

**CAUSAS QUE GENERAN CONFLICTO DE COMPETENCIA, ENTRE LAS  
DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y LAS COMISARÍAS DE FAMILIA EN EL  
MUNICIPIO DE MEDELLÍN, DURANTE 2018**

Elaborado por:

Leonardo de Jesús Díaz Ortiz

Director:

Blanca Margarita Díaz Orjuela  
Abogada

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD-  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS - ECJP  
PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**MEDELLIN, COLOMBIA  
2019**

**CAUSAS QUE GENERAN CONFLICTO DE COMPETENCIA, ENTRE LAS  
DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y LAS COMISARÍAS DE FAMILIA EN EL  
MUNICIPIO DE MEDELLÍN, DURANTE 2018**

Trabajo de Grado modalidad Monografía para optar al título de Especialista en Gestión  
Pública

Elaborado por:

Leonardo de Jesús Díaz Ortiz

Director:

Blanca Margarita Díaz Orjuela  
Abogada

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD-  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS - ECJP  
PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**MEDELLIN, COLOMBIA  
2019**

## **DEDICATORIA**

A DIOS Todopoderoso, fuente inagotable de sabiduría y amor.

A mis padres, por apoyarme y darme fuerza en todo momento, a mi amada esposa y amado hijo por su valiosa compañía en todos los momentos de mi vida.

A la Directora Blanca Margarita Díaz Orjuela y demás tutores, que impartieron sus conocimientos, asesorías para la realización de esta especialización.

A mis hermanas, hermanos, familiares, esposa, hijos y amigos (as), que creyeron en mí y se alegran de este éxito.

A la Universidad Nacional Abierta y A Distancia (UNAD), por darme el apoyo para lograr esta culminación en el Programa Especialización en Gestión Pública

## **AGRADECIMIENTO**

A continuación, se realizan los siguientes reconocimientos en honor a quienes contribuyeron de manera efectiva como punto de apoyo para el logro alcanzado. De nuestras altas estimas para:

De manera en especial a Dios, a mi Madre y papá quienes supieron guiarme y orientarme en todo momento sin escatimar esfuerzos para la consecución de mis logros, de igual manera a la Abogada Blanca Margarita Díaz Orjuela

A todos a aquellos profesores que desde su escritorio supieron orientarme y contribuyeron al desenvolvimiento de mi aprendizaje, especialización y a la obtención de conocimientos en el Área de Gestión Pública.

A todos ellos: “Gracias por siempre y para siempre por ayudarme a alcanzar el logro de realización en la especialización en Gestión Pública”.

## RESUMEN

Este estudio está enmarcado en una investigación monográfica, bajo un diseño documental, bibliográfico. El objetivo general es analizar las causas que generan conflicto de competencia, entre las defensorías de familia y las comisarías de familia en El Municipio de Medellín, Durante 2018. Actualmente se presentan una serie de actuaciones tanto por parte de los Defensores de Familia, como de los Comisarios de Familia, que no facilitan el normal desarrollo de los procesos de su conocimiento y que se relacionan con los niños, niñas y adolescentes, afectando la celeridad requerida si se tiene en cuenta el tipo de población que atienden y los temas que cada una de estas dos autoridades administrativas desempeñan. En el desarrollo de la monografía se va a poder evidenciar como por desconocimiento de sus funciones es que se generan este tipo de confusiones y por ende se afecta la atención oportuna de los niños, niñas y adolescentes. Para la recolección de la información se utilizarán fuentes primarias y secundarias.

**Palabras claves:** Conflicto, competencia, comisarías y defensorías Familia.

## ABSTRACT

This study is framed in a monographic investigation, under a documentary, bibliographic design. The general objective is to analyze the causes that generate conflict of competition, between the family defenders and the family police stations in the Municipality of Medellin, during 2018. Currently, a series of actions are presented by both the Family Defenders and Family Commissioners, who do not facilitate the normal development of their knowledge processes and who are related to children and adolescents, affecting the speed required if the type of population they serve and the issues each of these two administrative authorities perform. In the development of the monograph it will be possible to show how, due to ignorance of its functions, this type of confusion is generated and therefore the timely attention of children and adolescents is affected. For the collection of information, primary and secondary sources will be used.

**Keywords:** Conflict, competition, police stations and family defenders.

## TABLA DE CONTENIDO

pp.

<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>iii</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>3</b>
1.1 Formulación del Problema.....	3
1.2 Sistematización del Problema.....	8
1.3 OBJETIVOS.....	8
1.3.1 Objetivo General.....	8
1.3.2 Objetivos Específicos.....	9
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	10
<b>2. MARCO TEORICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Antecedentes de la Investigación .....	11
2.2 Bases Teóricas.....	21
2.2.1 Competencias de las Defensorías y Comisarías de Familia reglamentadas en la Ley 1098 de 2006.....	21
2.2.1.1 Conflictos de competencia .....	23
2.2.1.2 Comisarías de familia.....	23
2.2.1.3 Creación de la Comisaria de familia.....	24
2.2.1.4 Calidades para ser Comisario(a) de Familia. ....	24
2.2.1.5 Competencia del Comisario de Familia.....	25
2.2.1.6 Corresponde al Comisario de Familia en relación a medidas de Restablecimiento.....	26
2.2.1.7 Corresponde al Comisario de Familia en materia de conciliación.....	27
2.2.1.8 Defensorías de Familia .....	28
2.2.1.9 Calidades para ser Defensor de Familia.....	29
2.2.1.10 Deberes del Defensor de Familia.....	29

2.2.1.11 Funciones del Defensor de Familia .....	30
2.2.1.12 Funcionamiento y Competencias de las Defensorías de Familia y de las Comisarias de Familia. ....	31
2.2.2 Razones por las cuales se han presentado los conflictos de competencia entre las Comisarias de Familia y Defensorías de Familia en el municipio de Medellín.....	32
2.2.3 Orientaciones del Consejo de Estado.....	33
2.3 Fundamentos Legales.....	40
CONCLUSIONES.....	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49



## INTRODUCCIÓN

El conflicto de competencia es aquella situación que se origina cuando dos o más instituciones, entre los que no existe una coordinación de uno hacia el otro o recíprocamente, aspiran tener competencia para conocer sobre un determinado caso cuya función le corresponde a otro y que por ficción legal se desentiende a la consideración del otro.

Por lo tanto, la competencia, según Artavia y Picado, (2019), viene de competer, significa corresponder, incumbir a uno alguna cosa, es decir la medida en que la jurisdicción se distribuye entre las diversas autoridades judiciales, o también la facultad que tiene un funcionario público de administrar justicia en un caso concreto. (p. 01). Ahora bien, en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “regula el trámite de los conflictos de competencia administrativa así se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente”. (Ley 1437 de 2011).

Asimismo, el defensor de familia es la autoridad garante por excelencia de los derechos de los menores y tiene a su cargo no solo el conocimiento y decisión de los casos de vulneración de derechos y adopción de medidas para su restablecimiento, sino incluso, en eventos determinados por la ley, su representación legal. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, 2016).

Mientras tanto, las comisarías de familia son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia

intrafamiliar y las demás establecidas por la ley (Alcaldía de los Santos, 2017). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país.

De acuerdo con la Ley 1098 de 2006, el objetivo principal de las Comisarías de Familia es colaborar con el ICBF y con las demás autoridades competentes para proteger a los menores de edad, y para atender los casos de conflictos familiares. La norma indica que el comisario es nombrado por el alcalde o por concurso, y debe ser ciudadano en ejercicio, abogado inscrito, especializado en derecho de familia o de menores, con experiencia no inferior a un año, de intachable conducta moral, social y familiar y sin antecedentes penales o disciplinarios.

Por lo antes expuesto, a continuación, se presenta un estudio que tiene por finalidad Analizar las causas que generan conflicto de competencia, entre las defensorías de familia y las comisarías de familia en el Municipio de Medellín, durante 2018. Asimismo, se utilizará a través de una investigación cuantitativa, a través de una monografía bajo un diseño documental, bibliográfico, para la recolección de la información se utilizarán fuentes primarias y secundarias. El mismo estará conformado por: Capítulo I: El planteamiento del problema, el problema, sistematización del problema, objetivo general, objetivos específicos y justificación de la investigación. Capítulo II: Marco teórico, antecedentes de la investigación, bases teóricas, fundamentos legales, fundamentos jurisprudenciales y referencias bibliográficas.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir del paradigma de interpretación teleológico, el derecho moderno tiende a ser integral y universal en la protección de la infancia y en la defensa de la institución de la familia como una manera de humanizar las relaciones y proyectar una convivencia civilizada, de armonía, justicia, paz y convivencia entre los seres humanos y la naturaleza.

De allí que la legislación colombiana, con base en la Constitución Política, los tratados internacionales y las diferentes leyes que rigen esta materia, amparen a la niñez, y a la adolescencia con los principios de desarrollo armónico de la niñez, igualdad de derechos, aplicación obligatoria de las leyes para la niñez, aplicación favorable de la norma, protección integral de los derechos de la infancia, interés superior en la atención a la infancia, prevalencia de los derechos de la niñez sobre los demás derechos (Ortega, 2009).

Por lo tanto, Colombia no ha sido ajena a esa evolución, los instrumentos internacionales existentes resultaron determinantes de las políticas adoptadas en materia de reconocimiento y protección de los intereses de la niñez. A pesar de las infinitas virtudes que pueden hallarse en un niño, su edad guarda relación directa con su fuerza y habilidad física, con su madurez psicológica y con la fortaleza de su carácter, y su evolución y crecimiento son inversamente proporcionales a su vulnerabilidad e indefensión.

La protección de la institución de la familia como núcleo fundamental de la sociedad es esencial dentro de la función del Estado, porque dependiendo de su estabilidad y bienestar puede constituirse en generadora de personas sanas, civil, moral, ética e integralmente, y a la vez ser creadora de vínculos afectivos de solidaridad familiar y social. (Rojas, 2008, p. 01)

Asimismo, Jiménez, (2012), opina que en “el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia que cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su

cumplimiento y la sanción de los infractores”. La ley ha instituido en la administración una jurisdicción especial para la protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, cuyas autoridades son los defensores de familia. Hinestrosa, (2007), el Código de Infancia y Adolescencia incorpora el ideario garantista de 1991, y desarrolla los tratados internacionales suscritos por Colombia en esta materia.

Por lo tanto, este autor infiere que una persona puede solicitar a las autoridades competente que se cumplan las normas, políticas y leyes así como castigar aquella persona que haga caso omiso a dichas sanciones. En este mismo orden de ideas:

Las comisarías de Familia fueron creadas a partir del decreto 2737 de 1989 con el fin de acercar al estado a la comunidad, privilegiando la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos y contribuyendo a descongestionar la administración de justicia. Su misión es contribuir al Sistema Nacional de Bienestar Familiar en todo aquello que fortalezca el desarrollo de la familia y la solución de su problemática, mediante el trabajo de un equipo interdisciplinario de profesionales para la búsqueda de una real protección de la familia, sus miembros y en especial al menor. (Jiménez, 2012, p. 01)

Por lo tanto, las Comisarías tienen dentro de sus objetivos promover la convivencia pacífica con el menor, familia y la comunidad por medio de reconocimiento de la problemática, buscando en ellos, la aceptación de su problema y el modo como ellos directamente busque alternativas de solución al conflicto que los aqueja.

También, en su fundamento principal es la Constitución Nacional, tanto la de 1886, como la de 1991, la cual toma muchos de los aspectos en lo referente a la familia como eje fundamental de la sociedad y le da a los derechos de los

menores prevalencia sobre todos los demás, debido a esa necesidad se expidió el Decreto 2737 de 1989, en el artículo 295, determinado que hacían parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que está integrado por entidades de carácter público y preventivo que tiene entre sus funciones el “fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros, tutelar sus derechos y brindar protección a los menores”, coordinar con las demás autoridades competentes en la protección de los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflicto y violencia intrafamiliar (Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS, 2001).

Asimismo, El Ministerio de Justicia y del Derecho (2019), expresa que “La Comisaría de Familia es organismo distrital o municipal, o intermunicipal, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar en el que se hayan presentados casos de violencia intrafamiliar”. (p. 01). Ahora bien:

Las Defensorías de Familia como dependencias del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar -ICBF, cuenta con los de Defensores de Familia tienen como funciones aquellas encaminadas a la prevención, protección, garantía y restablecimiento de los derechos, las cuales se concretan en actuaciones administrativas y de policía que les corresponden como integrantes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y en acciones judiciales, administrativas, civiles, penales y de jurisdicción de familia, relativas a la adopción, alimentos, conciliaciones, denuncias penales, asistencia en los procesos del sistema de responsabilidad penal de adolescentes, y en general, toda la gama de

intervenciones previstas en el artículo 82 y demás normas concordantes del Código de la Infancia y la Adolescencia. (Estatuto Integral del Defensor de Familia, 2019, p. 68)

Asimismo, dentro del sistema legal colombiano el defensor de familia es la autoridad que defiende a la infancia de la irresponsabilidad familiar, de los conflictos y de la incapacidad de los padres, del abuso de terceros, del marginamiento social y de las omisiones del Estado; así, el defensor de familia es la figura del Estado que interviene en nombre de la sociedad, protegiendo a la población más indefensa en procura de que como personas y como parte del conglomerado humano de la Nación disfruten de sus derechos y entren a ser ciudadanos que aporten a la convivencia armónica en sociedad. El defensor de familia es el símbolo de la protección de la institución de la familia como refugio inicial de la niñez y como célula básica de la organización social. (Jiménez, 2012, p. 02)

Por lo tanto, a partir de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la ley le ha asignado funciones para promover la integración y realización armónica de la familia, proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez, vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, con el propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad. Sin embargo, es perceptible la situación de ineficacia en el desempeño de las funciones del defensor de familia, debido a la multiplicidad de sus funciones y a la falta de definición de las características propias del accionar del defensor de familia. (Jiménez, 2012, p. 02)

Es por ello, que, desde la fundación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la ley le ha establecido funciones para promocionar la unificación y realización integral de la familia, resguardar al menor y avalar los derechos de la niñez, sujetar una gran cantidad de personas para así regular las entidades estatales convenientes en el manejo de los problemas de la familia y del menor con el objetivo de dar una mejor calidad de vida a los individuos.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por intermedio del defensor de familia y su equipo interdisciplinario, ha pretendido proyectarse hacia la construcción de los principios morales, éticos y sociales de la institución familiar, para prevenir todos los males que hoy la aquejan, problemas probablemente producida por el Estado, pero a este nivel no ha podido llegar porque la problemática por atender es inmensa y la infraestructura, los recursos logísticos y humanos no son suficientes. (Jiménez, 2012, p. 02)

Ahora bien, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través del defensor de familia y un grupo de trabajo profesional y capacitado para atender las necesidades de las familias, tienen como aspiración proyectarse hacia la edificación de los principios para así tratar de disminuir todos aquellos problemas que se presentan. Por consiguiente, en Medellín existen veintidós (22) comisarías de familia:

Las cuales se encuentran distribuidas en todo el territorio, así: Popular Comuna 1, Santa Cruz Comuna 2, Manrique Comuna 3, Aranjuez Comuna 4, Castilla Comuna 5, Doce de Octubre Comuna 6, Robledo Comuna 7, Villa Hermosa Comuna 8, Buenos Aires Comuna 9, La Candelaria Comuna 10, Laureles Comuna 11, La América Comuna 12, San Javier Comuna 13, El Poblado - Comuna 14, Guayabal Comuna 15, Belén Comuna 16, San Sebastián

De Palmitas Comuna 50, San Cristóbal Comuna 60, AltaVista Comuna 70, San Antonio De Prado Comuna 80 y Santa Elena - Comuna 90. (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 01)

Actualmente se presentan una serie de actuaciones tanto por parte de los Defensores de Familia, como de los Comisarios de Familia, que no facilitan el normal desarrollo de los procesos de su conocimiento y que se relacionan con los niños, niñas y adolescentes, afectando la celeridad requerida si se tiene en cuenta el tipo de población que atienden y los temas que cada una de estas dos autoridades administrativas desempeñan. En el desarrollo de la monografía se va a poder evidenciar como por desconocimiento de sus funciones es que se generan este tipo de confusiones y por ende se afecta la atención oportuna de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, cuando se suscitan conflictos de competencia entre dos autoridades administrativas, como lo son las Comisarios de Familia y las Defensorías de Familia, implica con ello una desatención injustificada de los casos que llegan a sus despachos, desconociendo los principios de corresponsabilidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

A pesar de la división funcional que existe entre defensores de Familia y Comisarios de Familia para la atención de los niños, niñas y adolescentes, estas autoridades administrativas se encuentra día a día en un conflicto de competencia implicando con ello una desatención injustificada a esta población que requiere una atención especial y oportuna, cuando el Defensor de Familia o el Comisario de Familia conozcan de casos diferentes a los de su competencia señalados en los incisos anteriores, los atenderán y remitirán a la autoridad competente y en aquellos que ameriten medidas provisionales de



emergencia, protección o restablecimiento de derechos, las adoptarán de inmediato y remitirán el expediente a más tardar el día hábil siguiente.

### **1.1 Formulación del Problema**

Por lo tanto, al investigador le surge una interrogante: ¿Cuáles son las causas que están generando el conflicto de competencia, entre las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia en el municipio de Medellín, especialmente para el año 2018?

### **1.2 Sistematización del Problema**

¿Cuáles son las competencias de las Defensorías y Comisarías de Familia reglamentadas en la Ley 1098 de 2006?

¿Cuáles son las razones por las cuales se han presentado los conflictos de competencia entre las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia en el municipio de Medellín para el año 2018?

¿Qué orientaciones ha brindado el Consejo de Estado para dirimir los conflictos de competencia que se han generado?

La competencia subsidiaria del Comisario de Familia o Inspector de Policía, se entiende referida a las funciones que el Código de la Infancia y la Adolescencia otorga al Defensor de Familia y Comisario de Familia respectivamente, salvo la declaratoria de adaptabilidad que es competencia exclusiva del Defensor de...

### **1.3 OBJETIVOS**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Analizar las causas que generan conflicto de competencia, entre las defensorías de familia y las comisarías de familia en el Municipio de Medellín, durante 2018

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

Identificar las competencias de las Defensorías y Comisarías de Familia reglamentadas en la Ley 1098 de 2006, durante el año 2018.

Analizar las razones por las cuales se han presentado los conflictos de competencia entre las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia en el municipio de Medellín para el año 2018.

Condensar las orientaciones que ha brindado el Consejo de Estado para dirimir los conflictos de competencia que se han generado.

## **1.4 JUSTIFICACIÓN**

Se considera de alta importancia la necesidad de realizar un análisis con el fin de determinar las causas que están generando el conflicto de competencias entre las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia, esto teniendo en cuenta que se debe brindar una atención de forma oportuna a los NNA, así las cosas mientras se dirimen los conflictos de competencia se puede perder mucho tiempo para generar las atenciones tendientes a proteger los derechos de los menores, máxime cuando quien dirime el conflicto es el Consejo de Estado y este tarda considerablemente para dar solución a estos trámite. Luego de esto, mientras transcurren los trámites de devolución de los expedientes y llega éste al funcionario pertinente, crece más el tiempo de atención con celeridad a los Niños, Niñas y Adolescentes.

Desde la perspectiva teórica, se pretende indagar las funciones y/o actividades que ejercen las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia en el municipio de Medellín según sus competencias.

En cuanto a lo metodológico y práctico, este estudio está orientado a una Monografía, de acuerdo con el Reglamento Estudiantil Artículo 68, por el cual permite a un estudiante el desarrollo de una investigación con base en la revisión de masas documentales. Debe estar articulada con alguna línea de investigación reconocidas por la Universidad.

Los propósitos de la Monografía son: Profundizar un tema articulado a las líneas de investigación reconocidas por la Universidad, generar competencias escriturales en los estudiantes que permitan obtener productos de nuevo conocimiento según COLCIENCIAS y fortalecer el espíritu investigativo de los estudiantes promoviendo la investigación formativa, todo esto con el propósito de cubrir practica y metodológicamente el estudio.

En cuanto a la línea de investigación, pertenece a estudios políticos, gobierno y relaciones internacionales

## **2. MARCO TEORICO**

El marco teórico o marco referencial, según Arias (2012), “es el producto de la revisión documental bibliográfica y consiste en una recopilación de ideas, posturas de autores, conceptos y definiciones que sirven de base a la investigación por realizar”.

### **2.1 Antecedentes de la Investigación**

En primer lugar, Luppi, (2017), en su trabajo de grado titulado: *Mujeres Víctimas De Violencia de Género" Una mirada sobre la intervención de la Comisaria de la Mujer y la Familia en la ciudad de Azul, Tandil, Buenos Aires*. El estudio estuvo encaminado a una investigación cualitativa. El objetivo fue: Conocer el trabajo que lleva adelante el personal de la Comisaria de la Mujer y la Familia de la ciudad de Azul en relación al problema de las mujeres víctimas de violencia de género. A lo largo de la investigación, se pudo ver que en Argentina al igual que en otros países de la región, la violencia contra las mujeres dentro del ámbito del hogar no era considerada un delito, sino un problema de índole privada donde el Estado y la justicia no debían intervenir.

Esta concepción con el correr del tiempo, fue modificándose gracias a la lucha de diferentes organizaciones y movimientos de mujeres, que junto con su trabajo impulsaron al surgimiento de las primeras Comisarias de la Mujer, que tenían como mandato el de prevenir, juzgar y sancionar este tipo de violencia. La ciudad de Azul no escapa al flagelo de la violencia y como se pudo ver a lo largo del proceso, luego de pedidos y gestiones de diferentes actores sociales, que a su vez venían trabajando sobre esta problemática; que crecía a pasos agigantados y se volvía aún más compleja; vieron la necesidad de que la

ciudad debía contar con una institución especializada para abordar de manera integral y brindar una respuesta adecuada.

Esa respuesta debía venir de la mano del Estado y de profesionales capacitados para trabajar sobre esta temática. Como punto a favor para su emplazamiento, la ciudad, como sede Departamental del Poder Judicial, contaba desde aproximadamente diez años con un Juzgado de Familia. Tiempo después, se creó la Secretaría Especializada en Violencia Familiar y de Género, y Oficina de Asistencia a la Víctima, permitiendo un trabajo y acompañamiento más específico sobre este tipo de problemas. Con el correr de los años, se pudo ver que la Comisaria de la Mujer y la Familia de Azul, se volvió aún más visible y comenzó a tener un rol más protagónico dentro de la ciudad, gran parte de ello fue producto de la difusión por parte de los medios de comunicación, de diferentes casos que marcaron un antes y después dentro de la sociedad.

A lo largo de la investigación, por un lado, se pudo analizar la respuesta institucional, brindada por el personal policial y profesional de dicha institución, en términos de responder a las expectativas de las mujeres víctimas de violencia, contribuyendo a la defensa de sus derechos y de facilitar el acceso a la justicia a quienes acuden a estas instancias.

En lo que respecta a los casos atendidos, se pudo distinguir que dentro del trabajo que llevan adelante en la institución, hay dos tipos de trámites: uno de índole civil; que involucra las medidas de restricción y prohibición y otro en el orden de lo penal, que busca la pena concreta contra el agresor. A su vez dentro de su trabajo, la Comisaria mantiene una serie de relaciones con diversos actores de la sociedad civil, como estrategia para viabilizar la atención integral a las mujeres usuarias, derivando a las misma en caso de considerarlo necesario.

El trabajo del personal profesional y policial, no solo se limita al asesoramiento, la escucha y al registro de denuncias; puertas adentro de la institución; sino que ésta sale a realizar diferentes actividades de promoción y prevención de la violencia dentro de la ciudad y localidades que dependen del Partido. Por otro lado, según los testimonios se pudo observar que las mujeres, que en su mayoría viven a diario o vivieron violencia, concurren a la Comisaria luego de haber atravesado largos años de maltratos, miedo y vergüenza, de haber intentado distintos caminos para detener las agresiones y no habiéndolo logrado por sí solas.

Aunque las motivaciones y expectativas de las mujeres que se acercan son diversas en relación con las respuestas que buscan o a los efectos que esperan que se produzcan al presentar la denuncia, se observó que todas ellas lo hacen con el fin de buscar protección, de detener las agresiones o los malos tratos y esperando alcanzar cierta paz y tranquilidad. Se pudo ver que una de las principales demandas de las mujeres es la de ser escuchadas, recibir ayuda y protección y en casos extremos lograr la sanción del agresor. En cuanto a los tipos de protecciones solicitadas con mayor frecuencia por las víctimas, son las medidas de restricción y de prohibición, de exclusión, solicitud de cuotas alimentarias, las mismas son otorgadas por el Juez de Familia y pueden involucrar a la mujer o ser extensiva hacia los hijos.

Estas medidas en algunos casos, se puede ver que fueron ignoradas, burladas por el agresor e incluso generadoras de nuevos episodios de violencia, produciéndose paradójicamente produce un efecto negativo y de desprotección en la víctima. Aun así, se pudo ver el hincapié que hace la Comisaria, en remarcar la importancia que tiene el efectuar la denuncia ante una situación de violencia, considerándola como una herramienta clave. La denuncia es la principal forma de hacer visible este problema, permitiendo evaluar

estadísticamente la magnitud del problema dentro de cada lugar. En cuanto al registro de número de denuncias de violencia de género contra las mujeres dentro de la ciudad, el mismo no se pudo conocer, debido a que la institución no brinda ese tipo de datos al público.

El hecho que no se brinde ese tipo de información no solo afecta a la ciudad de Azul, sino que Argentina al momento de realizar este trabajo, no contaba con datos oficiales completos, es decir, no contaba con un cuadro de situación a nivel nacional sobre las distintas formas de agresión sufrida por las mujeres, tampoco existía un diagnóstico y un estudio de recopilación de información que permitiera interpretar, generar hipótesis y obtener conclusiones para analizar y comprender el fenómeno.

El conocimiento de dato permite poder planificar y diseñar políticas públicas. En cuanto a las falencias observadas dentro de la institución, una de ellas se relaciona directamente con la falta de Trabajadora Social dentro del equipo interdisciplinario, por ende, no pueden realizarse visitas domiciliarias, ni informes socio- ambientales para realizar las gestiones correspondientes de acuerdo con la necesidad de la víctima y sus hijos.

En el caso de ser necesario las profesionales de la Comisaria de la Mujer y la Familia deben recurrir a la “colaboración” de otra institución, lo que implica un largo proceso burocrático a la esperar de la respuesta de la institución y de la disponibilidad horaria del profesional requerido. Claramente no teniendo en cuenta que la actuación en casos de violencia debe ser inmediata, este proceso dilata la actuación. En cuanto a la ley vigente, se puede decir que la misma abarca el tratamiento de todo tipo de violencia que se produzcan en el ámbito de la familia y sumado a ello se sigue preservando desde el poder central a la familia.

De esta manera, no se cuestionan las relaciones de poder existentes entre los géneros, por lo contrario, operan a favor del orden establecido. Sin embargo, se desestima categóricamente que la “violencia contra las mujeres” basada en la inequidad de género sea semejante al concepto de “violencia familiar”. Dichas categorías deben ser diferenciadas, con el fin de brindar una adecuada respuesta a la problemática.

Lo mencionado anteriormente, se ve reflejado directamente en relación con el cambio de denominación de “Comisaria de la Mujer” a “Comisaria de la Mujer y la Familia”, que no significó un simple cambio, sino cambios sustantivos en los valores a garantizar. Las Comisarias de la provincia de Buenos Aires, al denominarse Comisarias de la familia muestran la intención de restablecer las jerarquías de género existentes en la familia tradicional. No solo fue un cambio del término, sino que expresa retornar a la 83 defensa de la familia, como institución privilegiada para ‘garantizar una sociedad’.

Expresa transformar una cuestión política en un asunto privado de la familia, restringiendo o invisibilizando el tema de los derechos y de la ciudadanía como correlato de quien padece la violencia. La jerarquización de la familia incluye el reconocimiento de esta como ámbito de protección y del afecto y no donde se producen las relaciones asimétricas de poder y la discriminación de las mujeres. Una contradicción observada a lo largo del proceso tiene relación directamente con las mediaciones judiciales llevadas a cabo en los Tribunales de Familia, situación en la cual se cita a las partes que están en conflicto y muchas de estas cuentan con pedido de restricción, lo cual implica no solo la violación de la medida cautelar otorgada por el mismo juzgado, sino que se genera nuevamente una situación de tensión que genera aún más violencia entre el agresor y la víctima.

A pesar de algunas de las limitaciones y contradicciones mencionadas anteriormente, y sintiendo en algunos casos, según lo manifestado por algunas de las mujeres que su



problema no fue resuelto o que sus causas fueron archivadas, ellas volverían a acudir a la Comisaria de la Mujer y la Familia para hacer público su problema de violencia, estando dispuestas en caso de serlo necesario trasladar la actuación al Juzgado de Familia para que sea esta institución la que dicte la medida cautelar pertinente. Por otra parte, más allá de la escasez de recursos con los que a veces cuentan este tipo de instituciones por sus diferentes desmantelamientos y reducción de presupuestos sufridas de acuerdo con la gestión de turno que gobierne, las comisarías especializadas han contribuido a visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres como un asunto público, colectivo y punible, y ofrece a las mujeres nuevas oportunidades en la defensa de sus derechos.

La Comisaria de la Mujer y la Familia es una herramienta muy importante, como se dijo anteriormente que ha permitido hacer aún más visible este flagelo que afecta a muchas mujeres y que trabaja en la prevención de esta. Es importante mencionar que por sí sola, no resuelve el problema de raíz, sino que requiere de un trabajo aún mayor.

Por último, decir que es necesario entender que el problema de violencia contra las mujeres es un problema social, que necesita del trabajo de los diferentes actores de la sociedad y sobre todo del compromiso del Estado, para poder combatirla. La erradicación de la violencia de género contra la mujer depende de un cambio de los estereotipos culturales, de romper con la cultura patriarcal y machista perpetuada hasta la actualidad. No es un cambio fácil, requiere de la elaboración de políticas públicas orientadas al problema y fundamentalmente de la voluntad y decisión política de trabajar sobre el tema, lo cual se ve reflejado a través del presupuesto nacional.

Por lo tanto, los resultados del presente estudio no son extensibles a otras Comisarias de la Mujer y la Familia, están referidos a las experiencias atravesadas por tres mujeres que

concurrieron a la Comisaria de la Mujer y la Familia de la ciudad de Azul y a los trabajos que lleva adelante el personal policial y profesional de la misma.

Es por ello, que se puede decir que tiene relación con la investigación que se está desarrollando debido a que se analizan las causas que generan conflictos de competencias entre las defensorías de familia y comisarías de familia. Las denuncias de violencia familiar pueden ser realizadas tanto en Comisarías de la Mujer y la Familia como en la comisaría comunal. El personal policial tiene la obligación en todos los casos de recepcionar la denuncia para que sean diligenciado por los organismos competentes.

Asimismo, Ascuntar, D; Vélez, H. y Torres, L. (2016), en su trabajo Principio del interés superior frente al conflicto de competencias en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, Caldas, Antioquia. Esta investigación pretende analizar si se vulnera o no el principio de Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes durante el proceso de restablecimiento de derechos cuando existe conflicto de competencias entre la Comisaría y Defensoría de Familia; para esto se tendrá en cuenta los fallos que el Consejo de Estado ha emitido y entrevistas hechas a Comisarios y Defensores del Municipio de Itagüí.

Se identificará en primer lugar la naturaleza jurídica que regula el principio del interés superior, partiendo de la legislación internacional, nacional y aportes que ha hecho la Corte Constitucional en algunos de sus fallos. En segundo lugar, se enunciarán cuáles son las funciones de la Comisaría y la Defensoría de Familia, y determinar si existe un criterio diferenciador que tenga como finalidad evitar el conflicto de competencias que se puede llegar a generar entre ellas.

El Estado colombiano con el fin de evitar la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ha adoptado y establecido diferentes normas a lo largo de la historia

como lo son los tratados, Convenciones internacionales, Leyes, decretos y jurisprudencia nacional, quienes no solo se encargan de otorgar y proteger sus derechos, sino también garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. El principio de interés superior hace referencia a una garantía fundamental que incorpora diversos derechos los cuales tienen como finalidad suplir las necesidades psicológicas, psíquicas, educativas, sociales, jurídicas y de salud, que aseguran el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Es por esto que a través de autoridades administrativas tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Defensorías y Comisarías de Familia se busca que se adopten medidas de protección, prevención, y de restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que por diferentes circunstancias se han encontrado expuestos a una situación de vulneración o amenaza.

El presente estudio guarda una estrecha relación con esta investigación porque la autoridades cuentan con una normatividad jurídica que regula sus funciones tales como Ley 1098 de 2006 y los lineamientos técnicos regulados por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se evidencia que dentro del proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes dichas funciones se pueden confundir generando un conflicto de competencias entre estas dos autoridades administrativas originando daños a los afectados.

También, Gómez, D. y Estrada, L. (2017), en su investigación, dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia, Colombia. Las Comisarías de Familia, como autoridades administrativas ejercen funciones jurisdiccionales en los procesos de violencia intrafamiliar de conformidad a lo establecido en la Constitución y la ley 575 de 2000; a raíz del otorgamiento de estas

funciones, se evidencia en la práctica que dicho ejercicio representa un problema a la hora de determinar si en el desarrollo del trámite de violencia intrafamiliar se está en la esfera de la función jurisdiccional o si por el contrario, se encuentra dentro de la función administrativa que es propia de las autoridades administrativas.

Además, lo consagrado en el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, presenta una dificultad en la práctica de las Comisarías de Familia que, si bien establece que en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales no puede juzgarse delitos, pareciera que en la imposición de medidas de protección de carácter provisional y en las definitivas, se juzgara los hechos de violencia.

Se concluye, que a pesar de las constantes transformaciones legales que ha existido en Colombia a partir de la Ley 294 de 1996, para abordar la violencia al interior de la familia, prevenirla y sancionarla, se evidencia que esta problemática que afecta a todos los miembros de una familia sin distinción alguna, no se le ha otorgado aún la relevancia que requiere. Si bien el Estado colombiano ha pretendido, a través de la creación de normas especiales y de otorgar a una autoridad especializada su conocimiento, este trabajo ha sido lento, recientemente se reglamentó el ejercicio de la función jurisdiccional de las Comisarías mediante el decreto 4799 de 2011.

Las dificultades sociales, económicas, políticas y culturales que generan problemáticas familiares superan lo que la normatividad busca proteger, lo que significa para las Comisarías de Familia una función que va más allá de lo legal, pues necesitan herramientas de prevención, atención, intervención y sanción que en muchas ocasiones escapan de la naturaleza de una autoridad administrativa, es aquí donde está el reto.

Se puede inferir que el estudio tiene una relación con la investigación debido a que se busca analizar las causas que generan conflicto de competencia, entre las defensorías de

familia y las comisarías de familia sin embargo por los distintos cambios de las leyes, políticas y lineamientos el proceso es lento.

Por lo tanto, Aranceta, M; Montoya, F. y Ramírez, V. (2015), en su tesis de grado *Contradicciones en el proceso de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia, Medellín*. En Colombia se ha ido avanzando en la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, lo que ha generado cambios trascendentales en la normatividad legal, abriendo paso a la Ley 1098 de 2006 consagrando un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, implementado y ejecutada por 8 años; en su práctica ha generado inconsistencias e incongruencias que hace necesario dilucidarlas para determinar las principales dificultades y realizar una propuesta que de una u otra manera puede incidir y ser una alternativa de solución para el legislador y los practicantes del derecho de familia.

Las dificultades encontradas son entre otras la falta de capacitación de las autoridades competentes, los defensores de familia y comisarios de familia que han hecho que su aplicación varíe de un despacho a otro y que no pueden ser solucionados por la falta de claridad en la norma; situaciones como: diferencias en la medición de tiempos para la pérdida de competencia, momento exacto de la realización de la verificación de derechos, período en que se dicta el auto de apertura, la forma de notificar a las partes del proceso, la ley que debe aplicarse en materia de conciliación, las pruebas que deben emplearse y en qué momento debe comisionarse a otra autoridad, medidas de restablecimiento de derechos, homologación y el seguimiento a las medidas.

Estas circunstancias ocasionan una vulneración generada por el Estado, revictimizando, dilatando y obstaculizando la labor de restablecimiento, generando una situación caótica en la realidad de los niños, las niñas y adolescentes en Colombia. Este

trabajo proporciona una nueva perspectiva que dé ser acogida puede contribuir en mejorar la situación de los niños en Colombia.

## **2.2 Bases Teóricas**

Bavaresco, (2006) sostiene que la base teórica tiene que ver con las teorías que brindan al investigador el apoyo inicial dentro del conocimiento del objeto de estudio, es decir, cada problema posee algún referente teórico, lo que indica, que el investigador no puede hacer abstracción por el desconocimiento, salvo que sus estudios se soporten en investigaciones puras o bien exploratorias.

### **2.2.1 Competencias de las Defensorías y Comisarías de Familia reglamentadas en la Ley 1098 de 2006**

#### **2.2.1.1 Conflictos de competencia**

Los conflictos de competencia son aquellos que se producen entre Juzgados o Tribunales de órdenes jurisdiccionales distintos. Según la Enciclopedia Jurídica (2019), “las cuestiones de competencia, en cambio, se suscitan entre Juzgados y Tribunales de un mismo orden jurisdiccional” (P. 01).

Por lo tanto, los conflictos de competencia son aquellas que se originan entre el Juzgado y/o los tribunales con la finalidad de buscar las posibles soluciones a los casos que se presenten y sean de su competencia.

Se denominan también cuestiones de competencia y constituyen el objeto de las normas de derecho interestatal. En unos casos, dichas cuestiones se manifiestan como conflictos de competencias legislativas, en los que habrá que determinar qué ley debe regular una concreta relación jurídica; en otros casos, se manifiestan como conflictos de

competencias jurisdiccionales, en los que habrá que señalar qué tribunales de un país han de conocer y decidir determinado litigio o proceso.

Por último, es posible que las cuestiones de competencia aparezcan bajo la forma de los llamados conflictos de calificación, en los que se trata de dilucidar la naturaleza de la relación jurídica cuestionada y, en función de esta naturaleza, poder determinar qué ley estatal ha de regularla. Por ello, se dice que el conflicto de calificación tiene el carácter de cuestión de competencia previa.

Son los planteados entre órganos judiciales pertenecientes a distintos órdenes jurisdiccionales y con el fin de resolver la disputa para conocer del mismo asunto o para apartarse de él. Cuando el problema se ha suscitado entre tribunales del mismo orden jurisdiccional, se dice que se ha planteado una cuestión de competencia. La expresión conflictos intrajurisdiccionales sirve para denominar las situaciones suscitadas dentro del mismo poder jurisdiccional.

En la legislación anterior, las cuestiones de competencia se referían siempre a las planteadas entre los Tribunales y la Administración Pública. Si los dos órganos en conflicto pretendían intervenir en un mismo asunto, se hablaba de cuestión de competencia positiva; en tal caso, había que seguir un procedimiento de sustentación de la competencia. Si ambos órganos pretendían apartarse del mismo asunto, se decía que se planteaba una cuestión de competencia negativa.

#### **2.2.1.2 Comisarías de familia**

Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la

familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país.

La Ley 1098 del 2006, define a la Comisaría de Familia como un organismo distrital o municipal, o intermunicipal, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar en el que se hayan presentados casos de violencia. Básicamente las Comisarías de Familia trabajan todos los temas relacionados con violencia intrafamiliar, como presuntos maltratos infantiles, presuntos delitos sexuales, violencia de pareja, conciliaciones de alimentos, visitas, custodia y fijación de alimentos, entre otros.

Por consiguiente, la Ley 1098 del 2006, expresa que la Comisaria de familia es una institución distrital y municipal que presta servicios integrales a la comunidad y familias en general con el propósito de afianzar los valores, poner en práctica el buen trato, así como realizar cambios sociales desde el área local.

### **2.2.1.3 Creación de la Comisaria de familia**

Las comisarias fueron creadas mediante Decreto 2737 de 1989 o código del menor, con la intención de dar protección integral a los miembros de las familias y a los niños, niñas y adolescentes. Además de prevenir, restablecer y reparar los derechos vulnerados en situaciones de violencia intrafamiliar, o en aquellos casos en que pongan en peligro los derechos e intereses de estos. Actualmente se encuentra reglamentado por la Ley 1098 de 2006 a partir del artículo 83.

La Ley 1098 de 2006 determinó que las Comisarías de Familia son entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario



que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y que tienen como objetivo prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia transgredidos por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

Por lo tanto, la Ley 1098 de 2006 expresa que tiene como propósito informar, sancionar, establecer y ayudar con los derechos de todos los individuos que conforman una familia con el propósito de que no sufran alguna violencia.

#### **2.2.1.4 Calidades para ser Comisario(a) de Familia.**

Para ser Comisario de Familia se requiere tener las mismas calidades que para ser Defensor de Familia. Según la Ley 1098 de 2006, Artículo 80. Calidades para ser defensor de familia. Para ser defensor de familia se requieren las siguientes calidades:

1. Ser abogado en ejercicio y con tarjeta profesional vigente.
2. No tener antecedentes penales ni disciplinarios.
3. Acreditar título de posgrado en Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal, Derechos Humanos, o en Ciencias Sociales siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa.

Además, el Comisario de Familia debe reunir otros requisitos:

1. Sensibilidad Social
2. Capacidad de comprender la esencia de los aspectos complejos para transformarlos en situaciones prácticas y operables
3. Discernimiento y facilidad de compartir el conocimiento profesional y experticia, basándose en los hechos y en la razón.

4. Capacidad para trabajar en equipo, integrando esfuerzos para la consecución de objetivos. Funciones del comisario de familia. Según el artículo 86 de la ley 1098 de 2006.

#### **2.2.1.5 Competencia del Comisario de Familia**

Corresponde a los Comisarios de Familia en Materia de Violencia Intrafamiliar:

1. Recibir todas las denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.
2. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia que se vean afectados por situaciones de violencia intrafamiliar.
3. Definir temporalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos, y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes;
4. Fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar. Una víctima de violencia intrafamiliar podrá solicitar en cualquier momento una medida de protección frente al Comisario de Familia que de fin a los actos de violencia a los cuales se encuentra sometida.

Corresponde al Comisario de Familia en materia de protección a niños, niñas y adolescentes:

1. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.
2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.

3. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.
4. Adoptar las medidas de Restablecimiento de Derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.

Corresponde al Comisario de Familia en materia de prevención:

1. Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
2. Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.

#### **2.2.1.6 Corresponde al Comisario de Familia con relación a medidas de Restablecimiento:**

El comisario de familia, según El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2007) se entiende como medidas de restablecimiento de derechos, las cuales son “decisiones de naturaleza administrativa que decreta la autoridad competente para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (P. 01).

Por lo tanto, debe: Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.

Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la Ley 1098 de 2006, para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.

Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.

Como se puede observar las funciones que debe realizar un comisario de familia está el informar y garantizar los deberes y derechos de los niños, niñas y adolescentes y regirse según la Ley 1098 de 2006 según sea el caso.

#### **2.2.1.7 Corresponde al Comisario de Familia en materia de conciliación**

Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.

Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

#### **2.2.1.8 Defensorías de Familia**

La Ley 1098 del 2006, define a la Comisaría de Familia como un organismo distrital o municipal, o intermunicipal, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar en el que se hayan presentados casos de violencia.

Pese a que la ley define a la defensoría de familia, en concreto, solo cita al defensor de familia para definirlo como el responsable de esta institución interdisciplinaria. En

Colombia, la doctrina ha revisado poco sobre estos organismos de apoyo a la jurisdicción de familia, en comparación a otras instituciones de derecho.

Por su parte, García (1991) determina la importancia y desempeño de la función del defensor de familia como pieza clave en la jurisdicción de familia, invitando a entenderlo como un organismo de protección: Organismos protectores del menor: Constituye un sistema de protección de los menores y señala como órgano rector al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que funge por medio del titular Defensor de Familia, quizá el funcionario administrativo que en este campo recibe mayores poderes con lo que también exige mayores deberes, y de cuya capacitación, seriedad y convicción depende el éxito o el fracaso de las normas.

Por lo antes expuesto, se puede decir que las Comisarías de Familia trabajan con aquellos casos relacionados con:

1. Violencia intrafamiliar
2. Presuntos maltratos infantiles
3. Presuntos delitos sexuales
4. Violencia de pareja
5. Conciliaciones de alimentos
6. Visitas
7. Custodia y fijación de alimentos, entre otros.

#### **2.2.1.9 Calidades para ser Defensor de Familia.**

Para ser Defensor de Familia se requieren las siguientes calidades:

1. Ser abogado en ejercicio y con tarjeta profesional vigente.
2. No tener antecedentes penales ni disciplinarios.

3. Acreditar título de posgrado en Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal, Derechos Humanos, o en Ciencias Sociales siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa.

#### **2.2.1.10 Deberes del Defensor de Familia.**

Según Ley 1098 de 2006, son deberes del Defensor de Familia:

1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran.
2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este Código le otorga.
3. Prevenir, remediar y sancionar por los medios que señala la ley, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal.
4. Emplear las facultades que esta ley le otorga en materia de pruebas, siempre que estime conducente y pertinente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.
5. Guardar reserva sobre las decisiones que deban dictarse en los procesos, so pena de incurrir en mala conducta. El mismo deber rige para los servidores públicos de la Defensoría de Familia.
6. Dictar las providencias dentro de los términos legales; resolver los procesos en el orden en que hayan ingresado a su despacho, salvo prelación legal; fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal, y asistir a ellas. Parágrafo. La violación de los deberes

de que trata el presente artículo constituye falta que se sancionará de conformidad con el respectivo régimen disciplinario.

#### **2.2.1.11 Funciones del Defensor de Familia**

Corresponde al Defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
3. Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.
4. Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5. Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.
7. Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente
9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la

suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

10. Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo

extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.

11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.

12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.

13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

14. Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente

15. Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.

16. Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.

17. Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004

18. Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.



19. Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil.

#### **2.2.1.12 Funcionamiento y Competencias de las Defensorías de Familia y de las Comisarias de Familia.**

Cuando en un municipio exista la Defensorías de Familia y las Comisarias el criterio que diferenciará las competencias será Ley 1098 DE 2006

<b>Defensor de Familia</b>	<b>Comisario de Familia</b>
Prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños y niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.	Prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar. Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modifico la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación

**Fuente:** Decreto 4840 de 2007, Artículo 7

Como se puede observar, la diferencia entre defensoría de Familia, estas entidades son a nivel central propias del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y la Comisarias de Familia son entidades de nivel municipal. La Comisaria de Familia realiza las conciliaciones de custodia, cuidado personal y alimentación establecidas según la Ley 1098 de 2006.

### **2.2.2 Razones por las cuales se han presentado los conflictos de competencia entre las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia en el municipio de Medellín**

Según Correa (2019) existen siete problemáticas: La ausencia de criterio para diferenciar los conflictos familiares de la violencia; la revictimización institucional; la falta de seguimiento y efectividad de las medidas de protección por los conflictos de competencia que se generan entre Comisario de Familia y Defensoría de Familia, la cobertura insuficiente, la falta de inmediatez en la atención y el desconocimiento de los derechos de las víctimas.

También, las comisarías de familia, organismos que se encargan de garantizar los derechos de los integrantes de un núcleo familiar en el que se haya presentado violencia y prevenir su vulneración, no alcanzan a cumplir a cabalidad su labor generando conflictos de competencias entre ambos organismos.

Asimismo, otra perspectiva del problema es que, aunque las comisarías están adscritas a las entidades territoriales las alcaldías como encargadas de prevenir la vulneración de derechos en el entorno familiar, la Nación también cumple esta función a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Como lo expresa, Correa (2019), actualmente las comisarías cumplen una función adecuada, las víctimas que necesitan sus servicios y además protección, muchas veces no saben hasta qué punto llega la tarea que cumple la comisaría y en qué casos quien debe atenderlas es el ICBF a través de las defensorías de Familia”.

Otro aspecto es que un defensor de Familia se origina una confusión por parte del artículo 98 del Código de Infancia antes de la vigencia de esa norma, las defensorías se encargaban de atender vulneraciones de derechos, mientras que la labor de las comisarías

era de prevención de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, el artículo es claro en que en los municipios donde no hay defensor, sus funciones las cumplirá el comisario. Igualmente, al indagar en algunos estudios anteriormente descrito se encontró:

Por lo tanto, Ascuntar, D; Vélez, H. y Torres, L. (2016), expresan que: La Violencia intrafamiliar no es sólo un problema de las Comisarías de Familia, pues su accionar se limita a la imposición de las medidas de protección. Se requiere una participación más proactiva de demás sectores y organismos estatales que atiendan y protejan a las víctimas de violencia intrafamiliar y judicialicen a aquellos sujetos que la causan. La imposición de medidas de protección hace parte de la función jurisdiccional de las Comisarías de Familia y tiene como objetivo, prevenir, proteger y sancionar las conductas que lesionan la familia y sus miembros.

Lo anterior, bajo la perspectiva de que el legislador ha entendido que estas autoridades han sido creadas con un único propósito y es servir a la familia. Su especialidad, entonces, las hace ser acreedoras de cumplir el papel fundamental de protección de la familia a través de la potestad jurisdiccional que se les ha otorgado.

En su labor jurisdiccional, las Comisarías de Familia han sido dotadas por parte de la ley de un amplio margen de discrecionalidad para adoptar, según criterios de necesidad y pertinencia, la medida de protección asistencial, provisional y/o definitiva que consideren más apropiada. No obstante, lo anterior, su labor se halla atada al “visto bueno” que pueda otorgar el Juez de Familia para dar un amparo realmente efectivo a quien sea víctima de violencia intrafamiliar.

Por consiguiente, Gómez, D. y Estrada, L. (2017), en los diagnósticos de las incongruencias y dificultades que se presentan en la actuación administrativa y judicial del PARD. Una vez analizado el Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos –

PARD-, se comparó con la realidad fáctica de algunos de los procesos y trámites que se adelantan en varias instancias públicas como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Municipios como Medellín y Rionegro; con este fin se realizó una reunión de trabajo, analizando en forma aleatoria procesos en trámite.

Es por ello, Aranceta, M; Montoya, F. y Ramírez, V. (2015), las dificultades encontradas son entre otras la falta de capacitación de las autoridades competentes, los defensores de familia y comisarios de familia que han hecho que su aplicación varíe de un despacho a otro y que no pueden ser solucionados por la falta de claridad en la norma; situaciones como: diferencias en la medición de tiempos para la pérdida de competencia, momento exacto de la realización de la verificación de derechos, período en que se dicta el auto de apertura, la forma de notificar a las partes del proceso, la ley que debe aplicarse en materia de conciliación, las pruebas que deben emplearse y en qué momento debe comisionarse a otra autoridad, medidas de restablecimiento de derechos, homologación y el seguimiento a las medidas. Las Comisarías de Familia se abstienen de iniciar el PARD en los casos en que la violencia intrafamiliar no es evidente, pese a la vulneración existente para los niños, niñas y adolescentes. Al no regularse el término para proferir auto de apertura se generan dificultades respecto del inicio del cómputo del término para la pérdida de competencia en sede administrativa del PARD, afectándose el debido proceso.

A continuación, se presenta una Sentencia: Conflicto de Competencia Administrativas – Entre la Comisaría de Familia Trece de Medellín y la Comisaría Segunda de Familia Fray Damián de Santiago de Cali / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia para resolver conflictos de competencia administrativa entre autoridades que deben adelantar seguimiento a medidas de restablecimiento:

El 24 de enero de 2018, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- Centro Zonal Sur-, recibió denuncia anónima por presuntos actos de abuso sexual contra los niños

Mediante auto del 26 de enero de 2018, la Defensoría Segunda de Familia de Apoyo- Centro Zonal Nororiental- Valle del Cauca, dio inició al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos en favor de los niños L.I.M.R y J.D.M.R.

El 6 de febrero de 2018, la Comisaría Segunda de Familia de Fray Damian de Santiago de Cali resolvió avocar el conocimiento del proceso administrativo de restablecimiento de derechos a favor de los niños L.I.M.R y J.D.M.R.

Se realizó audiencia de conciliación a la que asistieron los padres de los niños, el abuelo, presunto agresor, y la Personera Delegada.

El 3 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió declarar su falta de competencia para conocer del conflicto de competencias administrativas, por tratarse de autoridades de diferentes departamentos. De acuerdo con lo señalado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En consecuencia, remitió las actuaciones a esta Sala (folio 240).

Por lo tanto, la Comisaría Segunda de Familia de Fray Damián de Santiago de Cali

Sostuvo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1098 de 2006, el competente para conocer de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos es la autoridad del lugar en donde se encuentre el niño.

Ahora bien, la Comisaría Trece de Familia de Medellín, sostuvo que de acuerdo con lo señalado en el artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, el seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del respectivo coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Señaló que es claro que el proceso se falló mediante Resolución No. 0156 del 10 de abril de 2018 y se encuentra en etapa de seguimiento. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, corresponde realizar el respectivo seguimiento a la autoridad administrativa que haya adoptado las medidas de protección

Es por ello, que en competencia según la Ley 1878 de 2018 introdujo varias modificaciones a la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia. Fue publicada el 9 de enero de 2018, fecha a partir de la cual se entiende que entró a regir de manera integral en todo el territorio nacional.

El artículo 3° de la citada Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 y le adicionó el párrafo tercero conforme al cual los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas en los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos serán resueltos por los jueces de familia.

En consecuencia, la Sala estima procedente hacer una revisión de las normas legales, con base en la cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el (presunto) conflicto que le ha sido planteado y fundamentará la decisión que corresponda.

La enunciada revisión comprende:

- a) la competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para resolver los conflictos de competencias administrativas;
- b) la posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso -;
- c) el alcance del párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1878 de 2018 frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia;
- d) la vigencia de la Ley 1878 de 2018;

e) las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018.

### **2.2.3 Orientaciones del Consejo de Estado**

El Consejo de Estado es el tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en tal virtud conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra los decretos dictados por el Gobierno Nacional que no sean de competencia de la Corte Constitucional, de los casos de pérdida de investidura de los congresistas y de la acción de nulidad electoral de acuerdo a la ley, resuelve las controversias y litigios de mayor importancia originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Asimismo, fija las pautas jurisprudenciales que las autoridades, magistrados y jueces de la jurisdicción deben atender para resolver casos similares. Según Consejo de Estado (2019).

También actúa como cuerpo supremo consultivo del Gobierno Nacional en asuntos de administración a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, encargada de absolver las consultas formuladas por los ministros y los directores de departamentos administrativos. También resuelve los conflictos de competencias administrativas y está facultada para presentar ante el Congreso de la República proyectos de ley y de reforma a la Constitución Política.

En este mismo orden de ideas, dentro de las responsabilidades del Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra la de definir los lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a las víctimas de violencia basada en género por parte de las Comisarías de Familia y otras autoridades administrativas. En cumplimiento de dicho mandato, mediante Resolución

0163 del 6 de marzo de 2013 fueron adoptados los citados lineamientos técnicos, los cuales son de obligatoria observancia para los funcionarios de las Comisarías de Familia del país y las demás autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales que atiendan casos de violencia basada en género.

Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada para el acceso a la justicia que tienen las víctimas de violencia intrafamiliar, la cual conlleva de manera implícita la violación de los derechos humanos, repercute en el ámbito de la integridad física y moral de las personas agredidas, y pone en peligro el derecho a la vida, imperativo máximo que se constituye en condición para el ejercicio de los demás derechos humanos.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 42, señala que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja, y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes, y, por lo tanto, cualquier forma de violencia en la familia debe ser sancionada de conformidad con la ley.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los distintos pronunciamientos sobre el tema ha señalado de manera reiterativa que cualquier actuación enmarcada dentro de la violencia intrafamiliar se considera destructiva de la armonía y la unidad de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, dado que debe primar la cordialidad, la comprensión, la paz y un trato acorde con la dignidad humana.

#### **2.2.6 Fundamentos Legales**

Pérez (2009) las bases legales “Es el conjunto de leyes, reglamentos, normas, decretos entre otros, que establecen el basamento jurídico sobre el cual se sustenta la investigación”.



### **Constitución Política de 1991**

A raíz de todos los Convenios, Tratados Internacionales y las Leyes que surgieron antes de la Constitución Política de 1991 se logra establecer la necesidad de brindar mayores garantías a los menores de edad puesto son ellos el futuro de la sociedad, es así como se da lugar a un texto Constitucional que consagre normas de carácter fundamental en las cuales se tenga preferencia por los menores de edad toda vez que estos son sujetos de especial protección en vista de que no pueden defender sus derechos por sí mismos, es por tanto que el Estado tiene la necesidad de otorgarles a ellos mecanismos de protección e imponer en la sociedad y la familia la obligación de protegerlos y velar por el cumplimiento y el respeto de sus derechos.

Teniendo en cuenta que los menores de edad son el pilar de la sociedad estos se deben formar como seres humanos con comportamientos morales y éticos que sirvan para el sostenimiento y perpetuidad de la misma, en Colombia la Constitución Política de 1991 les ha otorgado la calidad de sujetos de especial protección Constitucional, y busca que a través del Estado, la sociedad y las familias se hagan valer y prevalecer sus derechos, que a su vez se encuentran incorporados en la misma.

En el Estado Social de Derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de políticas públicas que les resulten aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen. (Constitución Política de Colombia, Artículo 44). El Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia consagra que:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión y que serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia y es la familia, la sociedad y el Estado quienes tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Este artículo expresa, los derechos primordiales que tienen los niños, niñas y adolescentes a un nombre, nacionalidad, la vida, salud, seguridad social entre otros. Así como los derechos a proteger y a garantizar una formación integral.

### **Ley 294 de 1996**

Esta Ley tiene como objeto la protección integral a todas las personas que se ven sometidas a la violencia intrafamiliar, pero a su vez diseña mecanismos de protección especial para los menores, los cuales se dan por medio de sanciones, que tienen como finalidad castigar y prevenir que estos sean víctimas de la violencia dentro de sus hogares y así mismo garantizar la protección de sus derechos fundamentales, así se sobre pongan sobre los derechos de los demás.

A través de esta ley se desarrolla en el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a ésta su armonía y unidad ofreciendo protección a los niños, niñas y adolescentes con el propósito de sancionar y proteger a las víctimas.

### **Ley 1098 de 2006**

Con esta Ley se crea el código de infancia y la adolescencia que busca garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes su pleno desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Su articulado tiene por finalidad no trasgredir los derechos fundamentales de los menores, las normas son de imperativo cumplimiento, de orden público y de carácter irrenunciable, cuando haya conflicto entre las normas se aplicarán los principios consagrados en esta Ley de forma prevalente con el objetivo de proteger al niño, niña y adolescente y no vulnerar el principio del interés superior.

La referida Ley busca que en los casos en que se presente conflictos entre las normas o disposiciones administrativas en las que haga parte un menor de edad se aplicara la norma más favorable en pro del principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

A la luz del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 del 08/11/2006), se encuentra en su título 1º los principios que rigen la garantía protectora de los niños, niñas, adolescentes y familias en Colombia, estos principios se desarrollan principalmente en los Artículos 7, 8 y 9 que a continuación se transcriben:

**Artículo 7. Protección Integral.** Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y

la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos. (P. 01)

Como lo define este artículo la protección integral es aquel donde se reconoce los deberes, derechos, prevención, amenaza que pueden surgir. Se diseñan una serie de políticas, planes, programas con el propósito que a nivel nacional, distrital y municipal controlen y manejen los recursos físicos, humanos y financieros.

**Artículo 8. Interés Superior de Los Niños, Las Niñas y Los Adolescentes.** Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes. (P. 01)

Según este artículo el Interés Superior de los Niños, Niñas y Adolescentes, se trata de la obligación que se tiene de dar la satisfacción integral y completa según los Derechos humanos.

**Artículo 9. Prevalencia de los Derechos.** En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales,

administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente. (P. 01)

Por otra parte, el Artículo 205 ídem, señala que:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. (P. 20)

Se está frente a unas normas supremamente protectoras, en donde la misma ley impone que las instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, pudiendo ser exigidos por cualquier persona. El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

El párrafo del Artículo 11 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia establece que:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7ª/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.

A nivel mundial existen tratados internacionales que sirven como soporte de la normatividad interna, hay organismos que se encargan de vigilar y proteger el cumplimiento de esta obligación estatal para con los menores, una de éstas es la Convención de los Derechos del Niño, en donde la Asamblea General de la ONU, establece la Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, la cual entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el Artículo 49, y de la que es importante retomar de su preámbulo, tenemos que:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. (Asamblea General de la ONU, Resolución 44/25 del 20/11/1989).

Al tener presente la necesidad de proporcionar al niño una protección especial, ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 los Derechos del Niño y, en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, los Artículos 23 y 24), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el Artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan por el bienestar del niño.

Se indica en la Declaración de los Derechos del Niño: "El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento" (ONU, 1959). Surge entonces la declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, que dispone con particular referencia, la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.

En todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles, necesitan especial consideración, teniendo en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño; se reconoce la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo... (Asamblea General de la ONU, 1959).

## CONCLUSIONES

Los conflictos de competencias son aquellos que surgen entre Juzgados y Tribunales de distinto orden jurisdiccional, integrados en el poder judicial, por considerarse competentes o incompetentes, para el conocimiento de un determinado asunto y que se resuelve por una Sala especial del Tribunal Supremo.

Por lo tanto, al diferenciar las Defensorías de Familia son aquellos organismos del nivel central propias del Instituto Colombiano de Bienestar de Familia (ICBF), mientras que las Comisarías de Familia son instituciones a nivel municipal coordinadas por ICBF. Es por ello, que las Comisarías de Familia, por estar en los diferentes municipios colombianos tienden a tener una gran cercanía con la comunidad.

Es por ello, que la Policía Nacional, se convierte en el apoyo de los integrantes de la familia sin importar, sexo, condición o edad frente a una situación que corra en peligro la vida o integración física de una persona. Por lo que surge la igualdad de condiciones las funciones subsidiarias, de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Mientras que, al inicio de la competencia prevalente de las Defensorías de Familia, ha generado muchas diferencias que tienden a confundir en el momento de asumir funciones en aquellos municipios donde confluyen. Sin embargo, se ha diseñado un criterio diferenciador entre la Defensoría de Familia como la Comisaría de Familia de ambas el Inspector de Policía, asumirán las funciones recíprocas únicamente respecto de las que, el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 otorga, salvo la declaratoria de adoptabilidad que es competencia exclusiva del Defensor de Familia.



Por consiguiente, la Defensoría de familia, se encarga de prevenir, garantizar y establecer los derechos exclusivos de los niños, niñas y adolescentes en el caso de maltrato, amenazas o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar, mientras que el Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos no solo de los niños, niñas, adolescentes, sino de los demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas dentro del contexto de la violencia intrafamiliar.

Por lo anteriormente, descrito se puede decir y según lo que expresa Correa (2019) existen siete problemáticas entre la defensoría y comisaria de familia: La ausencia de criterio para diferenciar los conflictos familiares de la violencia; la revictimización institucional; la falta de seguimiento y efectividad de las medidas de protección por los conflictos de competencia que se generan entre Comisario de Familia y Defensoría de Familia, la cobertura insuficiente, la falta de inmediatez en la atención y el desconocimiento de los derechos de las víctimas.

Es por ello, que el defensor de Familia se suscita una confusión por parte del artículo 98 del Código de Infancia antes de la vigencia de esa norma, las defensorías se encargaban de atender vulneraciones de derechos, mientras que la labor de las comisarías era de prevención de la violencia intrafamiliar. El artículo es claro en que en los municipios donde no hay defensor, sus funciones las cumplirá el comisario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Medellín (2019). Comisarías de Familia Cuenta con vos. Disponible en:  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://21f40b444b9fca5d0214ca799c222796>
- Alcaldía de Los Santos (2017). Los Santos Con Agua Crece 2016-2019. Recuperado en:  
<http://www.lossantos-santander.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Comisaria-de-Familia.aspx>
- Artavia, S. y Picado, C. (2019). Principios sobre la competencia. Recuperado en:  
[https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2016/Junio/Curso\\_Principios\\_sobre\\_competencia.pdf](https://www.masterlex.com/descargas/PuntoJuridico/2016/Junio/Curso_Principios_sobre_competencia.pdf)
- Arias, F. (2012). El Proyecto de Investigación. Recuperado  
 de <http://es.scribd.com/doc/131137657/EL-PROYECTO-DE-INVESTIGACION-Fidias-Arias#scribd>  
<http://es.slideshare.net/paundpro/el-proyecto-de-investigacion-fidias-arias-2012>
- Ascuntar, D; [Vélez, H.](#) y Torres, L. (2016), en su trabajo Principio del interés superior frente al conflicto de competencias en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, Caldas, Antioquia. Universitaria Lasallista Facultad de Ciencias Sociales Programa de Derecho. Disponible en:  
[http://repository.lasallista.edu.co/dspace/bitstream/10567/1989/1/PIS\\_frente\\_conflicto\\_competencias\\_PARDNNA.pdf](http://repository.lasallista.edu.co/dspace/bitstream/10567/1989/1/PIS_frente_conflicto_competencias_PARDNNA.pdf)
- Aranceta, M; Montoya, F. y Ramírez, V. (2015), en su tesis de grado Contradicciones en el proceso de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia, Medellín. Universidad de Medellín Facultad de Derecho Especialización en Derecho de Familia Medellín

Bavaresco, A. (2006). Proceso metodológico en la investigación: Cómo hacer un Diseño de Investigación. Maracaibo, Venezuela. Recuperado de: [http://biblioteca.bcv.org.ve/cgi-win/be\\_alex.exe?Autor=Bavaresco+de+Prieto,+Aura&Nombrebd=bcv\\_internet](http://biblioteca.bcv.org.ve/cgi-win/be_alex.exe?Autor=Bavaresco+de+Prieto,+Aura&Nombrebd=bcv_internet)

Correa, S. (2019). Los casos de violencia intrafamiliar siguen en aumento en el país. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/comisarias-a-medias-para-cumplir-su-rol-MB10331836>

Consejo de Estado (2019). Nuestra Institución. Disponible en:

<http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/nuestra-institucion/index.htm>

Decreto 2737. Código del Menor. Bogotá, Colombia, 27 de Noviembre de 1989.

Departamento Administrativo de Bienestar Social - DABS. (2001). Plan Distrital para la atención integral a los niñas víctimas de abuso y explotación sexual. Bogotá.

Recuperado en:

[http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014\\_doc\\_otros/plan\\_distrital\\_para\\_la\\_atencion\\_de\\_violencia\\_intrafamiliar.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014_doc_otros/plan_distrital_para_la_atencion_de_violencia_intrafamiliar.pdf)

Enciclopedia jurídica. (2019). Conflictos de competencia. Recuperado en:

<http://www.enciclopedia-juridica.com/d/conflictos-de-competencia/conflictos-de-competencia.htm>

Gómez, D. y Estrada, L. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia, Colombia. Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado en:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n1/v8n1a08.pdf>

Jiménez, R. (2012). Naturaleza del Defensor de Familia como Institución garante de la eficacia de los derechos de la niñez y la adolescencia. ¿Conciliador o Juez?

Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602012000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602012000100008)

Ley 1437 de 2011- Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011 Congreso De La República. Colombia. Recuperado en:  
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co055es.pdf>

Ley 1098 de 2006. Noviembre 8 de 2006, Colombia. Disponible en:  
[https://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_de\\_la\\_Infancia\\_y\\_la\\_Adolescencia\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_la_Infancia_y_la_Adolescencia_Colombia.pdf)

Luppi, (2017), en su trabajo de grado titulado: "Mujeres Víctimas De Violencia de Género" Una mirada sobre la intervención de la Comisaria de la Mujer y la Familia en la ciudad de Azul, Tandil, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Facultad de Ciencias Humanas Licenciatura en Trabajo Social

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2016). Concepto 135. Recuperado en:  
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/civil-y-familia/en-materia-de-restablecimiento-de-derechos-defensor-de-familia-no>

Ministerio de Justicia y del derecho (Minjusticia, 2019). Comisarios de Familia. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Conexi%C3%B3n-Justicia/Comisarios-de-Familia>

Rojas, M. (2008). Restablecimiento de derechos de la infancia. Temis/Universidad de los Andes, Bogotá.