Ese conjunto de normas se enmarca en los mandatos de la Constitución Política y está integrado además por los tratados internacionales, el D. 2737 de 1989, y otras disposiciones. Si ese fuera el único criterio para entender que existe un "sistema", la respuesta obvia sería reconocer sin rodeos que en Colombia hay un Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

20 Pero, como no es el único parámetro, importa abordar críticamente los otros elementos que permiten afirmar la existencia de un "sistema", pues no es suficiente que la ley use la expresión para que se sistema de verdad. Ese conjunto de normas debe responder a unos principios rectores, más allá de los principios de funcionamiento.

21 Tales principios pueden ser expresados por la Ley en forma positiva, o estar contenidos de manera implícita. En este último evento, los organismos o instituciones del sistema están obligados a identificarlos y a asumirlos integralmente. En la normatividad vigente, es posible identificarlos y en algunos casos se han explicitado.

22 Sin ánimo de agotar su enunciación, se pueden evidenciar algunos, así:

- ✓ La protección a la familia, la niñez, la adolescencia, la mujer y la tercera edad tienen como fundamento último la realización del valor de la dignidad humana
- ✓ La protección a la familia, la niñez, la adolescencia, la mujer y la tercera edad, debe ser integral, es decir, debe enderezarse no sólo a prevenir y castigar la violencia, sino a promover el acceso a la educación, la recreación y la salud
- ✓ El Sistema Nacional de Bienestar Familiar reconoce, protege y garantiza la igualdad de todas las personas y su no discriminación por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, estado civil los padres o representantes legales del niño o cualquier otra condición del niño, sus padres, o de sus representantes legales,
- ✓ Los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de los demás
- ✓ La maternidad merece especial protección.
- ✓ El acceso al Sistema nacional de Bienestar Familiar es gratuito

Si éstos y otros principios identificables se asumen por el conjunto de entidades u organismos llamados a integrar el "Sistema", se tienen al menos dos de los elementos para afirmar la existencia real del mismo.

23 De otra parte, es pertinente precisar si las instituciones, entidades u organismos que en la ley y los reglamentos se afirma que integran el "sistema" efectivamente actúan metódicamente para contribuir a un mismo fin, conforme al conjunto de valores, reglas (Constitución, Ley y reglamento) y principios enlazados entre sí.

24 Los organismos rectores del "Sistema" son el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En el párrafo 13 supra se reseñó la composición actual del Sistema, según lo publicado por el ICBF en su página Web. De una lectura desprevenida, se puede entender que la reseña del Instituto revela que el "sistema" es etéreo y carente de consistencia.

25 En efecto, se refieren a **Los departamentos** cuando actúan en cumplimiento de la política de infancia y familia; **Los distritos y los municipios** cuando actúan en cumplimiento de la política de infancia y familia y en cuanto son el espacio donde se presta el servicio público de bienestar familiar, facilitando el ejercicio de los derechos constitucionales a los niños, niñas, jóvenes y familia de su jurisdicción; **Las comunidades organizadas** y los particulares en cuanto presten el servicio público de bienestar familiar y estén legalmente autorizados, sin determinar dentro de estas entidades esferas precisas de competencia.

26 En el mismo párrafo, la página del Instituto alude a las demás entidades o instituciones públicas o privadas que están llamadas a prestar el servicio público de bienestar familiar de acuerdo con su objeto de constitución o a mandato de ley o reglamento a garantizar la prestación del servicio público de bienestar familiar. Estas instituciones se clasifican en adscritas, vinculadas y propias como se desarrollan en el siguiente numeral. En su página Web, el ICBF agrega "**Otras instituciones integrantes del SNBF ordenadas por ley o reglamento:** Las Cajas de Compensación Familiar, *las Comisarías de Familia*; en Bogotá, las instituciones adscritas o vinculadas al DABS, los departamentos, distritos y municipios, las comunidades organizadas y los particulares" (negrilla y bastardilla agregadas)

27 Aquí empieza a desvirtuarse el concepto de "sistema". Un verdadero sistema requiere una determinación clara de sus componentes, con identificación de las competencias y funciones que le atañe a cada uno. No es ese el caso del llamado "sistema" de Bienestar Familiar. Lo que puede observarse es que sólo el ICBF, las Comisarías y los Jueces de Familia tienen competencias legales más o menos claramente definidas en la Ley. Lo de más o menos, tiene que ver con la duplicidad de funciones o competencias que aparecen en las normas.

28 En este orden de ideas, las entidades o instituciones **no tienen un relacionamiento ordenado para contribuir metódicamente a un fin.**

Parece necesario replantear el ordenamiento del "sistema", para darle coherencia, eficiencia, oportunidad, método y eficacia.

29 Un replanteamiento debe enderezarse a definir entre otras cosas, las siguientes:

- ✓ Las esferas de definición política
- ✓ Las formas de hacer efectiva la participación ciudadana en la definición de políticas y control del funcionamiento del sistema
- ✓ Las competencias de los funcionarios con atribuciones de policía administrativa
- ✓ Las estructuras a cargo de los entes territoriales
- ✓ La efectiva participación del Ministerio Público en los diversos procesos y competencias adelantados dentro del Sistema, en representación de la sociedad.
- ✓ La debida cooperación de los demás organismos del Estado
- ✓ Un sistema transparente de seguimiento a las actuaciones de los agentes del Sistema
- ✓ Las fuentes de financiación y distribución de recursos para el funcionamiento adecuado del sistema.

30 La acción del Sistema de Bienestar Familiar, para ser integral, debe orientarse, más allá de la prevención y protección contra todas las formas de violencia intrafamiliar y de protección a la infancia, a otros ejes, con definiciones políticas claras. A título de simple enunciación, señalo:

- ✓ **EJE DE PREVENCIÓN.** En éste eje, debe comprenderse la prevención contra la violencia, contra la discriminación, contra la trata de personas (mujeres y niños en particular), contra la explotación y, en general contra los riesgos que amenazan a las mujeres, los niños y los adultos mayores.
- ✓ **EJE DE PROTECCIÓN,** contra la violencia y el abuso físico y psicológico, contra los tratos crueles, inhumanos o degradantes, contra la exclusión, contra los riesgos de la salud física y mental, De la honra y la intimidad y contra cualquier forma de explotación.
- ✓ **EJE DE VIGILANCIA Y CONTROL.** Para garantizar la educación obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, para evitar la prostitución y la pornografía, la sumisión a trabajos forzados, indignos y/o inadecuados o a formas de esclavitud,
- ✓ **EJE DE SANCIÓN:** para aplicar sanciones administrativas a los agentes de violencia intra familiar, contraventores de las normas de protección a los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores.
- ✓ **EJE DE ASESORÍA:** para brindar asistencia y orientación a las víctimas de tal manera que los intereses superiores de la sociedad y de la familia.

31 Ya se dijo que las Comisarías de Familia, entre otras estructuras del SNBF tienen y cumplen funciones y competencias de policía administrativa. Importa recordar que la autoridad de policía administrativa no está instituida para definir derechos, sino para garantizar el acatamiento y cumplimiento de las normas de convivencia acordadas por la sociedad,

sancionar las infracciones al mismo y proteger los derechos de las víctimas, mientras un juez conoce del asunto.

32 En la función de policía y con el propósito de conseguir el mantenimiento del orden público caben, entre otras actividades las siguientes, a cargo de las autoridades :

- La promoción de la convivencia ciudadana y de la solidaridad
- La inspección, vigilancia y control preventivos
- El impartimiento de órdenes
- La imposición de sanciones
- El uso legítimo de la fuerza
- La ejecución forzada de órdenes impartidas.
- La colaboración o cooperación con otras autoridades, incluso judiciales.

En el caso de las autoridades de policía administrativa del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de las Comisarías en particular, tal actividad debe estar orientada a la protección de la Familia.

33 La actividad sancionatoria y represiva de la autoridad de policía es necesariamente subsidiaria en relación con actuación administrativa de prevención. Como dice Nieto[§], “el deber del Estado es evitar realmente los daños y riesgos”, o, como resume Rivero, ejercitar la función preventiva antes que la represiva. La actividad de policía se debe encaminar a prevenir la comisión de infracciones y a asegurar el respeto del ordenamiento jurídico y a lograr el efectivo cumplimiento de las prohibiciones legales y/o reglamentarias^{**} y de las órdenes impartidas.

34 La **oportunidad de la intervención de la autoridad de policía administrativa debe garantizar que se evite el desarrollo de conflictos mayores**. Los aparentemente pequeños problemas o asuntos de competencia de la autoridad de policía administrativa pueden conducir – si no tienen una adecuada, oportuna y temprana solución – a la comisión de delitos o a la generación de otras perturbaciones del orden público (en sentido lato), de índole mayor. La razón de ser de la función de los Comisarios es la encauzar las conductas de los miembros de la comunidad, “intentando que el ser se convierta en el deber ser preestablecido^{††}” De acuerdo con el mismo autor, “La protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos no podría concebirse sin una actitud vigilante de los poderes públicos, y esta actitud se traduce en las previsiones de nuestro Derecho sobre las investigaciones de la Administración. La función administrativa de policía incluye competencias

[§] NIETO, “Derecho Administrativo sancionador”, citado por RIVERO ORTEGA, op. Cit., pág. 60

En el derecho colombiano son muchos los reglamentos (Decretos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc.) que establecen limitaciones, requisitos y prohibiciones. Aquí no se trata de estudiar la validez jurídica de tales reglamentos, pese a lo cual no obsta advertir que en muchos casos invaden terrenos que son reserva de ley.

^{††} Rivero, op. Cit. Pág. 86

de prevención, de formación (acción pedagógica) y de información, todas estrechamente ligadas entre sí.

LAS COMISARÍAS DE FAMILIA: UNA INSTITUCION EN CONSTRUCCION

35 Las Comisarías de Familia representan un avance en la acción del Estado para proteger la familia como elemento fundamental de la sociedad. Surgen al amparo del artículo 295 del Decreto 2737 de 1989, norma que en su artículo 299 señala las funciones que corresponde atender a estas estructuras, las cuales declara insertas en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

36 Según las voces del artículo 296 del decreto comentado, las Comisarías tiene como objetivo principal *“colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con las demás autoridades competentes en la función de proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares”* . Las leyes 294 y 575, desarrollan el régimen de competencias de las Comisarías, manteniéndolas fundamentalmente en la esfera de la protección, la intervención de emergencia y la función de conciliación.

37 En ese orden de ideas, las medidas que están facultados para tomar son de orden cautelar y con propósito de proteger. Cuando la medida de protección es de carácter provisional, carece de recursos y cuando es definitiva, la segunda instancia se asigna a los Jueces de Familia. El artículo 14 de la Ley 294, modificado por el 8° de la Ley 575, dispone que se procure presentar fórmulas de solución al conflicto intrafamiliar.

38 El Decreto 2737 señala además que la Comisaría contará con un Médico, un sicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determine el respectivo Concejo; el cargo de Comisario exige, además de la condición de ciudadano, la calidad de abogado titulado, con especialización en derecho de familia o experiencia en la materia de al menos un año, amén de presentar conducta intachable y carecer de antecedentes.

39 Lo primero que es pertinente resaltar es la importancia de la función de protección que corresponde a los Comisarios. Igualmente, debe destacarse la importancia del papel que la Ley asigna al equipo interdisciplinario (Parágrafo artículo 10 de la Ley 575). No obstante, mantener las Comisarías centradas en las funciones de protección y en la búsqueda de fórmulas de solución resulta contrario al deber ser de esa institución y empobrece su acción.

40 Igualmente es importante llamar la atención sobre el desarrollo desigual de la institución. La Ley ordena que en cada uno de los municipios exista por lo menos una Comisaria de Familia, pero es evidente que la disponibilidad de recursos de los municipios es desigual. Así las cosas, resulta obvio que sólo los grandes municipios, tales como el Distrito capital, las capitales de departamento y algunos más están en condiciones de dotar adecuadamente del personal idóneo y de recursos a las Comisarías. Esta observación no descalifica la institución como tal, sino que llama la atención sobre la precariedad de su desarrollo nacional. Llama la atención que la Ley fuerce a los municipios a asumir una estructura inserta en el Sistema

Nacional de Bienestar Familiar, sin transferir los recursos necesarios para su funcionamiento.

41 En el mismo orden de ideas, vale la pena tomar nota con satisfacción de la respuesta positiva que Medellín y el Distrito Capital han dado a la exigencia legal de crear las Comisarías, al dotarlas de funcionarios generalmente bien capacitados y de recursos adecuados para cumplir las funciones que les corresponde. La pregunta que se debe hacer es de que forma lograr que todos los Municipios puedan atender adecuadamente ese servicio.

42 Las Comisarías, consecuente con su naturaleza de entidades con funciones de policía administrativa, no pueden definir derechos subjetivos o individuales. Sólo están facultadas para actuar en guarda del interés general, en unos asuntos específicos señalados en la Ley. Ahora bien, la función policiva atribuida a las Comisarías de Familia es bastante limitada, como puede entenderse de las normas legales. Además, la Ley no les asigna medios para dar seguimiento al cumplimiento de las fórmulas propuestas y acogidas por los interesados, quedando siempre la iniciativa en manos de los interesados, excepto en casos de especial gravedad, en las cuales pueda encontrarse en peligro un menor (artículo 299, i.4° del artículo 299 del D. 2737).

43 Una cuestión que llama la atención en el procedimiento ante las Comisarías es la ausencia general de representación de la Sociedad. En efecto, sólo en el caso de víctimas discapacitadas en situación de indefensión se exige la presencia del Personero o su Delegado en las audiencias. En el derecho colombiano la representación de la sociedad está en cabeza del Ministerio Público, de donde parece cuando menos prudente otorgar a sus representantes o delegados la función de asistir a las audiencias y emitir concepto – que puede ser verbal- antes de la decisión del Comisario.

44 Como se ha señalado en otros apartes, la importancia de la institución de las Comisarías se ve menguada por lo limitado de sus competencias. La problemática de familia va más allá de la violencia intrafamiliar y del riesgo de los menores. En ese sentido debe promoverse una reforma legal que – conservando su naturaleza policiva- permita un abordaje integral de la problemática de familia.

45 De igual forma es deseable que los defensores de familia puedan ser designados en todos los casos para representar los intereses de las víctimas, a manera de apoderados de oficio, que puedan pedir, actuar y recurrir, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las víctimas. No se desconoce que en el régimen legal actual los Defensores, en algunos casos pueden actuar ante los Comisarios

46 Finalmente, llama la atención que las competencias legalmente establecidas no atribuyan de manera expresa a los Comisarios el conocimiento de las contravenciones al CNP cometidas por menores.

CONCLUSIONES:

A manera de conclusión, propongo para la discusión las siguientes cuestiones:

a) La institución de las Comisarías de Familia, como autoridades de policía administrativa del Sistema de Nacional de Bienestar Familiar, ha demostrado – en las ciudades donde han contado con los recursos suficientes- su importancia en la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar y de niños en situación de riesgo.

b) Al evaluar el trabajo de las Comisarías después de 15 años, es pertinente, en la perspectiva de consolidar la protección a la familia, la niñez, la adolescencia, la mujer y la tercera edad emprender entre otras acciones, las siguientes:

➤ Rediseñar el llamado Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para convertirlo en un verdadero sistema que funcione armónicamente

➤ Promover las reformas legales necesarias que amplíen las competencias de las Comisarías de Familia, como estructura responsable de la función de policía administrativa. Previamente conviene realizar una amplia discusión sobre cuales deben ser finalmente las competencias que se les asigne y, si es del caso entregarles, por ejemplo el conocimiento de las contravenciones cometidas por menores.

➤ Impulsar la definición de reglas procedimentales que garanticen plenamente el debido proceso, la doble instancia y la participación activa del Ministerio Público en los procesos de los cuales conozcan

➤ Promover la asignación de recursos del orden nacional para financiar adecuadamente

Bogotá, 10 de Julio de 2006