



HUMPHREY SCHOOL  
OF PUBLIC AFFAIRS  
UNIVERSITY OF MINNESOTA

**República de Colombia**  
**Informe de las partes interesadas para el Examen Periódico Universal**  
**de las Naciones Unidas**

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

y

**La Escuela Humphrey de Asuntos Públicos, Universidad de Minnesota**  
Proyecto de investigación en Derechos Humanos sobre la implementación  
del marco regulatorio de las violencias contra las mujeres

para la 30ª sesión del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal

Abril y mayo de 2018

Entregado el 4 de octubre de 2017

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

**La Escuela Humphrey de Asuntos Públicos de la Universidad de Minnesota** es una de las mejores escuelas profesionales de planificación y políticas públicas de los Estados Unidos, ampliamente reconocida por su éxito en el avance del bien común. Desde 2015, Greta Friedemann-Sánchez, Ph.D., Profesora Asociada de la Escuela Humphrey, y la investigadora Margaret M. Grieve, J.D., M.A., realizaron una investigación en Colombia, parcialmente financiada por la Universidad de Minnesota, que evalúa la implementación de las leyes colombianas sobre violencias contra las mujeres desde la perspectiva de los prestadores de servicios judiciales, toda vez que son estos quienes finalmente tienen la responsabilidad de proteger el derecho humano fundamental de las mujeres a vivir una vida libre de violencia intrafamiliar. El proyecto evalúa las barreras, los facilitadores, las innovaciones y las necesidades desde la perspectiva de los Comisarios de Familia, la institución encargada de expedir medidas de protección provisionales y definitivas que incluyen tanto medidas de protección como órdenes de provisión de refugio y de servicios psicológicos y médicos especiales, y la de las demás

The Advocates for Human Rights  
330 Second Avenue South Suite 800  
Minneapolis, MN 55401 USA  
1- 612-341-3302  
[hrights@advrights.org](mailto:hrights@advrights.org)  
[TheAdvocatesForHumanRights.org](http://TheAdvocatesForHumanRights.org)

Humphrey School of Public Affairs, University of Minnesota  
267 Humphrey Center  
301 19th Avenue South  
Minneapolis, MN 55455, USA  
1-612-625-4747  
[gfs@umn.edu](mailto:gfs@umn.edu)

instituciones encargadas de administrar esas leyes diariamente, incluidos los jueces, fiscales y policías. En el 2018 se publicará un informe que resumirá los resultados y recomendaciones del proyecto.

## I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1. En Colombia, las mujeres aún tienen una gran probabilidad de vivir violencia a manos de su pareja o expareja.** Las tasas de prevalencia de violencia son de las más altas del mundo: de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2015, el 64.1 % de las mujeres colombianas en una relación de pareja han vivido violencia psicológica y el 31.9 % han vivido violencia física durante sus vidas.<sup>1</sup> Según esta encuesta representativa a nivel nacional, solo el 20 % de las mujeres víctimas de violencia denunciaron los hechos ante una autoridad estatal.<sup>2</sup> Los datos epidemiológicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia de 2016 indican que el 86 % de los casos de violencia que reciben atención forense son contra mujeres y niñas.<sup>3</sup> De estos, el 72.9 % de las acciones violentas ocurrieron en la intimidad del hogar y fueron cometidas por la pareja. De manera similar, los datos epidemiológicos indican que los familiares ejercen la mayor parte de la violencia sexual contra las mujeres colombianas: el 9.19 % la ejerce una pareja o expareja y tan solo el 6.48 % ocurre a manos de un desconocido.<sup>4</sup> Además, la mayoría de los casos de violencia sexual ocurren dentro de la intimidad de los hogares de las mujeres (76.06 %) y no en “lugares públicos”, categoría que incluye el conflicto armado.<sup>5</sup>
- 2. Desde el 2013, las circunstancias en Colombia han cambiado considerablemente.** Lo más notable es que el Estado logró concertar un acuerdo de paz histórico con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (“FARC”), que terminó más de medio siglo de conflicto armado y, por consiguiente, el uso de la violencia sexual como táctica de guerra.<sup>6</sup> Colombia también tomó medidas para cumplir las recomendaciones aceptadas sobre violencias contra las mujeres (“VCM”). Adoptó una política nacional sobre equidad de género, CONPES 161,<sup>7</sup> que incluye un plan de acción hasta el 2016 sobre la eliminación de las violencias contra las mujeres; creó una línea telefónica directa nacional contra la violencia intrafamiliar (línea 155),<sup>8</sup> y promulgó la Ley 1761 de julio de 2015 sobre el feminicidio,<sup>9</sup> entre otras medidas. **Es crítico que el Estado continúe sus esfuerzos, adaptándolos a la realidad actual del posconflicto y fortaleciéndolos frente a las deficiencias de la implementación del marco regulatorio identificadas durante los últimos cinco años.** Colombia también debe dar una respuesta positiva a la solicitud que presentó en el 2015 la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer (“Relatora Especial sobre la VCM”) de llevar a cabo una misión oficial.<sup>10</sup>
- 3. Nunca antes fue tan apremiante comprender y afrontar las brechas en la implementación de las leyes colombianas sobre VCM. Las sociedades en situación de posconflicto, como la colombiana, suelen experimentar un aumento en la violencia intrafamiliar.**<sup>11</sup> Los Comisarios de Familia (“CF”) informan que, a raíz de la desmovilización de los paramilitares en el 2005, observaron un aumento marcado en la frecuencia y la intensidad de la violencia intrafamiliar, en particular contra las mujeres,

entre las personas que se reintegraron a la sociedad. Los CF manifestaron que les preocupa que la desmovilización actual implique más violencia intrafamiliar de mayor gravedad, especialmente porque muchos de los combatientes colombianos, tanto hombres como mujeres, nunca han conocido una época en sus vidas sin conflicto y el uso de la violencia está normalizado como táctica de solución de disputas.<sup>12</sup>

4. **Las normas sociales y los estereotipos asociados con los roles patriarcales y el machismo aún son predominantes:** una encuesta de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (“CPEM”), que se aplicó en el 2015 a 2,937 personas (1,634 mujeres y 1,303 hombres) en 10 ciudades evaluando las actitudes sobre VCM, encontró avances en algunas áreas, pero también estereotipos y conceptos erróneos persistentes sobre las mujeres y la violencia intrafamiliar.<sup>13</sup> De acuerdo con los CF, la violencia está tan normalizada que las mujeres a las que atienden muchas veces desconocen que el maltrato que sufren no es permitido ni legal ni socialmente.<sup>14</sup>
5. **La respuesta de Colombia a las VCM depende en gran medida de las Comisarías de Familia,** entidades que operan con una carga de trabajo excesiva, recursos insuficientes y un diseño institucional tan deficiente que, a pesar de que existen muchos CF altamente comprometidos con la erradicación de las VCM, no les es posible cumplir adecuadamente con su función crítica de proporcionar acceso a la justicia, proteger y servir a las víctimas de la violencia intrafamiliar. En primer lugar, los CF tienen una carga excesiva de responsabilidades, que son numerosas y diversas. Además, los requerimientos legales para la creación y el financiamiento de las Comisarías desincentivan la creación de las oficinas adicionales necesarias para hacerle frente de manera efectiva y oportuna a la violencia intrafamiliar. Las Comisarías de Familia existentes no cuentan ni con el personal ni con los recursos suficientes para llevar a cabo su trabajo. Aunado a esto, a los CF se les excluye de los procesos de formulación de políticas nacionales y de identificación de prioridades en la sanción y la atención de las VCM. Tampoco pertenecen a la rama judicial del gobierno, a pesar de que tienen a su cargo responsabilidades judiciales importantes relacionadas con la protección y la prestación de servicios para las víctimas, como la expedición de medidas de protección provisionales y definitivas, que pueden incluir una variedad de medidas de seguridad y protección, servicios de salud, admisión a casas de refugio (en los pocos casos en que existen) y la definición de los derechos de alimentos, custodia y visitas cuando hay hijos de por medio.<sup>15</sup> Es importante resaltar que los CF constituyen un camino hacia el procesamiento penal: deben remitir las denuncias de violencia intrafamiliar a los fiscales.<sup>16</sup> Las Comisarías de Familia están encabezadas por una o un CF, que debe ser abogado o abogada con capacitación especial, y su personal debe incluir un equipo interdisciplinario integrado por una psicóloga o psicólogo, una trabajadora o trabajador social y una secretaria o secretario.<sup>17</sup>
6. **Otra brecha fundamental en la implementación es que el Estado colombiano no proporcione casas de refugio ni servicios esenciales de salud para las víctimas de violencia intrafamiliar a través de su Ministerio de Salud y Protección Social (“Ministerio de Salud”),** a pesar de que su garantía esté contemplada en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 1257 del 2008.<sup>18</sup> Los CF informan que los servicios que exige la ley no están disponibles y nunca lo han estado:<sup>19</sup> las únicas casas de refugio que

existen son las creadas, financiadas y operadas por los municipios locales en cuatro ciudades colombianas.<sup>20</sup>

7. Este informe de las partes interesadas evalúa la implementación de las recomendaciones del Examen Periódico Universal (“EPU”) en el contexto de las violencias contra las mujeres y los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”) y formula nuevas recomendaciones que tienen en cuenta los avances y desafíos que enfrenta Colombia hoy en día en el cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales de garantizar la integridad y la seguridad física, el acceso a la atención médica, el acceso al sistema de justicia y el derecho a vivir una vida libre de violencias contra las mujeres. La información contenida en este documento proviene de datos publicados por funcionarios colombianos y de la ONU y de la investigación que realizaron del 2015 al 2017 en Colombia la Dra. Friedemann-Sánchez y la Sra. Grieve. El diseño de la investigación buscó obtener información de los proveedores de servicios judiciales y otros funcionarios encargados de proporcionar acceso a la justicia y los servicios a las mujeres colombianas que viven violencia intrafamiliar. Se realizaron 128 entrevistas en total, 54 con CF y el resto con los equipos interdisciplinarios, fiscales, policías, jueces de familia, defensores y víctimas.
8. El muestreo general engloba una variedad de experiencias de implementación en ciudades y municipios con diferentes niveles de capacidad institucional. Gran parte de la investigación se realizó en Bogotá (43 entrevistas) y Medellín (48 entrevistas). Estas son las dos ciudades colombianas con mayor nivel de recursos e instituciones más sólidas y, por lo tanto, es probable que representen el “mejor de los casos posibles” en cuanto a la implementación de las leyes. La investigación también incluyó varias áreas rurales y urbanas y antiguas zonas de conflicto en municipios de diferentes tamaños del departamento de Boyacá (14 entrevistas). Además, se llevaron a cabo entrevistas (23) con CF de municipios más pequeños, rurales y remotos distribuidos por todo el país, incluidos algunos en antiguas zonas de conflicto bajo control o influencia de las FARC y en áreas con presencia de bandas criminales (“BACRIM”).

## II. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

### A. Examen Periódico Universal del 2013

9. Durante el EPU del 2013, Colombia aceptó trece recomendaciones de la clasificación temática de las violencias contra las mujeres, tomó nota de dos recomendaciones relacionadas con la violencia sexual y aceptó dos recomendaciones vinculadas con los procedimientos especiales.<sup>21</sup>

### **Estado de implementación: trece recomendaciones cuentan con el apoyo de Colombia y están parcialmente implementadas**

10. De las quince recomendaciones, Colombia aceptó e implementó parcialmente lo siguiente:

- Dos recomendaciones relacionadas con la respuesta a la violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto;<sup>22</sup>
- Una recomendación relacionada con la lucha contra la violencia sexual;<sup>23</sup>
- Tres recomendaciones que se refieren a la violencia sexual en el contexto de otras medidas para combatir las violencias contra las mujeres, en particular, la continuación de los esfuerzos de implementación de las leyes y de priorización de los derechos de las mujeres,<sup>24</sup> y
- Siete recomendaciones relacionadas principalmente con la creación e implementación de un plan eficaz, integral e interdisciplinario para combatir las violencias contra las mujeres.<sup>25</sup>

### **Estado de implementación: aceptadas, pero no implementadas**

11. Colombia también aceptó dos recomendaciones vinculadas a los procedimientos especiales de invitar a la Relatora Especial sobre la VCM a que visite el país.<sup>26</sup> Estas recomendaciones todavía no se han puesto en práctica.

### **B. Marco jurídico interno**

12. **El artículo 42 de la Constitución de Colombia de 1991, en el capítulo sobre derechos sociales, garantiza derechos fundamentales a las mujeres.**<sup>27</sup> El artículo 93 establece que los tratados internacionales ratificados por el Congreso gozan de fuerza de ley a nivel nacional.<sup>28</sup> Asimismo, Colombia ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,<sup>29</sup> la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”, por sus siglas en inglés)<sup>30</sup> y otros tratados, protocolos y convenciones de la ONU.
13. En 1996, Colombia adoptó la Ley 294 sobre violencia intrafamiliar, la cual penaliza la violencia intrafamiliar, prevé medidas de protección provisionales y definitivas, y exige que los funcionarios que expidan dichas medidas remitan las denuncias de violencia intrafamiliar a la Fiscalía.<sup>31</sup> En el 2000, la responsabilidad de expedir medidas de protección se transfirió de los jueces civiles a los CF,<sup>32</sup> cargo que había sido creado en 1989 como parte del régimen nacional de servicios de protección infantil y bienestar familiar de Colombia.<sup>33</sup> No obstante lo anterior, los jueces penales conservan la autoridad de expedir estas medidas como parte de un juicio penal por violencia intrafamiliar.<sup>34</sup> En el 2008, Colombia aprobó la Ley 1257,<sup>35</sup> que modifica la Ley 294. La Ley 1257 establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, exige que se brinden servicios sociales y de salud a las víctimas de violencia intrafamiliar y ordena al Estado que tome medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La aplicación efectiva de esta ley se vio obstaculizada debido a que los ministerios pertinentes se demoraron tres años (y en algunos casos cuatro) en dictar las normas necesarias para poner en práctica sus disposiciones.<sup>36</sup> Algunos cambios posteriores a los procedimientos penales aumentaron las sanciones por actos de violencia intrafamiliar (lo que eliminó en efecto la posibilidad de que los agresores condenados cumplieran su

condena fuera de prisión), exigieron el procesamiento del delito de violencia intrafamiliar independientemente de los deseos o el testimonio de la víctima y eliminaron la conciliación preprocesal obligatoria en los casos de violencia intrafamiliar.<sup>37</sup>

### III. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

#### Discriminación contra las mujeres (también es relevante para la Violencia por razón de género)

14. **Las normas sociales y los errores de percepción nocivos siguen reforzando la normalización de las VCM.** De acuerdo con la encuesta de la CPEM realizada en el 2015 sobre las actitudes respecto a las violencias contra las mujeres, el 45 % de las personas encuestadas (1,634 mujeres y 1,303 hombres) creen que a las mujeres que siguen con un hombre después de ser golpeadas les gusta que las maltraten.<sup>38</sup> Si bien las actitudes han avanzado en cierta medida, persisten los estereotipos que culpan a las víctimas: el 37 % de los encuestados creen que las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a un ataque.<sup>39</sup> Más de la mitad de los encuestados consideran que la violencia intrafamiliar es una cuestión privada: el 54 % de ellos piensan que “la ropa sucia se lava en casa” y que las víctimas no deben pedir ayuda al Estado.<sup>40</sup> En algunos aspectos, las actitudes han empeorado en comparación con las de una encuesta del 2009: hoy en día, más personas creen que está justificado que un hombre golpee a una mujer que le fue infiel, que la mayoría de las mujeres exageran los hechos de violencia en su contra y que las mujeres deben aguantar la violencia de sus maridos para mantener la unidad familiar.<sup>41</sup>

#### Instituciones y políticas (también es relevante para la Violencia por razón de género)

15. **Los CF son la primera instancia judicial de respuesta designada para brindar acceso a la justicia a las mujeres que viven violencia intrafamiliar; sin embargo, el anticuado diseño institucional de las Comisarías de Familia prácticamente garantiza su fracaso y genera brechas serias en la implementación de las leyes colombianas sobre VCM.** El diseño institucional de las Comisarías de Familia refleja las realidades de 1989, año en el que se crearon como parte del régimen colombiano de protección infantil y bienestar familiar, cuando la violencia intrafamiliar aún se consideraba una cuestión privada ajena a la intervención del Estado, y mucho antes de la Convención Belem do Pará, de la ley colombiana de 1996 que penaliza la violencia intrafamiliar y de que los CF estuvieran involucrados en la provisión de acceso a la justicia y servicios a las víctimas de VCM. Las Comisarías de Familia se crearon como parte del poder ejecutivo local y permanecieron así a pesar de que en el 2000 se les asignó la demandante *función judicial administrativa* de expedir las medidas de protección, incluidas las medidas de integridad física para las víctimas, los servicios de atención de la salud física y psicológica y el acceso a las casas de refugio.<sup>42</sup> En general, los requisitos de las audiencias de medidas de protección con los CF reflejan las mejores prácticas internacionales.<sup>43</sup> Es posible apelar sus decisiones ante un Juez de Familia, y la imposición de sanciones por incumplimiento de las medidas de protección está sujeta a la revisión (en caso de que haya multas) y a la

aprobación (si se ordena el encarcelamiento) de las autoridades judiciales.<sup>44</sup> Debido a su diseño institucional obsoleto, las Comisarías de Familia son parte del poder ejecutivo local (cada alcalde en particular). Esto significa que los CF operan sin supervisión ni administración judicial directa y tiene consecuencias negativas para las víctimas de violencia.

**16. Las responsabilidades de los CF son demasiado numerosas, dispendiosas en tiempo y diversas, lo que les impide cumplir su función asignada de combatir las VCM.**

Muchas de las responsabilidades que les asigna la ley implican competencias policiales, competencias administrativas judiciales y competencias de policía judicial, así como responsabilidades de prevención y de trabajo social que en otros países suelen reservarse para las organizaciones de servicio social.<sup>45</sup> Los CF deben restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en los casos que impliquen violencia por parte de un familiar, lo que incluye colocar a los menores en custodia preventiva y encontrar alojamiento patrocinado por el Estado, incluso cuando esa clase de alojamiento es limitado o no existe.<sup>46</sup> Los CF también fungen como conciliadores en asuntos relacionados principalmente con custodia, obligaciones alimentarias, visitas y separaciones, en virtud de la Ley 640.<sup>47</sup> Además, administran el tribunal de asuntos de tránsito para los menores que infringen dicha normativa;<sup>48</sup> detienen a los jóvenes que llevan armas o bebidas alcohólicas a eventos deportivos, celebran las audiencias respectivas y dictan las sanciones que correspondan;<sup>49</sup> y “rescatan” a los niños, las niñas y los adolescentes de situaciones peligrosas,<sup>50</sup> al acompañar a agentes fuertemente armados en redadas a primera hora de la mañana porque es posible que haya niños presentes. Asimismo, los CF deben acompañar a los policías cuando realizan operativos en bares, locales de entretenimiento para adultos y tiendas en los que hay clientes menores de edad en violación de la ley.<sup>51</sup> También tienen responsabilidades conforme a la ley en materia de violencia escolar.<sup>52</sup> En los municipios en los que no hay presencia de la institución colombiana encargada de los servicios de bienestar infantil (una porción considerable de los municipios pequeños y rurales del país) los CF deben asumir *todas* las responsabilidades de los Defensores de Familia (protección infantil) conforme a las leyes colombianas, además de las obligaciones propias de su cargo.<sup>53</sup> Por último, estos funcionarios deben satisfacer cualquier otra responsabilidad que les asigne el alcalde local, como elaborar y supervisar los contratos de las cafeterías escolares, fungir como policías de tránsito, administrar la cárcel municipal, y crear e implementar políticas públicas acerca de una variedad de temas relacionados con la juventud y las familias.<sup>54</sup> De hecho, el informe de evaluación del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública (“Estudio del DNP”) sobre los CF recomienda disminuir de forma sustancial sus responsabilidades para que puedan aumentar su eficacia.<sup>55</sup>

**17. El número de CF por municipio no es suficiente para satisfacer las necesidades actuales de las víctimas y no refleja los contextos locales.** Los requisitos nacionales que establecen el número obligatorio de Comisarías de Familia por municipio se basan exclusivamente en el tamaño de la población.<sup>56</sup> No consideran características poblacionales importantes que afectan la prevalencia e intensidad de las VCM, ni las complejidades jurídicas y socioculturales. Sin excepción, los CF entrevistados informaron que la carga de trabajo de las Comisarías de Familia y la cantidad de

peticiones de medidas de protección por violencia intrafamiliar, así como la gravedad e intensidad de la violencia física, dependen en gran medida de las características de la población.<sup>57</sup> Los CF señalaron la especial relevancia de características poblacionales relacionadas con el conflicto; por ejemplo, el desplazamiento de personas, la presencia de excombatientes de fuerzas paramilitares, grupos guerrilleros o el ejército, la existencia de zonas rurales bajo el control o la influencia de las FARC, y la presencia de bandas criminales, que aumentó después de la desmovilización del 2005.<sup>58</sup> (Véase la nota 58 para consultar una tabla de manifestaciones particulares de VCM según las características de la población).

18. **Aunque los estándares nacionales no reflejan los contextos locales, existe una ciudad que incorpora factores locales en la creación, la ubicación y la operación de las Comisarías de Familia.** De las ciudades analizadas, Bogotá respondió a la importancia de las características poblacionales para determinar la prestación de servicios de los CF. Muchas localidades de Bogotá cuentan con múltiples Comisarías de Familia. Varias de ellas tienen dos CF en su personal, cada cual con su propio equipo interdisciplinario, que utilizan la misma oficina física para cubrir dos turnos y atender al público de 7 a. m. a 11 p. m. (es decir, un CF y su equipo trabajan de 7 a. m. a 4 p. m. y el otro de 4 p. m. a 11 p. m.). Así, las mujeres que trabajan y viven violencia intrafamiliar pueden tener acceso a la justicia y las Comisarías pueden responder a emergencias nocturnas.<sup>59</sup> Es crucial prestar mayor atención a las características poblacionales, particularmente en la era posconflicto, para proteger los derechos fundamentales de las mujeres y cumplir eficazmente las obligaciones nacionales e internacionales de Colombia.
19. **Se ha excluido sistemáticamente a los CF de participar en el desarrollo de las políticas públicas nacionales sobre VCM y acceso a la justicia,** a pesar de que son el primer punto de contacto designado en el país para las mujeres que viven violencia intrafamiliar y que requieren protección del sistema judicial y atención de los sectores social y de salud. Las políticas públicas nacionales son determinadas por instituciones nacionales centralizadas. Por ende, las Comisarías de Familia, que no son ni centralizadas ni de alcance nacional, dado que cada una de ellas actúa bajo la autoridad de su alcalde local, quedan excluidas. Los CF, expertos en la realidad cotidiana de las violencias contra las mujeres en toda Colombia, tienen mucho que contribuir al desarrollo de las políticas públicas y el establecimiento de prioridades para combatir estas violencias. La sociedad colombiana presenta muchas realidades diferentes y complicadas, de manera que las voces de los CF que atienden a estas comunidades diversas (por ejemplo, las zonas rurales que estuvieron bajo el control o la influencia de las FARC, las personas desplazadas, los excombatientes en las zonas rurales, los excombatientes en los centros urbanos, y las comunidades con presencia de BACRIM, tráfico de drogas y tráfico de armas ilegales) pueden ofrecer información valiosa para la formulación de programas y políticas nacionales para combatir las VCM.
20. **La estructura institucional que diseñó Colombia para las Comisarías de Familia supone un desafío para lograr la participación adecuada de los CF, necesaria para mejorar la atención de las víctimas.** Dado que las Comisarías de Familia no son ni nacionales ni centralizadas, y que se necesita una representación que refleje los diversos contextos comunitarios de Colombia, es crucial garantizar la participación de un grupo representativo de Comisarios que incluya algunos de municipios pequeños. Es posible



que no sea fácil conseguir un grupo representativo, ya que los alcaldes locales deben autorizar los viajes de los CF (independientemente de si se reembolsan o no sus gastos), lo que, en opinión de estos últimos, representa a menudo un impedimento para asistir a las capacitaciones y conferencias.<sup>60</sup>

21. **Hace falta una participación significativa de los CF en la creación de capacitaciones, políticas modelo, procedimientos de admisión y herramientas de evaluación de riesgos que pretendan beneficiarlos y generar mejores resultados para las víctimas.** Los funcionarios del gobierno nacional comprometidos que desean fortalecer a los CF y combatir con eficacia las violencias contra las mujeres han desarrollado una variedad de herramientas para los CF; sin embargo, los expertos que contratan para estas tareas suelen estar poco familiarizados con la realidad que enfrentan los CF en la práctica, si no es que la desconocen del todo. De poco servirá un recurso maravilloso que dependa del acceso a Internet si solo hay una computadora disponible para todos los funcionarios del municipio y el CF tiene que hacer fila para usarla. Las herramientas se implementan sin hacer pruebas en las Comisarías de Familia para evaluar su utilidad, o después de hacer pruebas insuficientes. Esto resulta en políticas, procedimientos y otras herramientas que no se ponen en práctica.
22. **Algunos alcaldes ignoran los requisitos de servicio civil de los CF y tratan el cargo indebidamente como un puesto de clientelismo político, lo que puede causar que se designen personas sin la formación adecuada, que haya una gran rotación de personal cada cuatro años (cuando se celebran elecciones municipales y el nuevo alcalde obliga al CF a dejar el cargo) y que las personas calificadas no se sientan motivadas a ocupar el cargo.** Desde el 2004, la legislación colombiana establece que el puesto de CF es un puesto del servicio civil nacional que goza de ciertas protecciones laborales y para el cual se requiere la aprobación de un examen nacional.<sup>61</sup> La Defensoría del Pueblo de Colombia informó que, en el 2010 y el 2011, el 66 % de los CF no estaban vinculados como servidores civiles y ordenó a los alcaldes que subsanaran esta deficiencia.<sup>62</sup> Sin embargo, dicha orden no fue cumplida. Fuera de Bogotá y Medellín, casi ninguno de los CF entrevistados contaba con clasificación del servicio civil de carrera administrativa porque los alcaldes locales no los inscribieron para los exámenes. Según informan los CF de algunos municipios pequeños, los alcaldes locales afirman, incorrectamente, que el puesto de CF tiene carácter político y que tienen el derecho irrestricto de contratar y despedir a los CF y sus equipos a voluntad y sin justificación. Cuando los alcaldes se dan cuenta de que no es así, hostigan y presionan indebidamente a los CF para tratar de obligarlos a renunciar.<sup>63</sup> El incumplimiento de los requisitos de servicio civil para los CF tiene efectos directos y negativos sobre la disponibilidad y la calidad del acceso a la justicia para las víctimas.

### **Violencia por razón de género (también es relevante para la Administración de justicia y el derecho a un juicio imparcial, el Recurso efectivo y la Impunidad)**

23. **Los CF no pueden cumplir los plazos obligatorios para las audiencias de medidas de protección, lo que deja en riesgo a las mujeres.** En los municipios más pequeños, donde los CF no tienen un equipo interdisciplinario, o solo cuentan con un psicólogo o un trabajador social de medio tiempo o tiempo completo, y además deben desempeñar las tareas asignadas por el alcalde local, no es de sorprender que haya retrasos.<sup>64</sup> Al mismo

tiempo, las víctimas enfrentan obstáculos para obtener protección a través de los sistemas penales auxiliares. A pesar de que los jueces penales pueden expedir medidas de protección, los fiscales informaron que prefieren remitir a las víctimas a los CF porque estos jueces tardan de tres a cuatro meses en programar las audiencias de medidas de protección y no ajustan dichas medidas según las necesidades de las víctimas.<sup>65</sup> Las demoras para expedir medidas de protección tanto en la esfera civil como en la penal tienen el efecto de negar a las víctimas de violencia intrafamiliar el acceso a un recurso efectivo.

24. **Por ley, las medidas de protección provisionales se deben expedir en un plazo de cuatro horas contadas a partir de que una mujer haya presentado una denuncia relacionada con la violencia intrafamiliar en una Comisaría de Familia.**<sup>66</sup> De acuerdo con los CF, están dispuestos a trabajar después del horario laboral, sin remuneración, para atender a las mujeres que requieren medidas de protección provisionales.<sup>67</sup> Sin embargo, a veces se ven obligados a pedirles a las mujeres que regresen al día siguiente, incluso cuando necesitan medidas de protección provisionales de forma inmediata: si los CF reciben un caso en virtud de la Ley 1098 en el que haya un niño en riesgo, la ley exige que dejen todo lo demás, atiendan al niño, lo retiren de la situación peligrosa y le busquen alojamiento alternativo.<sup>68</sup>
25. **Se debe llevar a cabo una audiencia de medidas de protección definitivas en un plazo de 5 a 10 días después de la expedición de una medida de protección provisional, pero este requisito muchas veces no se cumple.**<sup>69</sup> Muchas Comisarías de Familia en Medellín informaron repetidamente que las audiencias de medidas de protección definitivas se programan para después de tres a cuatro meses, en lugar de dentro del plazo de 10 días que exige la ley.<sup>70</sup> En Bogotá, donde las Comisarías de Familia son más numerosas, cuentan con más personal y reciben un apoyo administrativo considerable, todos los CF se esfuerzan por celebrar las audiencias de medidas de protección definitivas dentro del plazo de 10 días, pero en algunas ocasiones no pueden hacerlo, debido al nivel de la demanda y a la complejidad de los casos en función de las características poblacionales.<sup>71</sup>
26. **Dada su excesiva carga de trabajo, los CF no pueden supervisar adecuadamente las medidas de protección, con lo que las mujeres quedan en riesgo.** La ley exige que las Comisarías de Familia supervisen la implementación de las medidas de protección que expiden los CF para las víctimas.<sup>72</sup> Muchos CF informaron que debido a su carga de trabajo les resulta imposible realizar esta supervisión, o que solo pueden hacerlo a través de una llamada telefónica de seguimiento.<sup>73</sup> La falta de supervisión de las medidas de protección afecta drásticamente la eficacia de la herramienta más básica que existe en Colombia para proteger y atender a las víctimas.
27. **Los CF informaron que no pueden realizar los esfuerzos de prevención pertinentes.** Si bien resulta altamente cuestionable la idoneidad de asignarle un papel en la prevención de las VCM a un CF que desempeña la función de juez al expedir medidas de protección, muchos CF informan que simplemente no pueden realizar tareas de prevención.<sup>74</sup> El tiempo que se dedica a la prevención es tiempo que no se dedica a atender a las mujeres que necesitan medidas de protección provisionales de emergencia y audiencias para obtener medidas de protección definitivas.

**Contenido, estadísticas, presupuesto, cooperación con la sociedad civil (también se relaciona con la Violencia por razón de género)**

28. **El sistema administrativo y presupuestario actual disuade a las ciudades de designar más CF.** Para que una ciudad goce de libertad preferencial para actuar en una serie de asuntos, tiene que satisfacer ciertos índices relacionados con la eficiencia fiscal y administrativa. Esto incentiva a las ciudades a minimizar sus gastos generales, lo que incluye la remuneración para los CF y muchos de sus gastos operativos.<sup>75</sup> Incluso en las ciudades que podrían contar con recursos suficientes para contratar más CF, es posible que los Consejos Municipales se resistan a autorizar estas designaciones adicionales para no perjudicar los índices. El cálculo actual desincentiva la creación de nuevos puestos de CF por parte de los municipios. Sin embargo, sería sencillo resolver este problema eliminando los costos de las Comisarías de Familia de los gastos generales para fines de los índices de contabilidad del gobierno.
29. **Los municipios locales pueden gastar para otros fines los fondos del gobierno nacional destinados a la remuneración y los gastos de los CF.** Los fondos para las Comisarías de Familia se incluyen en una transferencia general de fondos que engloba varios gastos municipales, incluida la remuneración de los alcaldes. Las transferencias del gobierno nacional a los municipios, como las destinadas a la salud y la educación, pueden ser designadas para garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos.<sup>76</sup> Los fondos destinados a las Comisarías de Familia no se asignan de esta manera.
30. **Incluso si todos los fondos nacionales destinados a financiar la operación de las Comisarías se utilizaran para ese propósito, siguen sin ser suficientes para cubrir sus funciones básicas; en consecuencia, las víctimas no pueden recibir el acceso a la justicia y los servicios que ordena la ley.** El Estudio del DNP demuestra que los fondos que transfiere el gobierno nacional no son suficientes para cubrir de manera adecuada las necesidades operativas de las Comisarías de Familia.<sup>77</sup> Las grandes ciudades, como Bogotá y Medellín, informan que las operaciones de sus Comisarías están financiadas principalmente con ingresos municipales: si dependieran de forma exclusiva de los fondos del gobierno nacional, no podrían siquiera comenzar a satisfacer las necesidades de las mujeres que son víctimas de violencia intrafamiliar.<sup>78</sup>
31. **Muchas de las Comisarías de Familia del país carecen de la infraestructura esencial para su funcionamiento básico, lo que perjudica su capacidad de cubrir las necesidades de las víctimas.** Fuera de Bogotá y Medellín, a muchas Comisarías de Familia les hacía falta algunos de los siguientes recursos (y en algunos casos, todos): impresoras en funcionamiento, computadoras, papel, tinta, secretarios, acceso a Internet, espacio de almacenamiento, muebles de oficina, seguro gubernamental en caso de lesión o muerte en cumplimiento de sus funciones y, a veces, baños adecuados.<sup>79</sup> Incluso en Bogotá y Medellín, algunos CF informaron que para fin de mes ya no había papel ni tinta para imprimir, que les resultaba complicado conseguir la reparación del equipo descompuesto y que los sistemas municipales de los que depende su trabajo perdían la conexión en numerosas ocasiones, a veces durante días.<sup>80</sup>
32. **La escasa remuneración que reciben los CF causa un alto nivel de rotación en detrimento de la calidad de los servicios judiciales que reciben las víctimas: por lo general, la remuneración de los CF es mucho menor que la de puestos oficiales**

**comparables, y varía considerablemente.** De acuerdo con los CF, las facultades de derecho no preparan a los abogados para convertirse en Comisarios de Familia, incluso aquellas en las que estos funcionarios obtienen especializaciones en derecho familiar o administrativo.<sup>81</sup> Los CF tienen que aprender mientras realizan su trabajo; la alta rotación y la falta de experiencia perjudican el acceso a la justicia para las víctimas. Como señaló un CF: *“no importa lo comprometidos que estén los CF, muchas veces se van a empleos mejor pagados para satisfacer las necesidades de sus familias”*.<sup>82</sup> La encuesta sobre los CF en Colombia realizada por la Defensoría del Pueblo en el 2010-2011 encontró que el 70.4 % de ellos ganaban menos de 2 millones de pesos (US\$681) al mes, menos que cualquier otro funcionario municipal.<sup>83</sup> Los CF entrevistados reportaron remuneraciones desde 1.5 millones de pesos (alrededor de US\$512) al mes hasta, en casos excepcionales en Bogotá, 8.5 millones de pesos (US\$2,897) al mes.<sup>84</sup> De acuerdo con los CF, los Defensores de Familia, cuyo trabajo deben desempeñar muchos CF además de sus propias funciones, ganan mucho más que la mayoría de los Comisarios.<sup>85</sup> Además, se le ha solicitado al Congreso que aumente los paquetes de pago de los Defensores de Familia para que sean iguales a los de un juez de circuito (9,069,607 pesos, US\$3,088 al mes), ya que desempeñan funciones judiciales administrativas.<sup>86</sup> Este argumento es igual de persuasivo en el caso de los CF, si no es que más, ya que su responsabilidad de expedir medidas de protección para las víctimas les correspondía originalmente a los jueces, como sigue ocurriendo en muchos otros países.

**Derechos económicos, sociales y culturales: medidas generales de implementación (también es relevante para los Derechos a una vivienda digna, Derechos a la salud y Violencia por razón de género)**

33. **La legislación colombiana prevé servicios para víctimas que el Ministerio de Salud se ha negado rotundamente a proporcionar durante los últimos nueve años. Los órganos de la ONU, en particular la CEDAW en sus recomendaciones de 2013, han señalado estas deficiencias.**<sup>87</sup> Los servicios estipulados, llamados “medidas de atención”, son: habitación (refugio) y alimentación para las mujeres y sus hijos, así como costos de transporte y atención médica, psicológica y psiquiátrica.<sup>88</sup> Las medidas de atención están previstas para las mujeres en riesgo, duran seis meses y se pueden renovar por seis meses más.<sup>89</sup> Para que una víctima reciba estos servicios, un CF debe ordenarlos en una medida de protección.<sup>90</sup>
34. **Las mujeres colombianas no tienen acceso a refugios a menos que vivan en una de las cuatro ciudades que han creado sus propias casas de refugio para víctimas.**<sup>91</sup> Como señaló la Relatora Especial de la VCM, es de fundamental importancia contar con refugios para las mujeres víctimas de violencia, y los Estados deben cumplir sus obligaciones de proporcionarlos.<sup>92</sup>

**Derecho a la salud (también es relevante para la Violencia por razón de género)**

35. **De los 54 CF entrevistados, 53 informaron que los servicios básicos para las mujeres víctimas y en riesgo previstos por la ley de 2008, o medidas de atención, nunca han estado a disposición de las mujeres víctimas de violencia; en palabras de uno de ellos: “el sistema está descompuesto”.**<sup>93</sup> Los CF ordenan la prestación de servicios a las víctimas, pero cuando las mujeres llevan la orden a la institución de salud correspondiente, se les niegan los servicios.<sup>94</sup> Solo un CF afirmó que una vez en su

carrera había logrado conseguir medidas de atención para una mujer. La mujer era víctima de violencia intrafamiliar. Entre otras cosas, su pareja casi le cortó la mano con un machete. Ella necesitaba atención médica considerable y operaciones, ya que había perdido el uso de la mano como consecuencia de la violencia ejercida en su contra. Cuando las súplicas del CF ante los funcionarios de salud no fueron suficientes para obtener las medidas de atención, pidió ayuda a la Secretaria de la Mujer local, quien ejerció presión política para forzar la prestación de los servicios médicos prescritos.<sup>95</sup>

36. **A pesar de lo que exige la ley, los CF informan que la atención psicológica que ordenan para las víctimas de violencia intrafamiliar solo está disponible en la medida en que cualquier persona tiene acceso a esta clase de atención conforme al sistema general de salud de Colombia, o si el municipio específico creó y financió su propio programa.**<sup>96</sup> Los CF explicaron que la cantidad de consultas psicológicas varía según el proveedor de salud y la afiliación de seguro de la persona, pero a veces es de un máximo de siete consultas de veinte minutos de duración. Es posible que se requieran varias semanas para obtener una cita, así como un traslado considerable para asistir. No hay garantía de que una mujer tenga todas sus consultas psicológicas con la misma persona.<sup>97</sup> En las zonas rurales de Colombia, es posible que no haya acceso alguno al apoyo psicológico que necesitan las víctimas de violencia intrafamiliar.<sup>98</sup> **Los servicios que las víctimas de violencia intrafamiliar necesitan desesperadamente, y que les corresponden conforme a la ley, se les niegan en efecto.**

#### **Cooperación con los procedimientos especiales (también es relevante para la Violencia por razón de género)**

37. Aunque el Gobierno realizó una invitación permanente a los procedimientos especiales de la ONU, tiene una solicitud de visita pendiente que presentó en el 2015 la Relatora Especial sobre la VCM.<sup>99</sup>

#### **IV. RECOMENDACIONES**

38. Este informe de partes interesadas sugiere las siguientes recomendaciones para el Gobierno de Colombia:

*Con respecto a la construcción de la paz en las antiguas zonas de conflicto:*

- Mantenerse conscientes de la probabilidad de que aumente la violencia intrafamiliar en el posconflicto y buscar oportunidades para desarrollar maneras de construir la paz que incluyan el combatir los estereotipos y que fomenten cambios en las normas sociales que aceptan la violencia intrafamiliar como un contexto normalizado de la vida cotidiana. Dirigirse a las poblaciones especiales con probabilidad de tener un incremento de la violencia en dicho contexto.

*Con respecto a los Comisarios de Familia y el acceso a la justicia:*

- Reconocer la importancia de la función de los CF en la respuesta de Colombia ante la violencia intrafamiliar, particularmente a través de las siguientes acciones:
  - Reducir de forma sustancial la cantidad de responsabilidades legales asignadas a los CF, eliminando las responsabilidades administrativas

judiciales y no judiciales, excepto las relacionadas con la violencia intrafamiliar.

- Ordenar por ley que tanto las características poblacionales como el tamaño absoluto de la población se empleen como factores determinantes de la cantidad necesaria de CF.
  - Eliminar los incentivos que desalientan la creación de puestos de CF adicionales al excluir sus gastos generales del cálculo de los índices fiscales.
  - Aumentar el financiamiento para los CF, a fin de ofrecer paridad en la remuneración en relación con otros funcionarios con responsabilidades comparables: cubrir los costos de la infraestructura esencial.
  - Crear una consignación explícita para las transferencias de fondos del gobierno nacional a los municipios, de manera que los fondos se utilicen exclusivamente para los CF y las Comisarias.
  - Garantizar la participación de una muestra representativa de CF, que atiendan a distintos tipos de poblaciones, en los comités gubernamentales interinstitucionales que evalúan la implementación de las leyes sobre violencia intrafamiliar y definen las prioridades y las políticas públicas nacionales sobre el tema.
  - Incluir la participación de los CF en el diseño de capacitaciones, procedimientos, políticas o sistemas que los beneficiarán o serán utilizados por ellos, para que los recursos valiosos se inviertan bien en el desarrollo de procedimientos que fomenten la eliminación de las violencias contra las mujeres. Llevar a cabo pruebas piloto de las herramientas y los procedimientos propuestos con CF en distintos contextos poblacionales.
  - Proporcionar a los CF los recursos necesarios para supervisar de manera efectiva la implementación de las medidas de protección, para responsabilizar a los agresores de sus actos y proteger a las mujeres y sus hijos.
- A más largo plazo, considerar la posibilidad de incorporar los CF a la rama judicial del gobierno.

*Con respecto a los refugios y otros servicios de atención médica que debe proporcionar el Ministerio de Salud en virtud de la Ley 1257:*

- Proporcionar los fondos y la voluntad política para exigir al Ministerio de Salud que cumpla las obligaciones legales de Colombia, en virtud de la Ley 1257, de brindar atención médica y servicios integrales a las mujeres en riesgo por motivos de violencia intrafamiliar y, de suma importancia, crear de inmediato los refugios para víctimas que se necesitan con urgencia desde hace mucho tiempo.

*Con respecto a los mecanismos internacionales:*

- Aceptar la solicitud de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de llevar a cabo una misión oficial lo más pronto posible, y proporcionar toda la

cooperación y asistencia razonables para facilitar una misión oportuna y eficaz en el país.

---

<sup>1</sup> Profamilia, *Resumen Ejecutivo Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS Colombia 2015* (Bogotá, Colombia: Profamilia, 2015), 64, 78. También disponible en línea en <http://profamilia.org.co/docs/Libro%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>2</sup> Profamilia, *Resumen Ejecutivo Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS Colombia 2015*. (Bogotá, Colombia: Profamilia, 2015), 68. También disponible en línea en <http://profamilia.org.co/docs/Libro%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2016: Datos para la vida* (Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, junio de 2017), 307. También disponible en línea en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/4023454/Forensis+2016+-+Datos+para+la+Vida.pdf/af636ef3-0e84-46d4-bc1b-a5ec71ac9fc1> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2016: Datos para la vida* (Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, junio de 2017), 362. También disponible en línea en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/4023454/Forensis+2016+-+Datos+para+la+Vida.pdf/af636ef3-0e84-46d4-bc1b-a5ec71ac9fc1> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2016: Datos para la vida* (Bogotá, Colombia: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, junio de 2017), 363. También disponible en línea en <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/4023454/Forensis+2016+-+Datos+para+la+Vida.pdf/af636ef3-0e84-46d4-bc1b-a5ec71ac9fc1> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>6</sup> República de Colombia, *Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace* (Bogotá: Presidencia de la República, 24 de noviembre de 2017). También disponible en línea en <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170620-dejacion-armas/acuerdos/acuerdo-final-ingles.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Equidad de género para las mujeres*, Documento CONPES 161 (Bogotá: DNP, 12 de marzo de 2013). También disponible en línea en [http://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia\\_2013-2016.pdf](http://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf) (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>8</sup> Policía Nacional de la República de Colombia, “Línea de atención a la mujer 155”, 5 de junio de 2017, <https://www.policia.gov.co/noticia/linea-atencion-mujer-155> (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>9</sup> Ley 1761 de 2015, “‘Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones’ (Rosa Elvira Cely)”, 6 de julio de 2015. También disponible en línea en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201761%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>10</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Standing Invitations”, <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx> (consultado el 3 de octubre de 2017); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “View Country Visits of Special Procedures of the Human Rights Council since 1998”, <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en> (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>11</sup> Manjoo, R. y McRaith, C., “Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas”, *Cornell International Law Journal* 44, 1 (2011): 11-32. También disponible en línea en <http://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Manjoo-McRaith-final.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017); La Mattina, G., “Civil Conflict, Domestic Violence and Intra-Household Bargaining in Post-Genocide

---

Rwanda”, *Journal of Development Economics*, 124, C (2017): 168-198. También disponible en línea en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387816300591?via%3Dihub> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>12</sup> Friedemann-Sánchez, G. y Grieve, M., *Research on the Implementation of Colombia’s Laws on Violence against Women: Comisarias de Familia, the Frontline Judicial Provider, 2015-2017*, datos de entrevistas, (provenientes de diversas entrevistas con los Comisarios de Familia y otros actores de varias ciudades y poblaciones en toda Colombia) (en adelante, “Datos de entrevistas”). Datos de entrevistas con los CF.

<sup>13</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Observatorio de Equidad de Género, *Avances de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres en Colombia*, (“Resumen de la encuesta sobre tolerancia”). Boletín N.º 19 (Bogotá: marzo de 2015) 7, 12. También disponible en línea en [http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag\\_boletin-19-marzo2015.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag_boletin-19-marzo2015.pdf) (consultado el 2 de octubre de 2017); véase también Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres: Informe Final* (“Encuesta sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres en Colombia”) (Bogotá: 8 de marzo de 2015) 14, 28 (con el apoyo de ONU-Mujeres, Embajada de Noruega, Cooperación Española, Humanas Colombia). También disponible en línea en <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>14</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>15</sup> Ley 294 de 1996 (“Ley 294”), artículos 4, 5, Diario Oficial N.º 42.836, 22 de julio de 1996. También disponible en línea en <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/LeyesFavorables/Nacionales/Ley294-16jul1996.pdf> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>16</sup> Ley 294, artículo 6.

<sup>17</sup> Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia (“Ley 1098”), artículo 84, Diario Oficial N.º 46.446, 8 de noviembre de 2006. También disponible en línea en [http://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1098\\_2006.htm](http://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm) (consultado el 2 de octubre de 2017). El artículo 84 también estipula que las Comisarias de Familia en municipios de mediana y mayor densidad de población deben incluir a un médico en su personal. El requisito de incorporar a un médico en el equipo de trabajo es completamente ignorado. En cambio, se envía a las mujeres al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia o, si no es posible, a los hospitales locales.

<sup>18</sup> Constitución de la República de Colombia (“Constitución de 1991”), artículo 44 (1991); Ley 1257, artículo 19.

<sup>19</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>20</sup> “Más de 2.000 mujeres agredidas buscaron refugio en hogares de paso”, *El Tiempo*, 21 de agosto de 2016.

También disponible en línea en

<http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/casas-de-refugio-para-mujeres-victimas-de-agresiones-52489> (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>21</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 116.49. Elaborar un plan de acción integral para abordar la violencia contra las mujeres sobre la base de las recomendaciones formuladas en repetidas ocasiones por las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Kirguistán); ¶ 115.1. Aplicar las recomendaciones formuladas por la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos durante su visita a Colombia en mayo de 2012 (Suecia); ¶ 115.3. Seguir y hacer efectivas las recomendaciones de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos (Austria); ¶ 117.6. Garantizar la aplicación efectiva de la Orden N.º 092 de la Corte Constitucional, que remitía 183 casos de violencia sexual contra mujeres a la Fiscalía General, incorporar la Ley N.º 1257 sobre violencia contra la mujer en el Código Penal y crear un sistema interinstitucional para supervisar la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad (Irlanda); ¶ 116.55. Elaborar y aplicar de manera efectiva un plan de acción exhaustivo e interdisciplinario para combatir la violencia contra las mujeres (España); ¶ 116.57. Garantizar a las víctimas de violencia sexual el acceso a la justicia mediante la aplicación efectiva de las leyes de protección de la mujer (Francia); ¶ 117.5. Con el fin de combatir la impunidad, apoyar ante el Congreso el proyecto de ley “para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia sexual, especialmente de violencia sexual en el contexto del conflicto armado” (Finlandia); ¶ 116.54. Aumentar las medidas para hacer frente a la violencia contra la mujer, entre otras cosas proporcionando a las víctimas acceso a la justicia y la



---

asistencia médica y favoreciendo su reintegración social, particularmente en el contexto del conflicto armado (Eslovaquia); ¶ 116.50. Continuar dando prioridad a las políticas para la promoción de los derechos de la mujer y la prevención de la violencia sexual (Sudáfrica); ¶ 116.51. Considerar la elaboración y la aplicación de un plan de acción integral para fomentar los derechos de la mujer, incluidas medidas para combatir la violencia de género (Indonesia); ¶ 116.42. Intensificar los esfuerzos por garantizar la igualdad y el empoderamiento de la mujer, por ejemplo a través del desarrollo de la política nacional sobre igualdad de género y de la continuación del actual trabajo de la Comisión Intersectorial para Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso (Nigeria); ¶ 115.2. Elaborar y poner en marcha un plan de acción integral e interdisciplinario destinado a combatir la violencia contra la mujer, en consulta con las víctimas y las organizaciones de mujeres, y basado en las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Bélgica); ¶ 116.56. Continuar trabajando de manera constructiva para aplicar las leyes, decretos y resoluciones que se han aprobado con el fin de combatir la violencia contra mujeres y niñas y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual (Canadá); ¶ 116.53. Redoblar sus esfuerzos para eliminar la violencia contra mujeres y niños (Senegal); ¶ 116.52. Intensificar los esfuerzos para prevenir la violencia sexual contra mujeres y niños y fortalecer las medidas para la rehabilitación de los niños y niñas afectados por conflictos armados (Paraguay); ¶ 116.39. Invitar a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y elaborar, en consulta con la sociedad civil, un plan de acción integral para combatir la violencia sexual (Hungría); ¶ 116.38. Cursar una invitación a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (Brasil). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017); UPR Info, *Recommendations and Pledges Colombia y NGO Submission Matrix Colombia*, 2013. También disponible en línea en <https://www.upr-info.org/en/review/Colombia/Session-16---April-2013/Responses-to-Recommendations#top> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>22</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 115.1. Aplicar las recomendaciones formuladas por la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos durante su visita a Colombia en mayo de 2012 (Suecia); ¶ 115.3. Seguir y hacer efectivas las recomendaciones de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos (Austria). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>23</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 116.57. Garantizar a las víctimas de violencia sexual el acceso a la justicia mediante la aplicación efectiva de las leyes de protección de la mujer (Francia). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>24</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 116.50. Continuar dando prioridad a las políticas para la promoción de los derechos de la mujer y la prevención de la violencia sexual (Sudáfrica); ¶ 116.56. Continuar trabajando de manera constructiva para aplicar las leyes, decretos y resoluciones que se han aprobado con el fin de combatir la violencia contra mujeres y niñas y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual (Canadá); ¶ 116.52. Intensificar los esfuerzos para prevenir la violencia sexual contra mujeres y niños y fortalecer las medidas para la rehabilitación de los niños y niñas afectados por conflictos armados (Paraguay). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>25</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 116.49. Elaborar un plan de acción integral para abordar la violencia contra las mujeres sobre la base de las recomendaciones formuladas en repetidas ocasiones por las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Kirguistán); ¶ 116.55. Elaborar y aplicar de manera efectiva un plan de acción exhaustivo e interdisciplinario para combatir la violencia contra las mujeres (España); ¶ 116.51. Considerar la elaboración y la aplicación de un plan de acción integral para fomentar los derechos de la mujer, incluidas medidas para combatir la violencia de género (Indonesia); ¶ 116.42. Intensificar los esfuerzos por garantizar la igualdad y el empoderamiento

---

de la mujer, por ejemplo a través del desarrollo de la política nacional sobre igualdad de género y de la continuación del actual trabajo de la Comisión Intersectorial para Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso (Nigeria); ¶ 115.2. Elaborar y poner en marcha un plan de acción integral e interdisciplinar destinado a combatir la violencia contra la mujer, en consulta con las víctimas y las organizaciones de mujeres, y basado en las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Bélgica); ¶ 116.53. Redoblar sus esfuerzos para eliminar la violencia contra mujeres y niños (Senegal); ¶ 116.54. Aumentar las medidas para hacer frente a la violencia contra la mujer, entre otras cosas proporcionando a las víctimas acceso a la justicia y la asistencia médica y favoreciendo su reintegración social, particularmente en el contexto del conflicto armado (Eslovaquia). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>26</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Colombia* (4 de julio de 2013), Doc. ONU A/HRC/24/6 ¶ 116.39. Invitar a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y elaborar, en consulta con la sociedad civil, un plan de acción integral para combatir la violencia sexual (Hungría); ¶ 116.38. Cursar una invitación a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (Brasil). También disponible en línea en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session\\_16\\_-\\_april\\_2013/ahrc246e.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/colombia/session_16_-_april_2013/ahrc246e.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017).

<sup>27</sup> Constitución de 1991, artículo 42: “Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.

<sup>28</sup> Constitución de 1991, artículo 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

<sup>29</sup> Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Brasil: 9 de junio de 1994); esta convención se incorporó a la legislación nacional mediante la Ley 248 de 1995, Diario Oficial N.º 42.171, 29 de diciembre de 1995. También disponible en línea en [http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Ley\\_248\\_de\\_1995%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LA%20MUJER.pdf](http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/Ley_248_de_1995%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LA%20MUJER.pdf) (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>30</sup> Ley 51 de 1981, “Por medio de la cual se aprueba la ‘Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980”, Diario Oficial N.º 35794, 7 de julio de 1981. Disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14153> (consultado el 3 de octubre de 2017); Ley 984 de 2005, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer’, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”, Diario Oficial N.º 46002, 16 de agosto de 2005. Disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17319> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>31</sup> Ley 294, artículos 4, 5, 6.

<sup>32</sup> Ley 575 de 2000 (“Ley 575”), Diario Oficial N.º 43889, 11 de febrero de 2000. También disponible en línea en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6494> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>33</sup> Decreto 2737 de 1989, Código del Menor, artículo 29. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4829> (consultado el 2 de octubre de 2017); Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia (“Ley 1098”), artículo 83, Diario Oficial N.º 46.446, 8 de noviembre de 2006. También disponible en línea en [http://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1098\\_2006.htm](http://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm) (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>34</sup> Ley 294, artículo 6; datos de entrevistas con los fiscales y CF.

<sup>35</sup> Ley 1257 de 2008 (“Ley 1257”), Diario Oficial N.º 47193, 4 de diciembre de 2008. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34054> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>36</sup> Decreto 4463 de 2011, Diario Oficial N.º 48264, 25 de noviembre de 2011 (Ministerio del Trabajo). También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44805#0> (consultado el 2 de octubre de 2017).

---

octubre de 2017); Decreto 4796 de 2011, Diario Oficial N.º 48289, 20 de diciembre de 2011 (Ministerio de Salud). También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45079#0> (consultado el 2 de octubre de 2017); Decreto 4798 de 2011, Diario Oficial N.º 48289, 20 de diciembre de 2011 (Ministerio de Educación). También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45066#0> (consultado el 2 de octubre de 2017); Decreto 4799 de 2011, Diario Oficial N.º 48289, 20 de diciembre de 2011 (Ministerio de Justicia). También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45077#0> (consultado el 2 de octubre de 2017); y Decreto 2734 de 2012, Diario Oficial N.º 48657, 28 de diciembre de 2012 (Ministerio de Salud). También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51083#0> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Ley 1542 de 2012, Diario Oficial N.º 48482, 5 de julio de 2012. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48239> (consultado el 2 de octubre de 2017).

<sup>38</sup> Resumen de la encuesta sobre tolerancia, 7, 17; Encuesta sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres en Colombia, 14, 28, 29.

<sup>39</sup> Resumen de la encuesta sobre tolerancia, 13.

<sup>40</sup> Resumen de la encuesta sobre tolerancia, 13.

<sup>41</sup> Ley 294; Ley 575; Ley 1257; Decreto 4799; Decreto 2734.

<sup>42</sup> Ley 575.

<sup>43</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División para el Adelanto de la Mujer, *Handbook for Legislation on Violence Against Women* (2010), Doc. ONU ST/ESA/329. También disponible en línea en <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2017); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Adelanto de la Mujer, integrada actualmente en ONU-Mujeres, *Supplement to the Handbook for Legislation on Violence against Women "Harmful Practices" Against Women* (2011), Doc. ONU ST/ESA/329. También disponible en línea en <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Supplement-to-Handbook-English.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2017). Por ejemplo, la Ley 294 estipula que existen derechos de garantías procesales para el acusado y la víctima, que las decisiones deben estar respaldadas por pruebas concretas, que se deben satisfacer los criterios de establecimiento de pruebas del derecho civil, y que las decisiones judiciales administrativas deben contar con la documentación suficiente para demostrar la aplicación adecuada de la ley y los hechos con respecto a las circunstancias de la mujer. Ley 294, artículos 11, 12, 13, 15, 16, 18.

<sup>44</sup> Ley 294, artículo 18.

<sup>45</sup> Ley 1098, artículo 86; Ley 640 de 2001 ("Ley 640"), artículos 31, 32. Diario Oficial N.º 44303, 24 de enero de 2001. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6059> (consultado el 2 de octubre de 2017); Ley de Deporte; datos de entrevistas con los CF y equipos interdisciplinarios.

<sup>46</sup> Ley 1098, artículos 40-50.

<sup>47</sup> Ley 640.

<sup>48</sup> Ley 1098, artículo 109; datos de entrevistas con los CF.

<sup>49</sup> Ley 1098, artículo 109; datos de entrevistas con los CF.

<sup>50</sup> Ley 1098, artículos 86, 106; datos de entrevistas con los CF y equipos interdisciplinarios.

<sup>51</sup> Ley 1098, artículo 109; datos de entrevistas con los CF.

<sup>52</sup> Ley 1620 de 2013, artículo 31(4) (Violencia Escolar), Diario Oficial N.º 48733, 15 de marzo de 2013. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52287> (consultado el 3 de octubre de 2017); datos de entrevistas con los CF.

<sup>53</sup> Ley 1098, artículo 98; datos de entrevistas con los CF y equipos interdisciplinarios. Los CF en Bogotá, Medellín y otros lugares que cuentan con Defensores de Familia no tienen que asumir también las responsabilidades del cargo de Defensor de Familia.

<sup>54</sup> Ley 1098, artículo 83.

<sup>55</sup> ESAP-Escuela Superior de Administración Pública, "Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarias de Familia. Producto 2. Análisis del marco normativo e institucional y propuestas alternativas de ajustes", Contrato Administrativo DNP-ESAP 474 de 2013 ("Estudio del DNP"), 135, 136.

<sup>56</sup> Decreto 4840. Establece los siguientes requisitos de densidad de la población con respecto a la creación de las Comisarías de Familia.

<b>Tamaño del municipio</b>	<b>Número mínimo obligatorio de Comisarías de Familia</b>
Municipios con 500,001 habitantes o más (llamados de categoría especial y considerados de “mayor densidad”)	Al menos 1 Comisaría por cada 250,000 habitantes o fracción superior a 100,000 habitantes
Municipios de 100,001 a 500,000 habitantes (llamados de 1. <sup>a</sup> categoría y considerados de “mayor densidad”)	Al menos 1 Comisaría por cada 150,000 habitantes o fracción superior a 100,000 habitantes
Municipios de 50,001 a 100,000 habitantes (llamados de 2. <sup>a</sup> categoría y considerados de “mediana densidad”)	Al menos 1 Comisaría
Municipios de hasta 50,000 habitantes (comprende las categorías 3. <sup>a</sup> , 4. <sup>a</sup> , 5. <sup>a</sup> y 6. <sup>a</sup> , y se consideran de “menor densidad”)	Al menos 1 Comisaría. Los municipios más pequeños pueden unirse y celebrar un acuerdo para contratar a un solo CF que les preste servicio a todos

<sup>57</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>58</sup> Datos de entrevistas con los CF, equipos interdisciplinarios, funcionarios municipales responsables de la gestión de las Comisarías. El siguiente cuadro identifica las características asociadas con las distintas poblaciones que atienden los CF, en particular aquellas creadas por el conflicto: personas desplazadas, paramilitares desmovilizados excombatientes de las guerrillas, BACRIM, otros narcotraficantes de nivel bajo, etc.

<b>Características de la población</b>	<b>Relevancia para las medidas de protección por violencia intrafamiliar</b>
Personas desplazadas	Niveles más elevados de violencia intrafamiliar y maltrato infantil; las Comisarías tienen mayor demanda de medidas de protección y restablecimiento de derechos infantiles; casos complejos en los que los menores son víctimas y perpetradores de violencia sexual al mismo tiempo.
Paramilitares desmovilizados	Lo mismo, además de niveles elevados de violencia intrafamiliar; mayor intensidad de violencia física (machetes y cuchillos); prevalencia de amenazas de muerte; mantener a las mujeres prisioneras bajo llave; amenazas de llevarse a los niños.
Excombatientes guerrilleros que han migrado a las ciudades	Lo mismo, mayor intensidad de violencia física (machetes y cuchillos).

Padres y madres mayores, especialmente madres, que tienen una propiedad, como un departamento o casa, o que reciben una pensión	Violencia por parte de los hijos, particularmente los hijos varones que no son económicamente activos y buscan controlar los bienes de sus padres.
Narcotraficantes de bajo nivel que regresan a sus hogares originales después de trabajar o estar encarcelados en otros países	Niveles más elevados de violencia intrafamiliar contra sus parejas, hijos, padres y hermanos, especialmente cuando parece que el dinero enviado a casa para el retiro después del viaje o el encarcelamiento se gastó para fines distintos de los previstos.
Parejas de los miembros de bandas criminales (BACRIM) que trafican drogas o armas ilegales	Niveles más elevados de violencia intrafamiliar y maltrato infantil; el consumo y tráfico de drogas afectan todo el contexto de violencia de forma sistemática. Los CF nos han dicho que, en su opinión, este grupo no sufre un menor nivel de violencia intrafamiliar. Sin embargo, dada la magnitud de los delitos impunes que han observado las parejas de los miembros de las bandas, ellas tienen poca fe en las medidas de protección que expide el sistema judicial. Además, las bandas ofrecen sistemas alternativos de “justicia”. La seguridad de los CF puede estar en riesgo cuando expiden medidas de protección.
Poblaciones de ingresos más elevados y mayor educación	Es posible que haya menos casos de violencia intrafamiliar. Aunque puede haber violencia física, la violencia suele ser psicológica y económica. Estos casos son menos frecuentes pero requieren una mayor inversión de tiempo, ya que las partes generalmente cuentan con representación legal y utilizan todas las prácticas procesales posibles para evitar un juicio.
Poblaciones rurales con bajos niveles de educación	La violencia está tan normalizada que a menudo no se denuncia, pero cuando hay denuncias, es preciso dedicar mucho tiempo a explicarles a las mujeres la estructura de las leyes, sus derechos fundamentales, qué son las medidas de protección, y qué pueden y no pueden hacer estas medidas.
Poblaciones rurales con bajos niveles de educación ubicadas en zonas donde el acceso es complicado, las distancias son largas y el territorio estuvo controlado o rodeado por las FARC	Las FARC ofrecían “justicia” alternativa para la violencia intrafamiliar cuando lo consideraban adecuado. Además de los problemas ya mencionados para las poblaciones rurales, este grupo no está familiarizado con el concepto de la institucionalidad estatal. Las distancias son muy grandes y hay una presencia limitada de la Policía, por lo que es imposible contar con apoyo policial continuo para las medidas de protección.

<sup>59</sup> Datos de entrevistas con los CF y funcionarios municipales responsables de la gestión de las Comisarías en Bogotá.

<sup>60</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>61</sup> Ley 575, artículo 30; Decreto 785 de 2005, Diario Oficial N.º 45855, 19 de marzo de 2005. También disponible en línea en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=16127> (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>62</sup> Procuraduría General de la Nación, *Comisarías de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 6 (2011). También disponible en línea en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) (consultado el 1 de

---

octubre de 2017). Procuraduría General de la Nación, *Comisariás de Familia, Línea de Base Nacional, Segunda Parte*, Revista Procurando la Equidad 7 (2012). También disponible en línea en [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7\\_WEB%20final%20nov%2023\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7_WEB%20final%20nov%2023(1).pdf) (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>63</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>64</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>65</sup> Datos de entrevistas con los fiscales.

<sup>66</sup> Ley 294, artículo 11.

<sup>67</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>68</sup> Ley 1098; datos de entrevistas con los CF.

<sup>69</sup> Ley 294, artículo 12.

<sup>70</sup> Datos de entrevistas con los CF de Medellín.

<sup>71</sup> Datos de entrevistas con los CF de Bogotá.

<sup>72</sup> Ley 1098, artículo 86.

<sup>73</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>74</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>75</sup> Véase la nota 59.

<sup>76</sup> Véase la nota 59.

<sup>77</sup> Estudio del DNP, 117.

<sup>78</sup> Datos de entrevistas con los funcionarios municipales en Bogotá y Medellín.

<sup>79</sup> Datos de entrevistas con los CF fuera de Bogotá y Medellín.

<sup>80</sup> Datos de entrevistas con los CF de Bogotá y Medellín.

<sup>81</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>82</sup> Datos de entrevistas con los CF de Medellín, 2016.

<sup>83</sup> Procuraduría General de la Nación, *Comisariás de Familia, Línea de Base Nacional*, Revista Procurando la Equidad 6 (2011). También disponible en línea en

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) (consultado el 1 de octubre de 2017). Procuraduría General de la Nación, *Comisariás de Familia, Línea de Base Nacional, Segunda Parte*, Revista Procurando la Equidad 7 (2012). También disponible en línea en

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7\\_WEB%20final%20nov%2023\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PROCURANDO7_WEB%20final%20nov%2023(1).pdf) (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>84</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>85</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>86</sup> “Insisten en mejor pago a defensores de familia”, *El Nuevo Siglo*, 20 de mayo de 2017. También disponible en línea en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-insisten-en-pedir-mejorar-pago-a-defensores-de-familia> (consultado el 30 de septiembre de 2017).

<sup>87</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la ONU, *Concluding observations on the combined 7th and 8th periodic reports of Colombia*, 29 de octubre de 2013, CEDAW/C/COL/CO/7-8. También disponible en línea en <http://www.refworld.org/docid/52f384a44.html> (consultado el 18 de septiembre de 2017).

<sup>88</sup> Ley 1257, artículo 19.

<sup>89</sup> Ley 1257, artículo 19.

<sup>90</sup> Ley 1257, artículo 19.

<sup>91</sup> “Más de 2.000 mujeres agredidas buscaron refugio en hogares de paso”, *El Tiempo*, 21 de agosto de 2016. También disponible en línea en

<http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/casas-de-refugio-para-mujeres-victimas-de-agresiones-52489> (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>92</sup> Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Report of the Special Rapporteur for Violence Against Women, its causes and consequences*, Doc. ONU A/HRC/35/30 (13 de junio de 2017). También disponible en línea

---

en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SheltersProtectionOrders.aspx> (consultado el 3 de octubre de 2017).

<sup>93</sup> Datos de entrevistas con los CF de Medellín, 2017.

<sup>94</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>95</sup> Datos de entrevistas con los CF de Medellín, 2017.

<sup>96</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>97</sup> Datos de entrevistas con los CF.

<sup>98</sup> Datos de entrevistas con los CF en las zonas rurales de Colombia.

<sup>99</sup> Consejo de Derechos Humanos, “Standing Invitations by Country (for visits of Special Procedures of the Human Rights Council)”, <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx> (consultado el 3 de octubre de 2017) muestra que Colombia cursó una invitación permanente el 17 de marzo de 2003; Consejo de Derechos Humanos, “View Country visits of Special Procedures of the Human Rights Council since 1998: By Country”, <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=en> (consultado el 3 de octubre de 2017) refleja la solicitud que hizo la Relatora Especial en marzo de 2015 para realizar una visita al país. Su visita más reciente a Colombia fue en 2001.