

**Diseño de instrumento normativo-administrativo para la rectoría y potestad sancionadora
del Ministerio de Justicia en Comisarías de Familia (Ley 2126 de 2021)**

Francisco Javier Pedrozo Rapalino

Jonny Alexander Castañeda Manrique

Directora

Diana María Rey Lema

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Especialización en Derecho Administrativo

2025

Dedicatoria

Deseamos dedicar este gran logro a nuestras familias, quienes con su apoyo incondicional, paciencia y comprensión, hicieron posible la culminación de esta meta.

Así mismo, dedicamos este esfuerzo a nuestros docentes y mentores, por orientar nuestro camino académico con sabiduría y exigencia.

Agradecimientos

Comenzamos expresando nuestra más profunda gratitud a Dios Todopoderoso, cuyo amor y misericordia nos están dando cada día la fuerza y la determinación para seguir adelante y alcanzar nuestras metas.

Agradecemos también a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, pues gracias a esta prestigiosa institución educativa estamos viendo hecho realidad nuestro tan anhelado sueño de culminar la Especialización en Derecho Administrativo.

Del mismo modo, expresamos con el corazón nuestro agradecimiento a todas las personas que están siendo parte esencial de nuestro crecimiento personal y profesional: familiares, amigos, compañeros, profesores y jefes, quienes con su apoyo, enseñanzas y compañía están contribuyendo a convertir este logro en una realidad llena de significado.

Hoy, más que nunca, reconocemos que cada paso que hemos dado ha sido posible gracias a todos ellos.

Resumen

El presente trabajo de grado tiene como objetivo diseñar y proponer un instrumento normativo-administrativo que permita al Ministerio de Justicia y del Derecho ejercer de manera eficaz su función de rectoría funcional y sus facultades sancionadoras sobre las Comisarías de Familia, conforme a lo dispuesto en los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021. La investigación parte de un análisis exhaustivo del marco constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial aplicable, destacando la necesidad de garantizar el debido proceso, la eficacia administrativa y el respeto a la autonomía territorial. Posteriormente, identifica las principales brechas y desafíos operativos que obstaculizan el ejercicio de la inspección, vigilancia y control ministerial, tales como la ausencia de protocolos claros, la limitada capacidad institucional y las desigualdades territoriales en la prestación del servicio de justicia familiar. Finalmente, se formula un proyecto de decreto reglamentario que establece procedimientos, criterios y mecanismos para la rectoría y la potestad sancionadora, con el fin de fortalecer la gobernanza del Sistema Nacional de Comisarías de Familia. Este instrumento busca garantizar un servicio homogéneo, eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales, especialmente en la protección de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar.

Palabras claves: Rectoría funcional; Comisarías de Familia; Inspección, vigilancia y control; Potestad sancionadora; Ley 2126 de 2021

Abstract

The purpose of this thesis is to design and propose a regulatory-administrative instrument that allows the Ministry of Justice and Law to effectively exercise its functional leadership role and its sanctioning powers over the Family Police Stations, in accordance with the provisions of Chapters VI and VII of Law 2126 of 2021. The study begins with a comprehensive analysis of the constitutional, legal, doctrinal, and jurisprudential framework, highlighting the importance of due process, administrative efficiency, and respect for territorial autonomy. It then identifies the main gaps and operational challenges hindering the exercise of ministerial inspection, surveillance, and control, such as the absence of clear protocols, limited institutional capacity, and territorial inequalities in the provision of family justice services. Finally, it proposes a draft regulatory decree that establishes procedures, criteria, and mechanisms for steering and sanctioning, aiming to strengthen the governance of the National System of Family Commissaries. This instrument seeks to ensure a homogeneous, efficient, and rights-based service, particularly in protecting women, children, and adolescents who are victims of domestic violence.

Keywords: Functional steering; Family Commissaries; Inspection, surveillance, and control; Sanctioning power; Law 2126 of 2021

Tabla de Contenido

Introducción	11
Planteamiento del Problema	14
Objetivo General.....	17
Objetivos Específicos.....	17
Justificación	18
Revisión de antecedentes	21
Marco Teórico y Conceptual	24
Comisarías de Familia: naturaleza híbrida y funciones	24
Función de rectoría en el derecho administrativo colombiano	25
Inspección, vigilancia y control.....	26
Facultades sancionadoras.....	27
Diseño Metodológico.....	29
Enfoque y tipo de investigación.....	29
Técnicas e instrumentos.....	30
Fases del Diseño Metodológico.....	31
Criterios de Validez y Confiabilidad	32
Desarrollo de los objetivos específicos.....	33

Marco constitucional, normativo y jurisprudencial que sustenta la función de rectoría funcional y las facultades sancionadoras del Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia.....	33
Marco constitucional: Debido proceso, función administrativa y autonomía territorial	34
Naturaleza jurídico-funcional de las Comisarías de Familia y su misión legal.....	58
Rectoría funcional del Ministerio de Justicia y del Derecho.....	58
Facultades de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) sobre Comisarías de Familia.....	59
Potestad sancionadora administrativa.....	60
Procedimiento sancionatorio del MJD	61
Jurisprudencia constitucional reciente sobre Comisarías de Familia y debida diligencia	62
Brechas y desafíos institucionales y territoriales del modelo de Inspección, Vigilancia y Control sobre las comisarías de familia	63
Brechas derivadas de la estructura institucional del Ministerio de Justicia	64
La tensión entre el modelo legal y la descentralización municipal	66
La brecha financiera como núcleo del incumplimiento territorial	68
Brechas en infraestructura física y condiciones de funcionamiento.....	70
Fallas en articulación interinstitucional y ausencia de interoperabilidad.....	71
Brechas en talento humano: inestabilidad, insuficiencia y desigualdad salarial	73

Limitaciones del procedimiento sancionatorio y ausencia de ejercicio del poder correctivo	74
El problema de la responsabilidad sancionable: ¿comisarios o alcaldes?	76
Instrumento normativo-administrativo que regule y estandarice el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, control y sanción, garantizando el debido proceso y el respeto a la autonomía territorial.....	78
Conclusiones.....	90
Recomendaciones	92
Referencias Bibliográficas	95

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Técnicas e instrumentos utilizados</i>	30
Tabla 2 <i>Fases del diseño metodológico</i>	31

Lista de apéndices

Apéndice A <i>Cuestionario de la encuesta aplicada</i>	101
Apéndice B <i>Consentimiento informado</i>	103

Introducción

La consolidación de un sistema de protección integral frente a las violencias intrafamiliares en Colombia ha sido un reto constante para el Estado, particularmente para las entidades territoriales responsables de la prestación del servicio de Comisarías de Familia. La expedición de la Ley 2126 de 2021 representó un hito normativo orientado a fortalecer estas dependencias mediante su reorganización institucional, la definición de estándares mínimos para su operación y la asignación de un rol de rectoría al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de garantizar uniformidad, calidad y oportunidad en la atención. No obstante, la implementación de esta ley ha revelado una serie de vacíos normativos y procedimentales que dificultan el ejercicio efectivo de las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción, especialmente aquellas previstas en los Capítulos VI y VII del texto legal.

En el nivel territorial, múltiples municipios, principalmente los de categorías cuarta, quinta y sexta, continúan experimentando limitaciones estructurales que afectan la capacidad de las Comisarías de Familia para cumplir los estándares legales. Estas limitaciones, ampliamente documentadas en los oficios remitidos al Ministerio de Justicia y en los diagnósticos institucionales, incluyen insuficiencia de equipos interdisciplinarios, infraestructura inadecuada, carencia de herramientas tecnológicas, deficiencias presupuestales y cargas laborales excesivas.

A esta situación se suman las dificultades para cumplir los plazos procesales y las obligaciones derivadas de la Ley 294 de 1996 y otras normas conexas, como se evidencia en la entrevista incluida en el documento. Estas condiciones no solo afectan la calidad del servicio, sino que inciden directamente en la posibilidad de garantizar los derechos fundamentales de las mujeres, niños, niñas, adolescentes y otros sujetos de especial protección constitucional que acuden a estas instancias.

En ausencia de un desarrollo reglamentario claro, el Ministerio de Justicia enfrenta obstáculos significativos para ejercer de manera uniforme y efectiva sus funciones rectoras. Actualmente, no existe un procedimiento reglamentado que permita efectuar visitas, elaborar diagnósticos vinculantes, formular planes de mejora obligatorios, realizar seguimiento a su cumplimiento, ni determinar con claridad los criterios para imponer sanciones administrativas conforme a los principios de legalidad, debido proceso, tipicidad y proporcionalidad. La falta de estos referentes genera inseguridad jurídica, reduce la capacidad del Ministerio para orientar y corregir el funcionamiento de las Comisarías de Familia, y expone a los funcionarios territoriales a riesgos sancionatorios que no siempre corresponden a responsabilidades estrictamente individuales, sino a fallas estructurales del ente territorial.

Este trabajo de grado surge, precisamente, ante la necesidad de contar con un instrumento normativo-administrativo que materialice las competencias otorgadas por la Ley 2126 de 2021 y permita fortalecer el Sistema Nacional de Comisarías de Familia desde una perspectiva de gobernanza multinivel. El propósito del estudio es analizar el marco jurídico vigente, examinar la realidad institucional y territorial de las comisarías y, con fundamento en ello, diseñar un proyecto de decreto reglamentario que estructure de manera coherente y garantista los procedimientos necesarios para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción a cargo del Ministerio de Justicia.

Para alcanzar este propósito, se desarrolló una investigación cualitativa, descriptiva y analítico-jurídica, sustentada en un riguroso análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales; la revisión de documentos oficiales y comunicaciones institucionales; y la integración de evidencia cualitativa obtenida mediante una entrevista semiestructurada a un actor institucional con experiencia directa en la operación territorial. Este enfoque metodológico

permitió identificar con precisión las brechas entre los estándares legales y la realidad operativa de las comisarías, así como los límites actuales de la rectoría en ausencia de reglamentación.

El documento se organiza en tres capítulos principales. El primero desarrolla el marco conceptual, normativo y jurisprudencial, abordando los fundamentos de la rectoría, la naturaleza de las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción, y los estándares constitucionales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa. El segundo capítulo expone un análisis institucional y territorial detallado, sustentado en los oficios, diagnósticos y testimonios revisados, que permite comprender las desigualdades territoriales y los factores estructurales que condicionan la operación de las Comisarías de Familia. El tercer capítulo presenta el diseño metodológico y culmina con la formulación del proyecto de decreto reglamentario, estructurado con criterios de técnica normativa, secuencia procedimental, mecanismos de prevención y corrección, definición de formas de imputación, y salvaguardas del debido proceso.

En suma, este trabajo constituye un aporte académico y práctico a la consolidación del Sistema Nacional de Comisarías de Familia, ofreciendo una propuesta normativa coherente con la ley, con los hallazgos institucionales y con las necesidades reales del territorio. Su implementación permitiría avanzar hacia un modelo de rectoría más eficaz, articulado y garantista, orientado a fortalecer la protección de los derechos fundamentales y a mejorar la calidad del servicio de justicia familiar en todo el país.

Planteamiento del Problema

La función sancionadora constituye un pilar esencial del Estado de derecho, en tanto garantiza la observancia de la legalidad, la corrección de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y la protección efectiva de los derechos fundamentales. Desde el artículo 29 de la Constitución Política, que extiende el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, hasta el artículo 209, que regula los principios de la función administrativa, la potestad sancionadora se configura como un instrumento legítimo para que la administración asegure el cumplimiento de sus fines. Asimismo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021) establece las garantías mínimas que deben acompañar cualquier actuación sancionatoria, reforzando su papel como mecanismo preventivo y correctivo en la gestión pública. De igual modo, la Ley 489 de 1998 reconoce la rectoría de los ministerios sobre sus sectores administrativos, legitimando la intervención del nivel central para fijar lineamientos obligatorios y ejercer control correctivo.

En este marco, la potestad sancionadora administrativa no solo cumple una función disuasiva frente a eventuales incumplimientos, sino que también constituye un medio para equilibrar las tensiones entre autonomía territorial y prevalencia del interés general, asegurando que la descentralización no se traduzca en inequidades o en desprotección de derechos.

La Ley 2126 de 2021, “Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”, introdujo un cambio trascendental en la organización del servicio de justicia familiar en Colombia. Esta norma buscó superar las profundas desigualdades territoriales en la calidad de la atención, al otorgar al Ministerio de Justicia y del Derecho la rectoría del Sistema Nacional de

Comisarías y la facultad de ejercer inspección, vigilancia, control y sanción sobre estas dependencias municipales.

No obstante, en la práctica, la materialización de estas competencias enfrenta limitaciones sustanciales. Los Capítulos VI y VII de la Ley establecen las facultades rectoras del Ministerio, pero carecen de desarrollo reglamentario que precise procedimientos, plazos, etapas y criterios de actuación. En consecuencia, las intervenciones del nivel central han quedado reducidas a un acompañamiento técnico y pedagógico, sin la posibilidad real de ordenar correctivos obligatorios ni de imponer sanciones efectivas. Esta ausencia de un instrumento normativo-administrativo ha generado un vacío que debilita la capacidad del Estado para garantizar la protección integral de las víctimas de violencia intrafamiliar y el acceso efectivo a la justicia familiar.

Los diagnósticos institucionales coinciden en señalar que la prestación del servicio de las Comisarías de Familia continúa marcada por profundas brechas: ausencia de equipos interdisciplinarios, limitaciones tecnológicas, carencias de infraestructura y alta carga laboral (Procuraduría General de la Nación, 2021). Dichas falencias afectan de manera desproporcionada a los municipios de menores categorías, perpetuando desigualdades territoriales en la garantía de derechos fundamentales.

El problema se agrava por la tensión existente entre el principio constitucional de autonomía territorial (arts. 287 y 288 de la Constitución) y la obligación del Estado central de garantizar la igualdad y eficacia en la prestación del servicio público de justicia. Sin un marco normativo claro que regule cómo debe ejercerse la rectoría ministerial, existe el riesgo de que las intervenciones sean percibidas como injerencias indebidas o, en el extremo opuesto, se conviertan en actuaciones meramente formales sin efectos correctivos.

Además, la limitada capacidad institucional del propio Ministerio de Justicia dificulta la supervisión efectiva de más de mil municipios, lo que refuerza la necesidad de contar con protocolos uniformes, criterios de priorización y procedimientos sancionatorios estandarizados que aseguren la transparencia, la eficacia y la proporcionalidad de las medidas.

De este modo, la ausencia de un instrumento normativo-administrativo no solo compromete la efectividad de la Ley 2126 de 2021, sino que amenaza con perpetuar un esquema fragmentado, reactivo y poco preventivo en el funcionamiento de las Comisarías de Familia. En última instancia, esta laguna normativa debilita la capacidad del Estado para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de poblaciones altamente vulnerables.

De acuerdo con lo anterior, la pregunta orientadora del presente trabajo de investigación se formula en los siguientes términos:

¿Cómo puede el Ministerio de Justicia y del Derecho ejercer de manera eficaz, garantista y territorialmente coherente las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción previstas en los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021, teniendo en cuenta los vacíos procedimentales existentes y las brechas estructurales que afectan la operación de las Comisarías de Familia en los municipios del país?

Objetivo General

Diseñar un instrumento normativo-administrativo que permita al Ministerio de Justicia y del Derecho ejercer de manera eficaz su función de rectoría y potestad sancionadora sobre las Comisarías de Familia, conforme a lo dispuesto en la Ley 2126 de 2021.

Objetivos Específicos

Establecer el marco constitucional, normativo y jurisprudencial que fundamenta la rectoría funcional y la potestad sancionadora del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las Comisarías de Familia.

Caracterizar las brechas y desafíos institucionales y territoriales que limitan el ejercicio de inspección, vigilancia y control sobre las Comisarías de Familia.

Formular proyecto de decreto reglamentario (instrumento normativo-administrativo) que establezca procedimientos, criterios y mecanismos claros para el ejercicio legítimo y eficaz de las funciones de rectoría y sanción.

Justificación

La construcción de un instrumento normativo-administrativo que habilite al Ministerio de Justicia y del Derecho para ejercer de manera eficaz su función de rectoría funcional y sus facultades sancionadoras sobre las Comisarías de Familia constituye una necesidad estratégica para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Comisarías. La Ley 2126 de 2021 reconoció a estas dependencias como pilar esencial del acceso a la justicia en el ámbito familiar y, en particular, como un mecanismo prioritario en la atención de casos de violencia intrafamiliar y en la protección de grupos en situación de vulnerabilidad. Tal reconocimiento generó un cambio significativo en la arquitectura institucional, al otorgar al Ministerio competencias en materia de inspección, vigilancia, control y sanción que requieren un desarrollo reglamentario eficaz para materializarse en la práctica.

Sin embargo, pese a la claridad de los mandatos normativos, la experiencia evidencia que dichas competencias permanecen en gran medida en un plano meramente formal, dada la ausencia de un marco jurídico-procedimental integral que oriente la acción del Ministerio. De ahí que la tarea de diseñar un instrumento de esta naturaleza no se reduzca a contar con un reglamento básico, sino a construir un mecanismo operativo que conjugue dos exigencias constitucionales de alta relevancia: i) la obligación estatal de garantizar un servicio público de justicia familiar uniforme, continuo y de calidad; y ii) el respeto a la autonomía territorial de los municipios, reconocida por la Constitución en sus artículos 287 y 288. Alcanzar este equilibrio es un desafío complejo que exige prever procedimientos claros, criterios de priorización, medidas correctivas proporcionales y mecanismos de coordinación interinstitucional que fortalezcan la intervención ministerial sin vaciar las competencias locales.

El instrumento normativo-administrativo proyectado busca transformar el rol rector del Ministerio de Justicia de una función predominantemente orientadora hacia una función correctiva y sancionadora con impacto tangible en el mejoramiento del servicio. Al definir etapas precisas para la vigilancia funcional, tipos de medidas preventivas y correctivas, así como procedimientos sancionatorios compatibles con el principio de legalidad y el debido proceso (artículo 29 de la Constitución), se genera un marco de actuación transparente y previsible. Esto no solo incrementa la eficacia de la rectoría ministerial, sino que fortalece la seguridad jurídica tanto para la entidad que ejerce el control como para las autoridades territoriales vigiladas, reduciendo el margen de arbitrariedad y las interpretaciones divergentes que debilitan la capacidad del Estado para garantizar derechos fundamentales.

La pertinencia del proyecto se hace aún más evidente si se observa la situación real de las Comisarías en distintos municipios del país: muchas operan con recursos financieros mínimos, carecen de personal interdisciplinario especializado, no cuentan con herramientas tecnológicas básicas y enfrentan una sobrecarga de casos que desborda su capacidad institucional. La falta de un esquema de supervisión y corrección oportuno por parte del nivel central se traduce en deficiencias graves que afectan directamente a la ciudadanía, constituyendo omisiones estatales frente a la protección de derechos fundamentales. En este escenario, un instrumento de rectoría que establezca protocolos de actuación temprana, planes de mejora obligatorios, seguimiento periódico y sanciones proporcionales, permitirá intervenir eficazmente para garantizar la continuidad y calidad del servicio.

El valor agregado de este trabajo radica en que no se limita a reproducir de manera literal las disposiciones de la Ley 2126 de 2021, sino que pretende dotarlas de eficacia mediante un desarrollo operativo sustentado en los principios de la función administrativa (artículo 209 de la

Constitución), en experiencias comparadas de regulación administrativa y en un enfoque diferencial que tenga en cuenta las desigualdades territoriales y poblacionales. De esta manera, el instrumento se convierte en una herramienta flexible, adaptable y orientada a resultados, capaz de cerrar brechas en el acceso a la justicia familiar.

En últimas, la justificación del proyecto reside en la convicción de que el fortalecimiento de la rectoría funcional del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las Comisarías de Familia no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar que todas las personas, independientemente de su lugar de residencia o de la capacidad administrativa de su municipio, tengan acceso real y efectivo a un servicio de justicia familiar eficaz, oportuno y respetuoso de los derechos fundamentales. En este sentido, el diseño del instrumento normativo-administrativo propuesto representa un paso decisivo en la consolidación del Sistema Nacional de Comisarías de Familia, integrando legalidad, eficacia y responsabilidad institucional bajo los principios del Estado social de derecho.

Revisión de antecedentes

La Ley 2126 de 2021 transformó el marco institucional de las Comisarías de Familia definiendo su creación, conformación y funcionamiento, precisó sus funciones preventivas, de protección, restablecimiento, reparación y garantía de derechos frente a violencias en el contexto familiar; y, de manera clave para este proyecto de grado, asignó al Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) la condición de ente rector del servicio, con un capítulo específico sobre inspección, vigilancia y control. Este diseño legal incorporó, además, la obligación de contar con un sistema de información y con lineamientos técnicos que orienten la actuación comisarial, elementos que constituyen el punto de partida para un instrumento normativo-administrativo que viabilice la rectoría funcional sin desconocer la autonomía territorial.

Si bien la precitada ley fijó un marco robusto, subsisten retos de implementación. El Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) ha venido desarrollando lineamientos técnicos y documentos operativos para el abordaje de casos y la organización del servicio, así como guías específicas sobre inspección, vigilancia y control. Estos materiales muestran el esfuerzo por aterrizar la rectoría en herramientas concretas, pero también evidencian la necesidad de dotarlos de fuerza vinculante mediante un acto normativo que precise procedimientos, estándares mínimos y consecuencias frente al incumplimiento.

Los diagnósticos institucionales y los ejercicios de control han mostrado brechas persistentes en capacidades, talento humano e infraestructura que afectan la oportunidad y calidad de la respuesta comisarial. La Procuraduría General de la Nación (2021) ha advertido sobre la disparidad territorial en la prestación del servicio y la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional. La Defensoría del Pueblo (2022), por su parte, documentó barreras de acceso para mujeres y población LGBTIQ+ en el uso del servicio de comisarías, lo que apunta

a la conveniencia de protocolos uniformes, interoperabilidad de sistemas y rutas claras con enfoque diferencial.

El MJD ha producido lineamientos técnico-operativos y tomos de orientación para la prestación del servicio, en los que delimita rutas de atención, fases procedimentales y criterios de actuación (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021). Estas piezas son valiosas como estándares de referencia, pero carecen del carácter reglamentario que permita exigir su cumplimiento y activar correctivos cuando se incumplen. La consolidación de un instrumento normativo-administrativo de rectoría y acción correctiva serviría para traducir estos lineamientos en deberes exigibles, con reglas de supervisión, verificación y sanción proporcionada.

En el plano jurisprudencial, la Corte Constitucional ha precisado en pronunciamientos recientes los deberes de diligencia de las comisarías y la naturaleza garantista de su función, todo lo cual enmarca la rectoría del MJD.

Es así como en 2023, mediante en Sentencias T-064, T-379, T-224 y T-028, la Corte reiteró que el incumplimiento de los deberes de atención o la adopción tardía de medidas de protección vulnera el acceso a la justicia y los derechos a vivir una vida libre de violencias, destacando la necesidad de actuaciones oportunas, libres de estereotipos y con enfoque diferencial.

Adicionalmente, en 2024, a través de las Sentencias T-033 y T-166, la Alta Corporación reiteró la urgente necesidad de “atención con enfoque diferencial en población vulnerable LGBTI, y el respeto al derecho a una vida libre de violencias” sin distinción alguna.

El marco normativo complementario —Ley 294 de 1996 y Ley 1257 de 2008— reafirma el deber estatal de prevención, protección y atención en escenarios de violencia, con medidas de protección que, por mandato legal, pueden y deben adoptar las comisarías. Esta base legal

legítima la adopción de un instrumento de rectoría que precise estándares, reporte, interoperabilidad y consecuencias por incumplimiento, en armonía con los principios de legalidad, debido proceso, proporcionalidad y coordinación.

Finalmente, desarrollos reglamentarios recientes reconocen expresamente el rol rector del MJD sobre las comisarías, lo que abre un espacio idóneo para consolidar, mediante un acto administrativo de alcance general, un sistema de vigilancia funcional y acción correctiva, con etapas claras de prevención, inspección, verificación, planes de mejora, y, si es del caso, sanción. La coherencia entre la Ley 2126 de 2021, los lineamientos técnicos existentes y las pautas jurisprudenciales permite estructurar un instrumento que promueva la eficacia del servicio y resguarde la autonomía territorial bajo reglas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Marco Teórico y Conceptual

El presente proyecto se apoya en nociones y desarrollos teóricos y jurídicos esenciales para comprender el alcance y la pertinencia de la propuesta. Los conceptos que se desarrollan a continuación son la base sobre la cual se estructura el diseño del instrumento normativo-administrativo que permitirá operacionalizar las facultades de rectoría, vigilancia y sanción otorgadas al Ministerio de Justicia por la Ley 2126 de 2021 frente a las Comisarías de Familia.

Comisarías de Familia: naturaleza híbrida y funciones

Las Comisarías de Familia son dependencias administrativas del orden municipal o distrital que, por mandato legal, cumplen funciones de prevención, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito familiar; y, en escenarios definidos por el legislador, ejercen funciones jurisdiccionales para dictar medidas de protección con efectos inmediatos. La Ley 2126 de 2021 sistematiza su régimen, precisa su naturaleza administrativa e interdisciplinaria, define estándares mínimos de operación y crea un órgano rector (MJD) con competencias de orientación, IVC y sanción, con el objetivo de garantizar la prestación uniforme y de calidad del servicio en todo el territorio nacional (Gallego et al., 2022). Documentos técnicos recientes del MJD, como los Lineamientos Tomo III y Tomo IV, actualizan estándares de recurso humano, procesos de atención, articulación interinstitucional y uso de información, y sirven como parámetro técnico para la supervisión funcional y la mejora continua.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma consistente este carácter híbrido. En T-130 de 2024 y T-401 de 2024, la Corte Constitucional observa que, aunque las comisarías son entidades administrativas, cuando adoptan medidas de protección actúan con facultades jurisdiccionales, lo que comporta la vigencia reforzada de garantías como independencia, motivación, inmediación y acceso efectivo, en especial tratándose de víctimas de violencias

basadas en género o NNA. Esta mixtura demanda que la rectoría del Ministerio de Justicia y del Derecho se ejercite con doble cuidado: de un lado, asegurando estándares administrativos de disponibilidad, continuidad, idoneidad del equipo y coordinación de rutas; de otro, respetando el ámbito funcional de las decisiones con efectos jurisdiccionales, sin interferencias indebidas, pero garantizando que existan condiciones materiales para su práctica oportuna. Así, la Inspección, Vigilancia y Control se enfoca en los deberes administrativos verificables (dotación, horarios, sistemas de información, protocolos), mientras que la potestad sancionadora se aplica ante incumplimientos legales objetivos que afectan la prestación del servicio, todo ello bajo los límites de autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que gobiernan la relación Nación–territorio.

Función de rectoría en el derecho administrativo colombiano

En el ordenamiento jurídico colombiano, la rectoría sectorial es una forma de dirección pública que se ancla en el artículo 209 de la Constitución y en la organización por sectores de la Ley 489 de 1998. Como cabeza de sector, un ministerio no solo formula política, sino que coordina y evalúa el desempeño de los actores institucionales, con miras a garantizar resultados y a corregir asimetrías territoriales en la prestación de servicios. Este entendimiento se ajusta a la noción de función administrativa orientada al servicio de los intereses generales, y desarrollada conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales operan simultáneamente como parámetros de diseño institucional y como límites de control sobre la actuación del ente rector. En esta misma línea, tal como lo explica Rodríguez (2017), la función administrativa se rige por un conjunto de principios que orientan y limitan el ejercicio del poder estatal, garantizando su sometimiento al orden jurídico. En materia de Comisarías de Familia, la Ley 2126 de 2021 designa al Ministerio de Justicia y del Derecho

(MJD) como órgano rector del Sistema Nacional de Comisarías, atribuyéndole la responsabilidad de fijar estándares y de promover condiciones de operación homogéneas que aseguren acceso y calidad del servicio de justicia familiar. La rectoría, por tanto, no implica subordinación jerárquica de las entidades territoriales, sino un liderazgo técnico y funcional cuyo ejercicio debe armonizar el cumplimiento de fines estatales con la autonomía municipal. La Corte Constitucional, en diversa jurisprudencia y de manera reiterada ha establecido que la autonomía territorial no equivale a soberanía y admite limitaciones proporcionadas cuando estén en juego derechos fundamentales y la unidad del Estado, lo cual habilita intervenciones rectoras que sean necesarias, idóneas y proporcionales para asegurar estándares mínimos en servicios sensibles como la justicia familiar.

La rectoría contemporánea se nutre además de instrumentos de gestión pública como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que exige orientar la acción estatal hacia resultados medibles, gestión del riesgo, evaluación del desempeño y mejora continua. La incorporación de métricas de capacidad, proceso y resultado en la conducción del sector justicia—y, de forma específica, del servicio comisarial—permite al ente rector priorizar, intervenir y evaluar con criterios objetivos, reforzando la legitimidad de las decisiones administrativas y la trazabilidad de sus efectos.

Inspección, vigilancia y control

Las funciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) constituyen herramientas del poder administrativo para verificar cumplimiento de deberes legales, prevenir riesgos y, llegado el caso, corregir desviaciones que comprometen el interés general. Su ejercicio se rige por el procedimiento administrativo común y las garantías del CPACA (Ley 1437 de 2011), que impone publicidad de las actuaciones, contradicción, motivación y respeto estricto del debido

proceso. En el ámbito del Sistema Nacional de Comisarías, el MJD ha operacionalizado estas competencias mediante instrumentos técnicos como la Guía de Inspección, Vigilancia y Control de las Comisarías de Familia, que describe criterios de verificación (disponibilidad del servicio, equipos interdisciplinarios, reporte a sistemas de información, protocolos de atención), etapas de actuación y productos de la supervisión, articulando la rectoría con mecanismos de evaluación y seguimiento basados en evidencia. La Guía no sustituye la ley ni crea tipos sancionatorios, pero sí concreta estándares y define metodologías para la verificación y priorización de casos, con soporte estadístico y documental.

Esta función de IVC requiere, además, un entendimiento fino del carácter de las comisarías. La Corte Constitucional ha reconocido que, en contextos como la violencia intrafamiliar, las comisarías ejercen funciones jurisdiccionales al adoptar medidas de protección con efectos inmediatos; de ahí que la supervisión ministerial deba salvaguardar el margen funcional necesario para que esas competencias se ejerzan con independencia e imparcialidad, sin abdicar del deber de asegurar la disponibilidad, continuidad y calidad del servicio desde la perspectiva administrativa. Las Sentencias T-130 y T-401 de 2024 reafirman esa naturaleza mixta y la necesidad de que la institucionalidad garantice el acceso efectivo y oportuno de las víctimas, lo que refuerza la pertinencia de una IVC orientada por estándares operativos y por la gestión del riesgo.

Facultades sancionadoras

La potestad sancionadora administrativa está condicionada por el artículo 29 de la Constitución (debido proceso) y por los principios de legalidad estricta (tipicidad), publicidad, contradicción, imparcialidad y proporcionalidad. En sede administrativa, la regla es que el legislador defina el núcleo esencial de las conductas sancionables y el marco de sanciones,

quedando al reglamento y a los instrumentos técnicos solo el desarrollo operativo que no innove tipos ni agrave consecuencias. La jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional confirma la vigencia de este estándar, es así como en Sentencia C-044 de 2023, el Tribunal reiteró que legalidad y tipicidad son garantías estructurales del debido proceso sancionador; y en C-211 de 2024 subrayó que, si bien el derecho administrativo sancionador admite cierta flexibilidad tipificadora respecto del ámbito penal, esa flexibilidad no puede desconocer el mandato de determinación suficiente y previsibilidad de las conductas y consecuencias jurídicas. Estas pautas son directamente aplicables al diseño de la intervención del MJD frente a incumplimientos de la Ley 2126 de 2021 por parte de entidades territoriales.

El Consejo de Estado ha sido consistente en exigir que la tipicidad y los elementos estructurales de la sanción estén definidos por la ley, especialmente cuando se trata de potestades que restringen derechos o impactan la organización institucional. En pronunciamientos como el del expediente 11001032600020210020700 (Sección Primera), la alta corte contenciosa recordó que no es admisible que, por vía reglamentaria, se realice el desarrollo normativo integral de materias sujetas a reserva de ley, y que la tipicidad—implícita en el principio de legalidad— obliga a que los componentes esenciales asociados a la conducta y a la sanción provengan del legislador. Ello se traduce, para el caso de comisarías, en que los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021 sean el anclaje de cualquier catálogo de infracciones y medidas, y que las matrices técnicas del Ministerio de Justicia y del Derecho actúen como guías interpretativas y de verificación, no como fuente creadora de nuevos tipos o agravantes. Al momento de imponer sanciones, la proporcionalidad exige ponderar gravedad de la infracción, afectación de derechos, reincidencia, capacidad institucional y cumplimiento de planes de mejora, siguiendo una escalera regulatoria que privilegie lo preventivo y correctivo antes de la sanción estricta.

Diseño Metodológico

Este proyecto parte de un enfoque Cualitativo-Jurídico, orientado a la elaboración de un instrumento normativo-administrativo que operacionalice las facultades de rectoría, vigilancia y sanción conferidas al Ministerio de Justicia y del Derecho por la Ley 2126 de 2021 respecto de las Comisarías de Familia. Este diseño integra fases secuenciales de análisis, diagnóstico y propuesta, asegurando que el producto final tenga viabilidad técnica y jurídica.

Se ubica en la Línea de Investigación en Derecho, Derechos Humanos y Gestión de la Información de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP) de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), en la Sublínea de investigación de Derecho público contemporáneo.

Enfoque y tipo de investigación

El proyecto se enmarca en la Investigación Aplicada, cuyo propósito es la formulación de un instrumento normativo-administrativo (proyecto de decreto reglamentario) que solucione un vacío procedimental identificado en la Ley 2126 de 2021.

El enfoque es Cualitativo-Jurídico, lo que permite la interpretación del alcance normativo y doctrinal, así como el análisis de la jurisprudencia pertinente en materia de rectoría funcional y potestad sancionadora. Siguiendo a Hernández et al. (2010), se establece que este enfoque es idóneo, en tanto que se guía por la necesidad de comprender los fenómenos al explorarlos desde la perspectiva de los participantes y su contexto natural, lo que en este caso se traduce en la exploración del contexto de la función público-administrativa y la complejidad de un problema jurídico identificado en el servicio de justicia familiar.

Método

El método principal es el Documental y Analítico, aplicado en tres vías diferenciadas para garantizar el rigor de la propuesta:

1. Exégesis y Sistematización del Derecho Positivo: Enfocado en el análisis sistemático de la Constitución Política (especialmente Artículos 29, 209, 287 y 288), la Ley 2126 de 2021 (Capítulos VI y VII), la Ley 489 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

2. Análisis Funcional de la Jurisprudencia: Revisión de las decisiones recientes de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para identificar los parámetros de validez constitucional exigidos para la potestad sancionadora administrativa (legalidad, tipicidad determinable, proporcionalidad, debido proceso) y los estándares de debida diligencia en la atención a víctimas.

3. Análisis de Gobernanza y Brechas: Estudio de la correspondencia entre los estándares legales de la Ley 2126 de 2021 y la realidad operativa y presupuestal de los municipios, incluyendo los desafíos institucionales del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Técnicas e instrumentos

Las técnicas e instrumentos utilizados se detallan para asegurar que se cubran los tres objetivos específicos, a saber:

Tabla 1

Técnicas e instrumentos utilizados

Técnica Principal	Instrumento y Aplicación	Aporte a la Investigación (Enlace a Objetivos)
Revisión Documental Jurídica	Sistematización de Leyes, Decretos, Resoluciones sobre IVC y rectoría.	Marco legal (OE1). Establecer el régimen aplicable al procedimiento sancionatorio (CPACA) y los límites del debido proceso.

Análisis de Información Institucional y Diagnósticos	Revisión de documentos institucionales (MJD, Procuraduría General de la Nación (PGN)) y Solicitud Directa de Información Oficial (Oficios del MJD).	Caracterización de Brechas (OE2). Caracterizar las falencias en infraestructura, talento humano (inestabilidad y desigualdad salarial), e interoperabilidad.
Consulta Cualitativa a Expertos	Entrevista semiestructurada (Aplicada a Comisarios de Familia, funcionarios del MJD (GIT) y representantes municipales).	Realismo Operativo (OE2). Capturar percepciones sobre la viabilidad de los estándares y la problemática de la responsabilidad sancionable.
Análisis Temático Cualitativo	Procesamiento, codificación e interpretación de la información textual (entrevistas y oficios).	Estructura de la Propuesta (OE3). Identificar los elementos que deben ser reglamentados (criterios de imputación, separación funcional, gradualidad) para que el instrumento sea viable y garantista.

Nota. Elaboración propia

Fases del Diseño Metodológico

El diseño metodológico se desarrolla a través de tres fases secuenciales, directamente vinculadas a los objetivos específicos (OE) planteados:

Tabla 2 Fases del diseño metodológico

Fase Metodológica	Descripción de la Fase	Objetivo Específico (OE) Atendido
Fase I: Establecimiento del Marco Jurídico y Teórico	Revisión jurídica y teórica: Análisis sistemático y exegetico de las normas fundantes (C.P., Ley 2126/2021, CPACA) y los principios constitucionales (debido proceso, autonomía, principios de la función administrativa).	OE 1: Establecer el marco constitucional, normativo y jurisprudencial que fundamenta la rectoría funcional y la potestad sancionadora del MJD.
Fase II: Caracterización de Brechas Operativas	Diagnóstico institucional y territorial: Recolección y análisis de información documental y testimonial. Esta fase caracteriza las brechas institucionales y territoriales que limitan la Inspección, Vigilancia y Control (IVC).	OE 2: Caracterizar las brechas y desafíos institucionales y territoriales que limitan el ejercicio de IVC sobre las Comisariías de Familia.
Fase III: Diseño y Formulación del Instrumento Normativo-Administrativo	Formulación del instrumento normativo-administrativo: Integración de los hallazgos de las Fases I y II para formular el proyecto de decreto reglamentario, asegurando que incorpore garantías (separación funcional, criterios de imputación) y mecanismos realistas	OE 3: Formular proyecto de decreto reglamentario (instrumento normativo-administrativo) que establezca procedimientos, criterios y mecanismos claros para el

(coordinación, subsidiariedad), para el ejercicio legítimo y eficaz de las funciones de rectoría y sanción.	ejercicio legítimo y eficaz de las funciones de rectoría y sanción.
---	---

Nota. Elaboración propia

Criterios de Validez y Confiabilidad

La validez y confiabilidad del estudio se garantizan mediante:

A. Triangulación de Fuentes: Contraste de la información normativa (Ley 2126, CPACA, C.P.) con la interpretación jurisprudencial (Corte Constitucional, Consejo de Estado) y la evidencia de campo (oficios institucionales y entrevistas a expertos).

B. Rigor Jurídico: Aplicación estricta de los principios del Debido Proceso (Art. 29 C.P.) y la Legalidad Estricta como parámetro de diseño del instrumento sancionador.

C. Transparencia: El uso de la Entrevista semiestructurada permite exponer las perspectivas de actores clave (MJD y Comisarios), dotando de realismo y legitimidad a las brechas identificadas.

Desarrollo de los objetivos específicos

La implementación de la Ley 2126 de 2021, “Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”, ha constituido un proceso complejo en el que concurren diversas perspectivas desde el punto de vista procedimental e institucional.

Este nuevo marco legal otorgó al Ministerio de Justicia y del Derecho competencias de inspección, vigilancia y control, con el propósito de que el nivel central asumiera un papel activo en la estandarización, supervisión y, cuando fuera necesario, corrección del funcionamiento de las Comisarías de Familia. Sin embargo, la implementación de estas competencias ha estado lejos de materializar plenamente los fines perseguidos por la norma, pues, aunque en los Capítulos VI y VII se establece un marco general de atribuciones, no se describe cómo deben ejecutarse en la práctica las actuaciones de vigilancia funcional, qué criterios deben guiar la graduación de las medidas correctivas, ni cuáles son los límites y alcances concretos de la potestad sancionadora frente a entidades territoriales.

Marco constitucional, normativo y jurisprudencial que sustenta la función de rectoría funcional y las facultades sancionadoras del Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia

Este desarrollo aborda, con enfoque jurídico-positivo y de análisis funcional, el contenido y alcance de la rectoría funcional y la potestad sancionadora que la Ley 2126 de 2021 asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con las Comisarías de Familia, particularmente los contenidos de los Capítulos VI y VII (arts. 31 a 41), en diálogo con la Constitución Política de 1991 (arts. 29, 209, 287 y 288), la Ley 489 de 1998 (dirección, orientación y coordinación sectorial por ministerios), y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo –CPACA (Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021) en materia de procedimientos sancionatorios. Incorpora doctrina administrativa y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa reciente sobre garantías del debido proceso sancionatorio y la especificidad del servicio de justicia familiar.

Marco constitucional: Debido proceso, función administrativa y autonomía territorial

ARTÍCULO 29: El debido proceso como límite y parámetro del ejercicio de la potestad sancionadora

El debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye el parámetro constitucional central que orienta toda actuación administrativa y, de manera especial, el ejercicio de la potestad sancionadora. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, este derecho adquiere un valor reforzado, puesto que actúa como límite al poder punitivo del Estado y como garantía esencial para los administrados. Tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-029 de 2021, el debido proceso no solo tiene una dimensión formal, vinculada a la observancia de trámites y etapas procesales, sino también una dimensión sustantiva que exige que toda sanción responda a criterios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

La Corte ha resaltado que la observancia de estos elementos cumple una doble finalidad: por un lado, salvaguardar los derechos fundamentales de las personas frente a las actuaciones sancionatorias del Estado; y, por otro, garantizar que la administración pública actúe dentro de los parámetros de legalidad, racionalidad y justicia material, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021).

En este marco, el debido proceso administrativo se estructura alrededor de garantías específicas como la *legalidad estricta o tipicidad*, que exige que las conductas reprochables estén

previamente definidas en la norma y que las sanciones aplicables estén claramente determinadas; *la publicidad*, que asegura que las reglas y actuaciones sean conocidas y accesibles a los ciudadanos; *la contradicción y derecho de defensa*, que faculta al presunto infractor a controvertir las pruebas y argumentos en su contra; *la imparcialidad*, que demanda la independencia del órgano que decide; *la presunción de inocencia administrativa*, que obliga a la administración a desvirtuar mediante prueba suficiente la inocencia del administrado; y *la proporcionalidad*, que impone adecuar la medida sancionatoria a la gravedad de la conducta y a los fines de la función pública. De acuerdo, con Sierra (2019) la observancia de estos principios igualmente actúa como criterio orientador para asegurar la legalidad y la equidad en las decisiones administrativas.

Legalidad estricta / Tipicidad

El principio de legalidad exige que la potestad sancionadora administrativa esté previamente prevista en la ley y que las conductas sancionables y sus consecuencias estén suficientemente tipificadas.

La Corte Constitucional ha reconocido que la exigencia de tipicidad en lo administrativo permite una modalidad “determinable” —es decir, el tipo sancionador puede contener remisiones técnicas siempre que permita al administrado conocer con razonable certeza la conducta reprochable y que el estándar sea susceptible de control judicial. Sin embargo, la admisión de tipos determinables no autoriza vacíos normativos ni fórmulas abiertas que permitan la discrecionalidad sin control. La Sentencia C-394/19 es emblemática en este punto, pues analiza y reconoce la elasticidad del requisito de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio, pero impone límites claros (remisiones objetivas, criterios de graduación) para preservar la seguridad jurídica.

Para que el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) ejerza válidamente sanciones derivadas de incumplimientos de estándares la tipificación debe tener fundamento legal y, si la ley remite a criterios técnicos, el reglamento y los lineamientos ministeriales deben concretar las matrices de tipicidad tales como elementos objetivos, umbrales cuantitativos o cualitativos, carga probatoria mínima. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el alto tribunal constitucional ha anulado sanciones cuando la descripción del tipo es indeterminada o cuando la administración impone sanciones por conceptos vagos (control de legalidad y motivación).

Por ello, en la reglamentación (decreto reglamentario / manuales de IVC) el MJD debe publicar matrices de tipicidad por infracción: definición operativa del hecho que exactamente constituye la falta, criterios probatorios mínimos, tablas de graduación como umbrales, afectación, reincidencia, y ejemplos de supuestos aplicables. Esto remite a la exigencia constitucional que busca prevenir la arbitrariedad y facilitar el control judicial efectivo. En ese sentido, la Corte Constitucional en la precitada sentencia (C-394/19), ha exigido que la técnica del tipo determinable se acompañe de pautas interpretativas para que el juzgador pueda revisar.

Publicidad

El artículo 29 de la Constitución Política establece el debido proceso como regla general de toda actuación administrativa, en especial cuando se ejerce la potestad sancionadora. Conforme lo reiteró la Corte Constitucional en la Sentencia C-029 de 2021, dicho derecho exige no solo la legalidad estricta y la tipicidad de las conductas, sino también la observancia de garantías como la publicidad, la contradicción y la motivación suficiente de las decisiones administrativas.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las actuaciones administrativas deben ser notificadas con la solemnidad necesaria para que los afectados

conozcan de manera clara y oportuna los cargos, las pruebas recaudadas y los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la decisión. La notificación, además de cumplir una formalidad, debe garantizar una posibilidad real de defensa y contradicción, lo que implica el uso de medios eficaces para comunicar los actos y la exigencia de motivación suficiente en las resoluciones que afecten derechos. Como lo ha advertido la Corte, la publicidad no puede limitarse a un acto ritual, sino que debe traducirse en información útil, comprensible y oportuna que permita al investigado ejercer de manera efectiva sus garantías procesales.

Aplicado al ámbito de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) que la Ley 2126 de 2021 confirió al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia (arts. 31 a 41), este entendimiento implica que toda medida de control o sanción que se adopte frente a los municipios debe respetar escrupulosamente las exigencias de publicidad y notificación. La administración está obligada a documentar hallazgos, emitir requerimientos claros, dar traslado de las pruebas recaudadas y publicar las decisiones relevantes, de manera que las entidades territoriales dispongan de los elementos necesarios para controvertir los cargos y ejercer el derecho de defensa.

Contradicción y derecho de defensa

La garantía de contradicción exige que, antes de adoptar una decisión sancionatoria, la administración ponga en conocimiento del afectado las imputaciones y las pruebas esenciales, concediéndole tiempo y medios razonables para controvertirlas y aportar elementos de prueba.

La Corte Constitucional ha sostenido que la contradicción no es un mero trámite formal, pues debe ser efectivo en la práctica. Este derecho “surge desde que se tiene conocimiento que cursa un proceso en contra de una persona y solo culmina cuando finalice dicho proceso” (Sentencia C-559/19, 2019). Lo anterior, comprende audiencias cuando el caso lo requiere,

acceso pleno al expediente, derecho a presentar y controvertir pruebas, y a formular alegatos finales. El control jurisdiccional supervisa que la administración haya respetado esa oportunidad material de defensa; cuando se demuestra ausencia de contradicción sustancial, la decisión puede ser anulada.

En el ámbito de las Comisarías de Familia, donde las actuaciones ministeriales pueden dirigirse contra entes territoriales o contra funcionarios, el principio obliga a que la tutela de la defensa no se relativice por la condición institucional del sujeto: municipios y servidores deben gozar de las mismas garantías procesales que cualquier administrado.

En los procedimientos que anteceden a una sanción derivada de IVC, el Ministerio de Justicia y del Derecho debe asegurar que las autoridades municipales o los responsables reciban información completa y puedan controvertir las conclusiones inspectoras. Esto es crucial en ámbitos sensibles como la protección de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) y la respuesta a violencia de género, donde decisiones apresuradas o sin contradicción pueden causar daño institucional y jurídico.

Imparcialidad

La imparcialidad constituye una garantía esencial del debido proceso (art. 29 C.P.), pues exige que quien adelanta una investigación o decide sobre la imposición de sanciones actúe libre de intereses personales y preserve una apariencia objetiva de neutralidad. El alto tribunal constitucional, en la Sentencia C-450 de 2015, subrayó que el principio de imparcialidad implica tanto una dimensión subjetiva, que prohíbe a la autoridad tener vínculos personales, intereses o motivaciones que afecten su independencia, como una dimensión objetiva, que exige que toda actuación esté libre de circunstancias que generen una sospecha razonable de sesgo. Esta doble

connotación se traduce en la necesidad de prever mecanismos de recusación, impedimento y control institucional que garanticen la transparencia en las decisiones.

Por su parte, en la Sentencia SU-174 de 2021, la Corte reiteró que el debido proceso administrativo se ve comprometido cuando no existen reglas claras que separen las funciones de inspección o instrucción de aquellas de decisión. La jurisprudencia ha destacado que, si bien en el ámbito administrativo puede haber cierta concentración de funciones, el diseño procedimental debe incorporar salvaguardas como la posibilidad de contradicción efectiva, la motivación suficiente de los actos y, en lo posible, la separación de etapas entre la fase de indagación y la de decisión. De esta manera, se evita que la autoridad se convierta simultáneamente en parte y juez, situación que comprometería la imparcialidad objetiva.

En el ámbito de las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) que la Ley 2126 de 2021 confirió al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia, la garantía de imparcialidad adquiere una relevancia especial. El diseño procedimental de la rectoría ministerial debe prever que, tras una visita de inspección, los hallazgos se documenten y trasladen formalmente a una etapa de investigación, donde la entidad territorial cuente con la oportunidad real de controvertir las pruebas y ejercer su derecho de defensa. La emisión del pliego de cargos y la decisión sancionatoria deben ser producto de una valoración independiente, con motivación suficiente que permita al juez de control verificar la ausencia de sesgos.

Este diseño procedimental no solo asegura la legitimidad de las actuaciones ministeriales, sino que también reduce el riesgo de nulidades judiciales y refuerza la eficacia de la potestad sancionadora. En suma, la imparcialidad —en su dimensión subjetiva y objetiva— constituye un límite estructural al poder sancionador, que el Ministerio debe observar al ejercer su rectoría

sobre las Comisarías de Familia, garantizando así la protección de derechos fundamentales y la vigencia del Estado de derecho.

Presunción de inocencia administrativa

Aunque la presunción de inocencia tiene su origen y consagración explícita en el ámbito penal, la Corte Constitucional ha extendido su alcance al derecho administrativo sancionador, al reconocer que este también involucra la imposición de cargas punitivas por parte del Estado. En la Sentencia C-003 de 2017, la Corte resaltó que en toda actuación sancionatoria administrativa la carga de la prueba recae en la administración, y que cualquier duda razonable debe resolverse en favor del administrado. De igual forma, la Corte recordó que no puede imponerse sanción alguna sin una valoración probatoria suficiente y debidamente motivada, pues ello desconocería los principios de legalidad, racionalidad y debido proceso.

En el mismo sentido, la Sentencia C-495 de 2019 reiteró que la presunción de inocencia es un parámetro constitucional aplicable a todas las formas de sanción estatal, incluidas las administrativas, y que su vigencia exige que la administración no funde sus decisiones en simples conjeturas, presunciones débiles o pruebas indirectas sin suficiente corroboración. Asimismo, esta providencia subrayó que incluso las medidas cautelares de carácter administrativo, cuando afectan derechos fundamentales, deben estar acompañadas de una motivación rigurosa y respetar garantías reforzadas de contradicción y defensa.

Bajo este entendido, las actuaciones de inspección, vigilancia y control (IVC) que la Ley 2126 de 2021 confiere al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia deben ajustarse a los estándares constitucionales de la presunción de inocencia. Esto significa que toda sanción debe estar respaldada en un acervo probatorio suficiente, recaudado y valorado conforme a las reglas del debido proceso. No resulta legítimo sancionar a un municipio

únicamente con base en informes incompletos de inspección o en apreciaciones subjetivas de los funcionarios actuantes.

Por el contrario, el expediente administrativo debe incorporar de manera ordenada y transparente las actas de visita, los registros del sistema de información, los testimonios recaudados y la documentación soporte, garantizando a la entidad territorial el acceso pleno a las pruebas y la oportunidad de controvertirlas. Solo de esta manera se materializa la presunción de inocencia en sede administrativa, se fortalece la legitimidad del control ministerial y se previenen nulidades judiciales derivadas de la insuficiencia probatoria.

Proporcionalidad de las medidas

La proporcionalidad se presenta como un límite indispensable en el uso de la potestad sancionadora del Estado. Este principio encuentra su raíz en el artículo 29 de la Constitución Política, que consagra el derecho al debido proceso y, en particular, la obligación de que toda sanción se imponga con base en normas preexistentes, respetando criterios de razonabilidad y justicia. De esta forma, la proporcionalidad complementa la legalidad estricta, asegurando que las medidas punitivas guarden correspondencia con la gravedad de la infracción y con el daño ocasionado.

La Corte Constitucional ha señalado que este principio forma parte del núcleo del debido proceso en el ámbito administrativo sancionador y, por ende, resulta vinculante para todas las autoridades. Para su aplicación, la jurisprudencia ha estructurado un test de razonabilidad que exige verificar tres condiciones: primero, que la medida sea adecuada para alcanzar el fin público que se busca; segundo, que resulte necesaria, es decir, que no exista otra alternativa menos restrictiva que logre el mismo propósito; y tercero, que sea proporcional en sentido estricto, lo cual implica un equilibrio entre los costos que soporta el administrado y los beneficios colectivos

que se obtienen. Así lo ha reconocido la Corte en fallos como las Sentencias C-721 de 2015, C-403 de 2016 y C-748 de 2011, al igual que en decisiones del Consejo de Estado en las que se anularon sanciones por falta de motivación suficiente en su graduación.

En este sentido, la proporcionalidad funciona como un parámetro que ofrece seguridad jurídica al administrado y orientación al funcionario encargado de imponer sanciones. Con ello se busca evitar excesos de la administración y garantizar que el ejercicio del poder punitivo del Estado sea compatible con los principios del Estado Social de Derecho. La jurisprudencia ha sido enfática en que una sanción administrativa, por su naturaleza restrictiva de derechos, debe estar justificada no solo en su procedencia legal, sino también en su adecuación, razonabilidad y necesidad (Sentencia T-015 de 1994).

Este mandato adquiere particular relevancia en relación con las funciones de rectoría, inspección, vigilancia y control asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho por la Ley 2126 de 2021 frente a las Comisarías de Familia. Cualquier sanción dirigida a los municipios por fallas en el funcionamiento de dichas entidades debe sustentarse en criterios objetivos que consideren el impacto social y el nivel de riesgo derivado de la deficiencia detectada. De igual manera, las medidas preventivas o correctivas solo pueden imponerse cuando resulten estrictamente indispensables para salvaguardar derechos fundamentales, especialmente de poblaciones vulnerables como mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de violencia intrafamiliar.

ARTÍCULO 209: La función administrativa como fundamento de la rectoría y límites de la intervención

El artículo 209 de la Constitución establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. Dichos principios no son simples

orientaciones programáticas, sino verdaderos parámetros de validez constitucional que condicionan tanto la actividad normativa como el ejercicio de competencias de rectoría y sanción en cabeza de las autoridades administrativas.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-181 de 2002, precisó que estos principios conforman un marco obligatorio que orienta todas las actuaciones de la administración, garantizando que la actividad estatal no dependa de la discrecionalidad de los funcionarios, sino que se someta a criterios objetivos que aseguren la transparencia, la eficiencia y la protección de los derechos ciudadanos. La Corte subrayó que el artículo 209 no es una cláusula meramente programática, sino una norma de aplicación directa cuyo incumplimiento puede generar la invalidez de los actos administrativos y la responsabilidad disciplinaria o patrimonial de las autoridades.

En el caso particular de las Comisarías de Familia, la rectoría funcional asignada al Ministerio de Justicia y del Derecho en la Ley 2126 de 2021 debe ejercerse bajo estricta observancia de estos principios. Ello resulta especialmente relevante porque las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) implican, por un lado, la posibilidad de imponer correctivos y sanciones que restringen la autonomía de las entidades territoriales (arts. 287 y 288 C.P.), y por otro, el ejercicio de potestades sancionadoras sujetas a las garantías del debido proceso (art. 29 C.P.).

De esta manera, la aplicación de los principios del artículo 209 C.P., en armonía con lo dispuesto en la Sentencia C-181 de 2002, asegura que la rectoría ministerial sobre las Comisarías de Familia no solo sea legítima desde el punto de vista jurídico, sino también razonable, transparente y orientada a la consecución de los fines esenciales del Estado social de derecho.

Principio de igualdad

El principio de igualdad impone a la administración pública la obligación de otorgar el mismo trato a quienes se encuentren en situaciones semejantes y de evitar privilegios o cargas injustificadas. La Corte Constitucional, en Sentencia C-431 de 2010, reafirma que la administración debe garantizar la igualdad mediante un control judicial que asegure que las medidas adoptadas sean objetivas, razonables y proporcionadas, evitando tanto privilegios injustificados como la aplicación rígida de criterios homogéneos que desconozcan diferencias estructurales. Además, en la Sentencia C-643 de 2012, la Corte reafirma que la igualdad administrativa debe buscarse desde un enfoque sustantivo, evitando tanto la desigualdad arbitraria como la uniformidad rígida que desconozca las diferencias estructurales presentes en la realidad.

En lo referente a las funciones de IVC a Comisarías de Familia, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho debe ejercer su rectoría asegurando que todas las comisarías del país reciban los mismos estándares de Inspección, Vigilancia y Control, independientemente de su ubicación territorial. No obstante, también debe reconocer las desigualdades estructurales en capacidades institucionales y recursos, diseñando esquemas diferenciados de apoyo que permitan superar brechas.

Principio de moralidad

El principio de moralidad, interpretado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-643 de 2012, se traduce en la obligación de orientar la función pública bajo criterios éticos y de corrección, buscando la prevalencia del interés general. En esta sentencia, la Corte señala que la moralidad administrativa no se reduce al cumplimiento formal de la ley ni al fuero interno del servidor público, sino que abarca todo el comportamiento que la sociedad espera de quienes

manejan los recursos y el poder público, fundamentado en la pulcritud, honestidad y lealtad hacia los fines del Estado.

La Corte establece que la moralidad administrativa implica un doble componente: un elemento objetivo, basado en la adecuación al ordenamiento jurídico, y un elemento subjetivo, relacionado con la expectativa social sobre la conducta ética de los servidores públicos. Esta moralidad se proyecta como un principio que no solo guía la actuación administrativa, sino que también legitima la fiscalización judicial y social de esta función, allí donde se comprende evidencias de transgresión a valores éticos colectivos como la transparencia y la honradez.

Además, la Sentencia C-643 de 2012 advierte sobre el papel crucial del principio de moralidad en la protección del patrimonio público, la satisfacción del interés general y la negación de la corrupción, considerándolo un estándar que debe impregnar todas las decisiones y actuaciones administrativas.

En el contexto de la rectoría ministerial, la moralidad exige que las medidas de inspección y sanción contra las Comisarías de Familia no persigan fines políticos ni discrecionales, sino que se orienten a garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas, adolescentes y familias. La actuación del Ministerio debe estar guiada por estándares de transparencia y corrección, evitando la corrupción o el uso instrumental de la potestad sancionadora.

Principio de eficacia

El principio de eficacia en la función administrativa, interpretado por la Corte Constitucional, exige que la administración pública produzca resultados concretos, ciertos y útiles para el cumplimiento de las multas del Estado, superando la mera formalidad y burocracia.

En Sentencia T-733 de 2009, la Corte marcó que el principio de eficacia impone a la administración el deber de actuar con prontitud y efectividad para resolver los problemas de los ciudadanos. La administración no puede permanecer inactiva ni limitarse a actos formales, sino que debe dar soluciones concretas, eficaces y proporcionales a las situaciones que afectan derechos e intereses legítimos. El cumplimiento efectivo de este principio está ligado con la garantía del acceso a derechos fundamentales.

Asimismo, en la Sentencia C-643 de 2012, la Corte ha señalado que el principio de eficacia está orientado a que la función pública logre resultados concretos y oportunos, haciendo realidad las multas para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas. La eficacia se traduce en la implementación efectiva y cumplimiento de normas, principios y valores constitucionales, particularmente en el marco del debido proceso.

Por otra parte, la Sentencia C-034 de 2014 agrega que la eficacia en la función pública está íntimamente vinculada a la agilidad de las actuaciones administrativas y la satisfacción de los principios constitucionales de eficiencia, economía y celeridad, lo que convierte a la eficacia en un mandato para que la administración configure procesos y tome decisiones en forma adecuada y adecuada

Respecto de las Comisarías de Familia, la eficacia implica que las funciones de rectoría ministerial no se reduzcan a emitir lineamientos abstractos, sino que se traduzcan en acciones verificables de inspección, acompañamiento y corrección, capaces de garantizar una atención efectiva a las víctimas de violencia intrafamiliar. El control sancionador debe, por tanto, prevenir prácticas institucionales ineficientes o negligentes que comprometan los derechos fundamentales de los usuarios.

Principio de economía

El principio de economía administrativa, recogido en el artículo 209 de la Constitución, implica que los trámites y procedimientos en la función pública deben realizarse con el menor costo posible en términos de tiempo y recursos, sin sacrificar las garantías esenciales. Se trata, no de precarizar derechos, sino de optimizar recursos para lograr una mayor cobertura y efectividad en la gestión estatal.

Bajo ese entendido, en Sentencia C-035 de 1999, la Corte Constitucional destacó que los principios de eficacia, economía y celeridad son obligaciones indispensables para la administración, que debe buscar la máxima racionalidad en el uso de los recursos públicos, garantizando que la optimización no afecte el cumplimiento de las garantías constitucionales y legales.

Por otra parte, el alto tribunal en la Sentencia C-162 de 2021, enfatizó que el principio de economía requiere que los procedimientos administrativos se ejecuten con la menor utilización posible de recursos materiales, humanos y temporales, sin que ello implique la reducción de las garantías procesales y sustantivas de los administrados

En el marco de la rectoría ministerial, la economía obliga a diseñar procedimientos de inspección y sanción simples, claros y uniformes, evitando cargas burocráticas excesivas para las Comisarías de Familia. Por ejemplo, el uso de plataformas digitales para la rendición de cuentas y la centralización de reportes puede garantizar un control eficiente y con menor costo para los entes territoriales.

Principio de celeridad

El principio de celeridad en la función administrativa exige que los procedimientos se desarrollen en plazos razonables, evitando dilataciones injustificadas. En reiterada

jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que la mora en la adopción de decisiones administrativas puede afectar derechos fundamentales como el acceso a la justicia y la seguridad jurídica.

Es así como, en la Sentencia C-826 de 2013, la Corte destacó que para garantizar el cumplimiento del interés general, las autoridades públicas deben actuar con prontitud, evitando trámites lentos o costosos que puedan perjudicar a los administrados. La celeridad es vista no solo como un valor técnico, sino como una garantía constitucional que impone a la administración el deber de brindar respuestas oportunas y evitar dilataciones que generen perjuicios. Adicional a ello, las doctrinas jurídicas resaltan la celeridad como una garantía procesal esencial que implica cumplir con plazos máximos, suprimir formalismos innecesarios y promover el impulso oficioso de los trámites, con potestad sancionatoria para quienes generen retardos injustificados.

De esta manera, se entiende que este principio propende por la protección de la seguridad jurídica y el acceso efectivo a la justicia, ya que la demora en la resolución administrativa genera incertidumbre y afecta otros derechos conexos, como la tutela judicial efectiva y la confianza ciudadana en las instituciones.

Aplicado al Ministerio de Justicia y del Derecho, la celeridad demanda que los procesos de inspección y sanción sobre las Comisarías de Familia no se prolonguen indefinidamente, ya que una demora puede permitir la continuidad de prácticas irregulares que afectan la protección de los usuarios. Esto implica que los procedimientos sancionatorios previstos en la Ley 2126 de 2021 deben contar con plazos perentorios y mecanismos ágiles de trámite.

Principio de imparcialidad

La imparcialidad en la administración pública exige que la gestión y toma de decisiones se realice sin favoritismos, sesgos o influencias indebidas. Este principio garantiza que las actuaciones de la administración sean objetivas, equitativas y basadas en criterios técnicos y jurídicos, sin permitir que intereses particulares o arbitrarios influyan en las decisiones estatales.

En la Sentencia C-162 de 2021, la Corte Constitucional resaltó que la imparcialidad es una garantía fundamental para la objetividad en la función administrativa. La Corte afirmó que la imparcialidad protege el derecho de los ciudadanos a un trato justo e igualitario, y es esencial para mantener la confianza pública en las instituciones estatales.

Además, la Corte ha reiterado en diversas sentencias que la falta de imparcialidad afecta no solo la legalidad sino también los derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad y la seguridad jurídica. Así, la imparcialidad es condición necesaria para la legitimidad de las decisiones administrativas y para evitar prácticas corruptas o clientelistas que desvirtúan el interés general.

Este principio obliga a que los funcionarios públicos actúen siempre dentro del marco legal, con transparencia y apego a las normas, garantizando la neutralidad en los procedimientos y decisiones, en concordancia con los principios constitucionales que rigen la función pública.

En el marco de la rectoría ministerial, la imparcialidad implica que el Ministerio de Justicia y del Derecho no puede ejercer la supervisión de manera selectiva o con fines políticos. Las sanciones deben fundamentarse exclusivamente en hechos verificados y en normas jurídicas aplicables. En este sentido, la rectoría debe garantizar la existencia de criterios objetivos de evaluación y control, que eviten la discrecionalidad excesiva y la arbitrariedad en la imposición de sanciones.

Principio de publicidad

La publicidad es un pilar fundamental del control social y de la transparencia en la administración pública. En reiterada jurisprudencia constitucional, la Corte ha destacado que este principio asegura que las actuaciones administrativas sean accesibles al escrutinio ciudadano y que las decisiones sean motivadas y comunicadas.

La Sentencia C-646 de 2000 establece claramente que la finalidad del principio de publicidad es evitar el "oscurantismo administrativo" y garantizar que las actuaciones de las autoridades públicas sean conocidas por la comunidad. La Corte señaló que la publicidad debe realizarse mediante mecanismos adecuados que permitan a los ciudadanos ejercer vigilancia y control sobre la función pública, protegiendo así la legalidad y previniendo actos arbitrarios o inmorales. Además, declaró que la publicidad de los actos administrativos puede adaptarse a su naturaleza, distinguiendo entre actos de carácter general, que deben publicarse en el Diario Oficial, y actos particulares, que se adaptan con la notificación a los interesados, respetando el derecho a la defensa y la participación ciudadana.

Aunado a ello, la Sentencia C-029 de 2021 reafirma que la publicidad es garantía cardinal del debido proceso administrativo y un componente esencial para la transparencia y la legitimidad de las actuaciones estatales. Subraya que la publicidad facilita el acceso a la información pública y permite la participación ciudadana en el control político y social de la administración, fortaleciendo la confianza en las instituciones y asegurando la rendición de cuentas a la sociedad.

Aplicado a la rectoría sobre las Comisarías de Familia, la publicidad exige que los procesos de inspección y sanción sean visibles y comprensibles para la ciudadanía y los entes territoriales. Esto significa que las decisiones ministeriales deben ser publicadas, motivadas y

fácilmente consultables, permitiendo el control democrático y la rendición de cuentas. Además, el principio de publicidad refuerza la confianza ciudadana en que las actuaciones del Ministerio se ajustan al interés general y no a intereses particulares.

ARTÍCULO 287: Autonomía territorial

El artículo 287 de la Constitución Política de Colombia consagra cuatro derechos fundamentales para las entidades territoriales: “(i) gobernarse por sus propias autoridades, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar sus recursos y (iv) participar en las rentas nacionales”. Tales derechos constituyen el fundamento de la autonomía territorial, concebida como una garantía constitucional orientada a garantizar el autogobierno local, aunque siempre bajo los límites establecidos por la Constitución y la ley.

La Sentencia C-189 de 2019 de la Corte Constitucional resulta particularmente relevante para comprender el alcance de dicha autonomía. En ella se indicó que, si bien la Constitución de 1991 atribuyó al legislador la facultad de concretar los contornos de la autonomía territorial mediante leyes orgánicas, también incluyó unos mínimos constitucionales inderogables en materia de ordenamiento territorial. Así, el artículo 1º establece que “Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía territorial”, mientras que el artículo 288 prevé los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, concebidos como parámetros rectores en las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales (C-189/19, 2019).

Este enfoque evidencia que la autonomía territorial, aunque reconocida en sus aspectos esenciales, no es absoluta, pues se encuentra condicionada al respeto de la unidad nacional y de las competencias atribuidas al Estado central. En consecuencia, la Corte ha señalado que el modelo colombiano implica un equilibrio entre autogobierno y control constitucional, lo cual

preserva la cohesión del Estado unitario sin desnaturalizar la capacidad de decisión de los entes territoriales.

En relación con las Comisarías de Familia, este marco constitucional y jurisprudencial se traduce en que los municipios son responsables de su creación, organización administrativa básica y provisión de recursos para garantizar su funcionamiento. Así, corresponde a las alcaldías y a los concejos municipales asegurar la infraestructura, el talento humano y el presupuesto necesarios para la adecuada prestación del servicio.

Ahora bien, el alcance de esta autonomía se encuentra condicionado, como lo establece el propio artículo 287, a los límites que imponen la Constitución y la ley. En ese sentido, la Ley 2126 de 2021 asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho la función de rectoría funcional, así como de inspección, vigilancia y control sobre las Comisarías de Familia. Tal disposición no implica una vulneración de la autonomía local, sino que constituye un mecanismo de armonización entre la autonomía territorial y el interés general, orientado a garantizar la protección de los derechos fundamentales, en especial de niños, niñas y adolescentes, quienes gozan de prevalencia constitucional (art. 44 Constitución Política).

En esta línea, la Corte Constitucional ha enfatizado que:

“La potestad legislativa para establecer mecanismos de coordinación y control es compatible con el principio de autonomía, siempre que no se suprima el núcleo esencial de la misma, garantizando así la armonización del autogobierno local con la protección de derechos constitucionales prioritarios” (C-189/19, 2019).

En suma, la autonomía territorial en Colombia, lejos de configurarse como una potestad ilimitada, se concibe como una garantía relativa, que debe ejercerse en el marco del Estado

unitario y bajo parámetros normativos que aseguren la primacía de los derechos fundamentales y el interés general.

ARTÍCULO 288: Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

El artículo 288 constitucional dispone que “el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales debe desarrollarse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”, los cuales resultan esenciales para articular la autonomía territorial (art. 287 C.P.) con la unidad del Estado (art. 1° C.P.) y la garantía de los fines esenciales del Estado social de derecho. Estos principios operan como mecanismos de equilibrio que permiten distribuir competencias y responsabilidades entre la Nación y las entidades territoriales, evitando conflictos de competencias o vacíos en la prestación de los servicios públicos.

Principio de Coordinación

El principio de coordinación tiene como propósito garantizar la armonía entre las diferentes entidades y niveles de la administración pública, evitando duplicidades, vacíos o contradicciones en la acción estatal. Según la Corte Constitucional, en la Sentencia C-123 de 2014, la coordinación “no implica subordinación de unas autoridades a otras, sino la obligación de actuar de manera concertada y articulada, dentro de los límites de sus competencias, para lograr los fines del Estado”. Esta misma corporación ha sostenido que este principio constituye un instrumento de racionalización del poder público, orientado a asegurar la coherencia y eficacia del aparato estatal en la ejecución de las políticas públicas.

En el contexto de las Comisarías de Familia, la coordinación se manifiesta como el deber del Ministerio de Justicia y del Derecho de articular los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales en torno al funcionamiento del Sistema Nacional de Comisarías de Familia, creado

por la Ley 2126 de 2021. Dicho sistema pretende superar la dispersión institucional que históricamente ha caracterizado la justicia familiar en Colombia, donde las comisarías, dependientes de los municipios, operaban sin estándares unificados ni mecanismos de control funcional.

El principio de coordinación impone a esa Cartera Ministerial el deber de establecer canales efectivos de comunicación y cooperación técnica con las entidades territoriales, de modo que las medidas de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) no se perciban como actos impositivos, sino como parte de un esquema de gobernanza compartida. Esto implica, por ejemplo, la creación de protocolos conjuntos, mesas interinstitucionales y sistemas de información interoperables que faciliten el flujo de datos sobre gestión de casos, recursos humanos y cumplimiento de estándares.

Asimismo, la coordinación debe extenderse a las entidades del sector justicia, familia, mujer e infancia, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros, para lograr una respuesta integral a las violencias intrafamiliares y a las vulneraciones de derechos.

Desde la perspectiva de control, la coordinación también implica que las acciones de vigilancia ministerial se ajusten a criterios previamente acordados, permitiendo que los municipios comprendan y asuman sus responsabilidades sin interferencias arbitrarias. Así, el principio de coordinación se convierte en la base que legitima el ejercicio de la rectoría ministerial como una forma de colaboración armónica entre niveles de gobierno, y no como una relación jerárquica o centralista.

Principio de Concurrencia

Este principio reconoce que existen materias en las cuales las competencias del Estado no son exclusivas de un solo nivel territorial, sino que deben ejercerse de manera conjunta o complementaria entre la Nación, los departamentos y los municipios. Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-889 de 2012, al afirmar que:

“De igual manera, el principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad” (Corte Constitucional, C-889/2012).

Aplicado a las Comisarías de Familia y a la rectoría conferida al Ministerio de Justicia y del Derecho por la Ley 2126 de 2021, este pronunciamiento obliga a entender la concurrencia como un régimen de cooperación obligada entre Nación y entidades territoriales. No se trata de una mera superposición de competencias ni de una centralización de funciones, sino de una distribución funcional en la que cada nivel asume responsabilidades específicas y complementarias para garantizar el objeto público: la protección efectiva de las familias y la atención oportuna a víctimas de violencia intrafamiliar. En la práctica, la concurrencia impone que el Ministerio formule lineamientos técnicos, criterios de supervisión y mecanismos de

coordinación, mientras que los municipios aseguren la provisión material del servicio (dotación, sede, personal y presupuesto), y ambos niveles actúen conjuntamente allí donde corresponda actuar para garantizar la plena satisfacción de los fines constitucionales

Asimismo, la sentencia refuerza la obligación de no excluir a las entidades territoriales llamadas a participar en la materia. Por lo tanto, la rectoría ministerial debe diseñar espacios de participación y corresponsabilidad—mesas técnicas, convenios marco, protocolos conjuntos y canales de cooperación—que permitan a los municipios incorporar las directrices nacionales en su gestión local. Exige también un deber de actuación cuando la salvaguarda de derechos fundamentales lo requiera, ninguna instancia puede abstenerse de intervenir; todos los niveles deben asumir, según sus competencias y capacidades, la responsabilidad de asegurar la protección efectiva, garantizando así una respuesta pública coordinada, coherente y orientada a resultados.

En este sentido, la concurrencia materializa el principio de solidaridad interinstitucional, permitiendo que el Ministerio intervenga no solo desde una perspectiva correctiva (sancionadora), sino también preventiva y de fortalecimiento institucional, lo cual se traduce en mejores condiciones para la protección de los derechos de las víctimas y la eficiencia del sistema de justicia familiar.

Principio de Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad ordena que la intervención del nivel nacional en asuntos de competencia territorial se justifique únicamente cuando las autoridades locales no puedan, por sí mismas, garantizar de manera adecuada la satisfacción de los fines públicos o cuando su inacción ponga en riesgo derechos fundamentales. En la jurisprudencia constitucional esta regla adquiere un carácter correctivo y complementario: la Nación no sustituye de manera permanente las

funciones locales, sino que actúa como garante y proveedor de apoyo cuando existen fallas estructurales que impiden el cumplimiento efectivo de las competencias territoriales.

La Sentencia C-1187 de 2000 sostuvo que la autonomía de las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos constitucionales, pero que la Nación tiene la obligación de colaborar y apoyar a los entes territoriales “cuando éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias”, de modo que la intervención nacional sea un instrumento para fortalecer capacidades y garantizar derechos allí donde la gestión local resulte insuficiente. En este sentido, la subsidiariedad se entiende como una forma de asistencia y corrección destinada a superar debilidades institucionales, no como una vía para desnaturalizar la autonomía municipal.

De forma complementaria, la Sentencia C-123 de 2014 enfatizó que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad implican la obligación de concertar medidas entre Nación y territorios cuando la materia así lo exige, y que la actuación conjunta de las distintas instancias del Estado resulta necesaria para la adecuada satisfacción de los fines constitucionales. La Corte en esa providencia validó expresamente instrumentos normativos que requieren la colaboración entre niveles de gobierno, siempre que dicha colaboración respete la autonomía local y busque la protección de bienes colectivos y derechos fundamentales.

En lo referente a la rectoría del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las Comisarías de Familia, el principio de subsidiariedad implica, por tanto, que las facultades de inspección, vigilancia, control y eventual sanción deben ejercerse con una finalidad restauradora y complementaria: antes de recurrir a medidas punitivas o a intervenciones directas, el Ministerio debe privilegiar acciones de acompañamiento técnico, transferencia de capacidades y coordinación presupuestal que permitan a las entidades territoriales subsanar las fallas detectadas. Cuando la gravedad de la situación o la persistencia del incumplimiento haga

indispensable la intervención superior para proteger derechos (por ejemplo, en escenarios de riesgo para NNA o víctimas de violencia intrafamiliar), la acción ministerial puede ser más directa y coercitiva, pero deberá ser siempre proporcional, temporal y orientada a restituir la capacidad local, con mecanismos de seguimiento y salida que garanticen el retorno a la normalidad institucional.

Naturaleza jurídico-funcional de las Comisarías de Familia y su misión legal

Las Comisarías de Familia son dependencias o entidades del orden municipal o distrital con funciones administrativas y jurisdiccionales, dotadas de autonomía e independencia para interpretar y aplicar la ley en el marco de su competencia (Ley 2126 de 2021, art. 3). Su objeto misional se centra en “prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar derechos” de personas en riesgo o víctimas de violencias en el contexto familiar, y en adoptar medidas de urgencia y de protección, incluidas las dirigidas a niñas, niños y adolescentes conforme al Código de la Infancia y la Adolescencia.

La legislación específica incorporó estándares de debida diligencia con enfoque de género e interseccional, reglas de disponibilidad 24/7, infraestructura mínima, equipos interdisciplinarios y un sistema de información, de obligatorio cumplimiento para los municipios y distritos. Estas previsiones justifican una rectoría funcional robusta del MJD, orientada a garantizar uniformidad técnica, interoperabilidad, calidad del servicio y coordinación interinstitucional.

Rectoría funcional del Ministerio de Justicia y del Derecho

La Ley 2126 de 2021 designa de manera expresa al MJD como ente rector de las Comisarías de Familia (Capítulo VI). Le atribuye a dicha entidad construir lineamientos técnicos, establecer protocolos estandarizados, definir guías y rutas de atención obligatorias, crear y

administrar el sistema de información, formar al talento humano, y –clave para este objetivo– ejercer facultades de inspección, vigilancia y control.

Este diseño legal se alinea con la Ley 489 de 1998, que confiere a los ministerios funciones de orientación, coordinación y control sectorial, así como de formulación de políticas, planes y programas del respectivo sector administrativo. En ese sentido, la rectoría funcional a cargo del MJD supone la capacidad de fijar estándares técnicos vinculantes, coordinar actores del sistema, monitorear desempeño e introducir correctivos para asegurar la eficacia de este servicio público.

Facultades de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) sobre Comisarías de Familia

El Capítulo VII de la Ley 2126 de 2021 estructura el régimen de Inspección, Vigilancia y Control de las Comisarias de Familia, así: (i) la competencia es del Presidente, ejercida por conducto del MJD (art. 34); (ii) la inspección habilita al MJD para solicitar, verificar y analizar información, con miras a constatar el cumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias (art. 35); (iii) la vigilancia es una atribución permanente para advertir, prevenir, orientar y propender por el cumplimiento del objeto misional (art. 36); y (iv) el control faculta al MJD para ordenar correctivos y promover planes de mejora, y cuando estos sean insuficientes o se trate de falta grave, iniciar proceso sancionatorio conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (art. 37).

La Ley 2126 de 2021 tipifica faltas sancionables y define sanciones: amonestación escrita y multa entre diez (10) y doscientos (200) SMLMV (art. 38), con criterios de graduación como perturbación del servicio, trascendencia social, modalidades de la falta y violencia institucional (art. 39), y un catálogo de incumplimientos. Por ejemplo, no crear comisarías conforme a

parámetros, no contar con equipo mínimo, no garantizar disponibilidad 24/7, no aplicar protocolos del ente rector, no alimentar el sistema de información, hacen parte del mencionado catálogo– (art. 40). Además, ordena publicar las sanciones en el Sistema de Información (art. 41).

El alcance de estas potestades, por recaer sobre dependencias municipales, impone un estándar reforzado de coordinación Nación–Territorio y de respeto por la autonomía territorial. El diseño legal supera el test de razonabilidad constitucional al: (a) estar previsto en la ley; (b) perseguir fines imperiosos de protección de derechos fundamentales de víctimas de violencias; (c) circunscribirse a parámetros técnicos y de calidad del servicio; y (d) sujetar cualquier consecuencia sancionatoria a un procedimiento con plenas garantías del debido proceso.

Potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora administrativa en Colombia se rige por los principios constitucionales de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, imparcialidad y non bis in ídem, y por las reglas procedimentales del CPACA (Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021). La Corte Constitucional ha reiterado que, aunque la administración no ejerce *ius puniendi* en sentido penal, su actividad sancionatoria afecta derechos y debe respetar estándares análogos de garantía, especialmente en materia de tipicidad y debido proceso.

En el plano procedimental, el CPACA exige –como mínimo–: (i) iniciación formal mediante pliego de cargos con descripción clara y precisa de los hechos y de la norma presuntamente infringida; (ii) traslado efectivo y oportunidad real de defensa (descargos y pruebas); (iii) práctica y valoración motivada de pruebas; (iv) decisión sancionatoria debidamente motivada que resuelva todos los argumentos de defensa; (v) graduación proporcional de la sanción con base en criterios legales; (vi) notificación en debida forma; y (vii)

recursos administrativos idóneos (Ley 1437 de 2011, arts. 47–52). La jurisprudencia contencioso-administrativa ha precisado, además, que debe conservarse la congruencia entre el pliego de cargos y la decisión, so pena de transgredir el debido proceso (Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp.11001032600020210020700).

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de esta función por parte del MJD implica que toda actuación sancionatoria tramitada desde el procedimiento administrativo sancionatorio debe sujetarse al CPACA; que el catálogo de faltas funja como tipificación legal suficiente; y que la multa impuesta deba graduarse motivadamente conforme a los criterios establecido en la Ley 2126 de 2021 y a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

Procedimiento sancionatorio del MJD

La apertura del procedimiento, enunciada en el art. 37 de la Ley 2126 de 2021, requiere una actuación previa de inspección y/o vigilancia que identifique hechos, obligaciones incumplidas y evidencia suficiente, seguida de un pliego de cargos claro, preciso y congruente. Debe conferirse traslado efectivo para descargos y solicitud de pruebas, practicarse y valorarse las pruebas pertinentes, decidirse motivadamente con resolución individualizada y congruente, graduarse la sanción con criterios del art. 39 ibidem, y notificarse y tramitarse los recursos administrativos. Estas exigencias, derivadas del CPACA, han sido objeto de desarrollo por el Consejo de Estado, que ha anulado sanciones por incongruencia entre pliego y decisión o por insuficiencia de motivación.

Es recomendable que el MJD adopte, por acto general, un “manual procedimental” que estandarice cargos tipo y matrices de tipicidad–prueba–responsabilidad para las faltas del art. 40, criterios de dosimetría (p. ej., escala orientadora por nivel de perturbación del servicio, repetición, extensión territorial, impacto sobre grupos de especial protección), y reglas sobre

acuerdos de mejora y verificación, todo ello compatible con el CPACA y con los principios de proporcionalidad y razonabilidad (Ley 2126 de 2021, arts. 38–40).

Jurisprudencia constitucional reciente sobre Comisarías de Familia y debida diligencia

La Corte Constitucional, entre 2023 y 2025, ha perfilado con mayor precisión los estándares de debida diligencia estatal en la justicia familiar, resaltando la posición de garante de las Comisarías de Familia y la obligación de actuar con oportunidad, enfoque diferencial y coordinación interinstitucional. En particular, ha indicado que el incumplimiento de deberes de protección y la falta de medidas idóneas vulneran el acceso a la justicia y derechos fundamentales de las víctimas, tal como se evidencia en las Sentencias T-028-23, T-219-23 y T-267-23.

En 2024, la Corte reiteró que las decisiones de las comisarías deben articular los compromisos internacionales de protección reforzada de las mujeres y aplicar sin dilaciones el régimen de medidas previsto en la Ley 294 de 1996, cuya omisión configura defectos sustantivos en la respuesta institucional frente a la violencia intrafamiliar. Estas pautas se reflejan, entre otras, en los fallos T-121 de 2024 y T-130 de 2024.

Ese mismo año, la jurisprudencia subrayó la exigencia de actuación diligente y coordinada de las comisarías con otras autoridades, así como el respeto estricto del debido proceso administrativo en sus trámites y recursos, como se observa en los expedientes T-226 de 2024 y T-401 de 2024.

En 2025, la Corte volvió a enfatizar la obligación de incorporar perspectiva de género, disponer canales efectivos y adoptar medidas oportunas que eviten la revictimización, destacando además la misión específica de las comisarías de prevenir, proteger y garantizar

derechos en contextos de violencia. Estas líneas se recogen en decisiones como T-059 de 2025, T-153 de 2025 y T-242 de 2025.

Puede observarse entonces, que la jurisprudencia constitucional reciente no solo consolida estándares de actuación para las Comisarías de Familia, sino que también impone al Ministerio de Justicia y del Derecho el deber de diseñar y aplicar mecanismos que hagan efectiva su función de rectoría. La reiteración de la Corte sobre la necesidad de protocolos claros, medidas oportunas y coordinación interinstitucional revela que la Ley 2126 de 2021 no puede permanecer como un marco abstracto, sino que exige un desarrollo operativo que garantice uniformidad, eficacia y respeto por los derechos fundamentales. De esta manera, el diseño de un instrumento normativo-administrativo se presenta no solo como una alternativa innovadora de gestión, sino como una obligación institucional para cumplir con los mandatos jurisprudenciales, los compromisos internacionales de derechos humanos y el principio de autonomía territorial en armonía con el interés general.

Brechas y desafíos institucionales y territoriales del modelo de Inspección, Vigilancia y Control sobre las comisarías de familia

La Ley 2126 de 2021 asignó al Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) la rectoría funcional del Sistema Nacional de Comisarías de Familia y le otorgó facultades de inspección, vigilancia y control (IVC) sobre los entes territoriales encargados de su operación. Sin embargo, los documentos institucionales emitidos por el propio Ministerio, junto con los testimonios de operadores del sistema recogidos en el conversatorio sobre la Ley 2126, muestran que la implementación práctica del modelo enfrenta desafíos significativos que impiden la materialización plena del mandato legal.

Este capítulo reconstruye, con base exclusiva en los oficios oficiales y en la entrevista anexada, las brechas estructurales, operativas, procedimentales y territoriales que limitan el ejercicio efectivo de la rectoría funcional y de la IVC.

Brechas derivadas de la estructura institucional del Ministerio de Justicia

El análisis de las brechas inicia con la revisión de la capacidad institucional del MJD para ejercer la rectoría funcional prevista en los artículos 31 y 32 de la Ley 2126 de 2021. Dichos artículos asignan al Ministerio responsabilidades de construcción normativa, coordinación intersectorial, definición de estándares, sistematización de datos nacionales, seguimiento permanente y acción correctiva.

Al respecto, en la entrevista grupal del 11 de septiembre de 2025, realizada a operadores, expertos y usuarios en el marco de la implementación de la Ley 2126 de 2021, la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia del Ministerio de Justicia manifestó que:

“en este momento, el equipo cuenta únicamente con dos servidores de planta y ocho contratistas (es decir, diez personas en total), para cubrir todo el territorio nacional. Como es evidente, este recurso humano resulta limitado para un trabajo de tal magnitud, que exige hacer seguimiento permanente, mantener interlocución con las comisarías, las alcaldías y acompañar la implementación de los planes de mejora” (Jaramillo, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025).

En adición a la respuesta dada por el GIT de Comisaria, el Ministerio de Justicia, mediante oficio MJD-OFI25-0043170 del 09 de septiembre 2025, señaló que se encuentra priorizando acciones de carácter preventivo y pedagógico orientadas a fortalecer la implementación de la Ley 2126 de 2021 (en lugar de desplegar de manera plena su facultad sancionadora). Esta priorización, aunque comprensible en términos operativos, genera un déficit de eficacia en la función de rectoría, porque impide la materialización del ciclo de IVC previsto

en la Ley 2126: inspección (visita/verificación), vigilancia (seguimiento técnico) y control (acción correctiva y sancionatoria).

La brecha de inestabilidad del recurso humano que afecta al Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia del MJD (dos servidores de planta y ocho contratistas), se asemeja a las problemáticas que generan inconsistencia en el ejercicio del *ius puniendi* en otras entidades, como el Ministerio de Cultura.

Sobre ese caso en particular, Suárez y Salgado (2025) aseguran que la rotación de personal y la falta de equipos estables en el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes generaron pérdida de la curva de aprendizaje y decisiones inconsistentes frente a situaciones fácticas análogas. Ello, debido en gran parte a la composición de los equipos de trabajo que funcionan en la entidad, pues la función de tramitar los procesos sancionatorios la han desarrollado a través de contratistas, los cuáles no cuentan con vocación de permanencia en la entidad, dada la naturaleza de su vínculo con la entidad.

Precisan además que, pese a que los contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión son permitidos, “estos son ocasionales y excepcionales para desarrollar ciertas tareas de carácter temporal, no siendo dable bajo ninguna circunstancia que, a través de estos negocios jurídicos, particulares ejerzan de manera permanente una función misional, como la potestad sancionatoria” (p.62).

En ese sentido, El MJD enfrenta el mismo riesgo, pues sin personal estable y especializado en el Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Comisarías de Familia, la función de IVC se verá comprometida, resultando en decisiones disímiles y falta de seguridad jurídica.

Desde una perspectiva de derecho administrativo, esta brecha afecta directamente los principios de eficacia, eficiencia y coordinación administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política. El MJD, como cabeza del sector justicia familiar, tiene la obligación de garantizar que las funciones que la ley le asigna sean ejercidas de manera oportuna y suficiente. No obstante, la realidad administrativa documentada demuestra que el diseño institucional actual del Ministerio no guarda correspondencia con la magnitud y complejidad del encargo legal. Esta contradicción genera riesgos en la garantía de derechos fundamentales y en la protección inmediata de las víctimas, pues la falta de vigilancia limita la capacidad del Estado de exigir el cumplimiento del estándar legal mínimo por parte de los municipios, evidenciando así un rol insuficiente de rectoría funcional.

La tensión entre el modelo legal y la descentralización municipal

La Ley 2126 establece un marco de obligatoriedad uniforme para todos los municipios, sin distinción de capacidad fiscal ni categoría territorial. Este diseño, de naturaleza centralista, entra en tensión directa con la estructura descentralizada del Estado colombiano. La responsabilidad de financiar y operar las comisarías recae en los municipios, mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho asume la vigilancia y la sanción.

Al respecto, el Ministerio de Justicia informa que la mayoría de los municipios reportan dificultades presupuestales para cumplir con las exigencias de la ley, especialmente en términos del equipo interdisciplinario mínimo, infraestructura adecuada, operación 24/7, entre otras (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025)

Esta situación produce un fenómeno jurídico-administrativo relevante, en el cual la descentralización territorial se convierte en el principal factor determinante del cumplimiento o incumplimiento de la ley. Los municipios con mayor capacidad fiscal implementan más

rápidamente las exigencias, mientras que los municipios de categorías 5 y 6, los cuales constituyen la mayoría del país, enfrentan obstáculos estructurales para hacerlo. Desde la perspectiva de la teoría administrativa, esto significa que un estándar nacional único genera desigualdad en su implementación, lo cual puede considerarse una desigualdad normativa material.

En la entrevista grupal, un ex Comisario de Familia de Turbo (Antioquia) expuso la siguiente reflexión: “La Ley 2126 exige lo mismo a municipios como Medellín y a municipios que apenas tienen dos funcionarios en su Secretaría de Gobierno. Esa igualdad formal se convierte en una inequidad profunda en la práctica” (Palacios, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025). Esta afirmación, que coincide con lo manifestado por el Ministerio de Justicia, refuerza la evidencia que la brecha territorial no es un problema accidental sino un efecto estructural del diseño normativo.

Al respecto, la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia del Ministerio de Justicia manifestó que:

“es evidente la dificultad de exigir los mismos estándares a una comisaría ubicada en un municipio de categoría especial o categoría 1, que a aquellas situadas en municipios de categorías 4, 5 o 6. En este punto, la Ley 2096 quedó corta al no establecer diferenciaciones o criterios progresivos según la capacidad institucional y fiscal del territorio. Por ello, considero que una eventual reforma a la Ley 2126 debería contemplar este aspecto: definir requisitos diferenciados, ajustados a las categorías municipales, de manera que la exigencia normativa sea realista, gradual y coherente con el contexto territorial de cada comisaría de familia” (Jaramillo, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025).

Desde el enfoque jurídico-administrativo, esta situación plantea un desafío adicional, y es que la rectoría del MJD no puede ser eficaz sin un modelo de implementación que reconozca la diversidad territorial y fiscal del país. La falta de mecanismos de cofinanciación, asistencia técnica continua o escalonamiento normativo produce que el cumplimiento territorial de la Ley 2126 de 2021 sea desigual y, en muchos casos, inalcanzable. La consecuencia es una afectación directa al principio de igualdad real (artículo 13 de la Constitución) y al principio de progresividad en la garantía de derechos.

La brecha financiera como núcleo del incumplimiento territorial

La Ley 2126 de 2021 atribuye a los municipios la obligación de financiar la operación total de las Comisarías de Familia. Esta estructura de financiación estrictamente local se convierte en el principal factor explicativo del incumplimiento del mínimo legal en la mayoría de los municipios del país.

La cartera de Justicia fue explícita al describir las limitaciones fiscales de los entes territoriales, afirmando que numerosos municipios manifiestan dificultades para garantizar el equipo interdisciplinario mínimo, los turnos de disponibilidad y el funcionamiento adecuado de las sedes (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Esta afirmación tiene implicaciones jurídicas relevantes, pues evidencia que el modelo de financiación previsto en la Ley 2126, aunque coherente con la descentralización, genera desigualdades sustanciales en la prestación de un servicio público que atiende derechos de naturaleza fundamental, como la vida, la integridad personal y la igualdad.

Los testimonios de la entrevista de la entrevista grupal confirman esta situación. Por ejemplo, la Secretaria de Gobierno de San Rafael – Antioquia (municipio de 6ª Categoría), manifestó que:

“en municipios pequeños, el presupuesto de funcionamiento no alcanza ni para mantener dos profesionales de manera permanente. Es imposible cumplir todos los requisitos de la ley sin apoyo nacional” “(...) dependemos de la capacidad de gestión de cada alcalde para asegurar ingresos en el municipio, por ejemplo, a través de mecanismos como la estampilla, y no todos los municipios del país tienen el mismo recaudo)” (Arbeláez, comunicación personal, 11 de septiembre de 2025).

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, esta situación genera un dilema pues la Ley 2126 de 2021 impuso obligaciones que son financieramente inalcanzables para un porcentaje significativo del país, lo cual contradice el principio de sostenibilidad fiscal de la administración pública y limita el impacto real de este instrumento normativo.

La operación 24/7, por ejemplo, implica no solo turnos rotativos de personal técnico, sino también infraestructura adecuada, protocolos para la atención nocturna, medios de transporte, coordinación con Policía Nacional y sistemas de información activos. El Ministerio de Justicia reconoció que varios municipios, en las visitas realizadas en 2024, informaron la imposibilidad de cumplir la operación sin interrupción debido a la falta de personal suficiente y de disponibilidad presupuestal (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025).

A nivel jurídico, esta insuficiencia implica que la Ley 2126 de 2021 ha generado un “estándar legal aspiracional” cuyo cumplimiento depende más de la capacidad fiscal local que del mandato normativo. La jurisprudencia constitucional ha advertido que los estándares de prestación de servicios públicos basados exclusivamente en criterios económicos o formales pueden generar desigualdad real cuando no se consideran las capacidades materiales de los territorios (Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 2016; C-504 de 2020). En coherencia con ello, la brecha financiera que documentan los oficios y la entrevista tiene efectos directos en la igualdad de acceso a la justicia familiar y a la protección administrativa inmediata.

Brechas en infraestructura física y condiciones de funcionamiento

La infraestructura es un elemento esencial para la garantía de los derechos de las víctimas, la reserva de la información y el adecuado ejercicio de funciones jurídico-administrativas. Sin embargo, la información analizada muestra que la infraestructura de las comisarías presenta deficiencias graves que limitan la debida diligencia, especialmente en municipios con menos recursos.

El Ministerio de Justicia reportó que en las visitas realizadas en el periodo comprendido entre el 4 de agosto de 2024 hasta 10 de septiembre de 2025, que una de las mayores falencias encontradas en las visitas técnicas, es que la mayoría de las Comisarías funcionan en instalaciones no adecuadas para la atención de casos sensibles. Informaron además que, en múltiples sedes se encontraron espacios reducidos, ausencia de salas de entrevista privadas, mobiliario limitado y carencia de equipos tecnológicos esenciales (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Estas condiciones no solo afectan la calidad del servicio sino que contravienen el artículo 29 de la Ley 2126 de 2021, que establece estándares mínimos de infraestructura, privacidad y condiciones dignas de atención.

En la entrevista grupal, la Secretaria de Gobierno de San Rafael – Antioquia (municipio de 6ª Categoría), advirtió la gravedad del problema en zonas rurales:

“En algunos municipios la Comisaría funciona en una sola oficina para 8 personas, donde no se puede atender a una víctima sin que los demás usuarios escuchen. Es imposible garantizar confidencialidad así” “(...) Son edificaciones muy antiguas y de difícil acceso para toda clase de personas en especial las que tiene algún tipo de discapacidad, enfermedad o lesión” (Arbeláez, comunicación personal, 11 de septiembre 2025).

Esta afirmación demuestra que las falencias en la infraestructura tienen un impacto directo en la protección de las víctimas, en la intimidad de los datos sensibles y en el cumplimiento de la debida diligencia reforzada, especialmente en casos de violencia intrafamiliar.

De acuerdo con la teoría administrativa, las condiciones materiales de funcionamiento de un organismo tienen relación directa con la eficacia del servicio público. En este caso, la falta de infraestructura adecuada afecta la capacidad del Estado para cumplir con el principio de calidad en la prestación del servicio, el cual es vinculante para todas las autoridades administrativas (Ley 489 de 1998).

Además, la falta de sedes adecuadas limita la capacidad del Ministerio de Justicia para verificar el cumplimiento del estándar legal. Si bien la Ley 2126 faculta al Ministerio para ordenar ajustes o requerir mejoras, sin un sistema sancionatorio operativo (como se analizará más adelante), tales requerimientos terminan dependiendo exclusivamente de la voluntad política local.

Fallas en articulación interinstitucional y ausencia de interoperabilidad

La Ley 2126 reconoce que la Comisaría de Familia no opera de manera aislada, sino integrada a un sistema articulado de protección, prevención y atención.

En teoría, la rectoría ejerce coordinación sobre entidades nacionales y territoriales. Sin embargo, el Ministerio de Justicia evidencia dificultades para lograr una articulación efectiva y sostenida.

Dicho ente rector destaca que uno de los principales limitantes para la coordinación es la falta de interoperabilidad entre el sistema de información del Ministerio y los sistemas del ICBF, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. También existe falta de interoperabilidad

con el Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género (SIVIGE), tal como lo dispone el Parágrafo 2 del artículo 33 de la Ley 2126 de 2021 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025).

Esta carencia genera barreras para el seguimiento de casos, para la construcción de estadísticas confiables y, especialmente, para el monitoreo del desempeño territorial.

Desde la teoría administrativa, la interoperabilidad es un elemento fundamental para cualquier sistema de rectoría porque permite ejercer vigilancia basada en evidencia y no únicamente en respuestas a quejas o solicitudes ciudadanas. La ausencia de interoperabilidad obliga al MJD a depender de autodiagnósticos enviados por los municipios, los cuales presentan niveles de calidad e integridad variables.

Esta situación fue confirmada por la Secretaria de Gobierno de San Rafael – Antioquia, quien en la entrevista grupal señaló que “cada entidad trabaja con su propio sistema, entonces uno reporta a un lado, la Fiscalía a otro, la Policía a otro, y al final no hay una foto clara del riesgo. Esto es muy preocupante por la disparidad en la información que se maneja” (Arbeláez, Comunicación personal, 11 de septiembre 2025). Esto confirma que la falta de interoperabilidad no solo afecta la rectoría del MJD, sino también la capacidad de las Comisarías para tomar decisiones oportunas basadas en información completa.

La Ley 2126 de 2021 dispone que el Ministerio de Justicia debe crear un Sistema Nacional de Información que permita consolidar datos sobre funcionamiento, atención y cumplimiento de estándares. Sin embargo, este ente rector confirmó que este sistema se encuentra en etapa de consolidación y aún no permite un flujo de información en tiempo real. Al respecto, aclaró que el desarrollo de sistemas de información robustos en el sector público es un

proceso complejo que requiere planificación y ejecución rigurosa (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025).

Desde una perspectiva de derecho administrativo, esto significa que el MJD opera con herramientas incompletas, lo cual afecta el principio de eficacia en la función pública y limita la capacidad de control correctivo.

Brechas en talento humano: inestabilidad, insuficiencia y desigualdad salarial

La Ley 2126 de 2021 establece un equipo interdisciplinario mínimo que debe integrarse por profesionales en derecho, psicología, trabajo social y apoyo administrativo.

Frente a este aspecto, el Ministerio de Justicia indicó que, en las visitas realizadas entre febrero de 2024 y en lo corrido del 2025, el 90% de los municipios reportaron no tener psicólogo o trabajador social, o que estos profesionales están contratados por periodos muy cortos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Esta modalidad contractual afecta la continuidad del servicio y dificulta la atención integral que demanda la Ley 2126. Además, en la entrevista grupal el Comisario de Familia de la ciudad de Cali, señaló que la inestabilidad laboral es un problema recurrente, pues muchos municipios contratan al equipo interdisciplinario mediante contratos de prestación de servicios sin continuidad garantizada, pues “cada seis meses cambia el psicólogo, abogado o trabajador social. Eso afecta la confianza de las víctimas y la calidad del servicio (Maturana, comunicación personal, 11 de septiembre 2025).

Por su parte, el Comisario de Familia de Turbo (Antioquia), manifestó que:

No cuenta con un equipo interdisciplinario completo. Hace falta un abogado de apoyo, un asistente administrativo y, como lo mencionó la doctora Sandra Amalia, también debe asumir competencias de carácter subsidiario. Considero que los comisarios, comisarias y los equipos de apoyo procuran dar lo mejor de sí pese a las dificultades claramente expuestas, entre ellas la exigencia de disponibilidad 24/7. Lamentablemente, no siempre

se cuenta con el respaldo de las alcaldías, pues persiste la percepción equivocada de que las comisarías son entidades sin dirección o apoyo institucional.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, esta situación genera un incumplimiento directo del artículo 21 de la Ley 2126, que exige estabilidad y continuidad del equipo interdisciplinario como condición para asegurar la debida diligencia. Asimismo, crea otro riesgo adicional, pues la ausencia de personal idóneo generar decisiones deficientes o tardías, afectando los derechos de niños, niñas, adolescentes y víctimas de violencia.

Un aspecto particularmente crítico es la desigualdad salarial. El Ministerio de Justicia señaló que existen diferencias significativas en los salarios de comisarios y profesionales entre municipios de la misma categoría. Esta desigualdad desincentiva la permanencia de profesionales calificados, genera alta rotación y afecta la consolidación de equipos estables.

El análisis administrativo permite concluir que esta brecha impacta negativamente la eficacia del servicio y aumenta el riesgo de fallas en la atención. Desde la perspectiva de la rectoría, constituye un desafío estructural que dificulta la estandarización nacional exigida por la Ley 2126.

Limitaciones del procedimiento sancionatorio y ausencia de ejercicio del poder correctivo

Una de las brechas más significativas identificadas en el marco de la rectoría funcional del Ministerio de Justicia y del Derecho es la falta de implementación efectiva del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 2126 de 2021. La facultad sancionadora es una de las piezas centrales del sistema de inspección, vigilancia y control, ya que permite exigir el cumplimiento de los estándares normativos mínimos y corregir fallas en la prestación del servicio.

Sin embargo, el Ministerio de Justicia confirmó que “a la fecha no se ha iniciado ningún proceso administrativo sancionatorio contra entidades territoriales en virtud de la Ley 2126 de 2021”, debido a la falta de lineamientos técnicos, criterios de apertura, metodologías de evaluación y personal jurídico especializado (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Este reconocimiento es especialmente relevante porque evidencia que el Estado aún no ha puesto en marcha la herramienta jurídica diseñada para corregir incumplimientos graves de los municipios.

La ausencia de sanciones plantea un dilema jurídico fundamental: el diseño normativo prevé un mecanismo correctivo, pero la administración carece de los elementos necesarios para activarlo. Desde la teoría del derecho administrativo sancionador, la eficacia del control depende de la existencia simultánea de norma habilitante, procedimiento claro, capacidad institucional y garantías del debido proceso. En este caso, aunque existe la norma habilitante, las demás condiciones están incompletas.

Sobre el particular, el Ministerio de Justicia informó que, durante los dos últimos años (2023 y 2024), ha adelantado actuaciones orientadas a visitas preventivas, acompañamientos virtuales y requerimientos informales, centrándose principalmente en capacitar a los entes territoriales sobre sus obligaciones (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Esta estrategia, aunque necesaria en el corto plazo, resulta insuficiente en el largo plazo, pues transforma la rectoría en un ejercicio meramente orientador, sin capacidad para corregir incumplimientos reiterados.

Al respecto, la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia del Ministerio de Justicia manifestó que “sin procedimientos claros y sin un equipo jurídico robusto, es imposible abrir un proceso sancionatorio serio. Se corre el riesgo de que cualquier sanción sea anulada por un juez” (Jaramillo, comunicación personal, 11 de septiembre 2025). Esta

observación demuestra que la falta de procedimiento sancionatorio especializado constituye una brecha crítica que impide la materialización efectiva del control legal.

Desde un análisis jurídico-administrativo, la ausencia de ejercicio sancionatorio afecta principios fundamentales del derecho público colombiano, como el principio de eficacia y el principio de responsabilidad de la administración. El Estado no puede exigir el cumplimiento de los deberes funcionales de los municipios sin contar con un mecanismo operativo de corrección. Esto debilita la gobernanza del sistema de justicia familiar, genera incentivos negativos para el incumplimiento y limita la implementación real de la Ley 2126 de 2021.

El problema de la responsabilidad sancionable: ¿comisarios o alcaldes?

Una de las discusiones más relevantes identificadas en la entrevista grupal se refiere al sujeto responsable en caso de incumplimiento del estándar legal. La Ley 2126 establece la responsabilidad del municipio como entidad territorial, pero no precisa de manera detallada la distribución interna de responsabilidades entre alcaldes y comisarios de familia.

La entrevista incorpora el siguiente planteamiento del Comisario de Turbo (Antioquia):

“No puede sancionarse a un comisario por incumplir requisitos que dependen del alcalde. Ellos no manejan presupuesto ni tienen capacidad para contratar personal. La responsabilidad es claramente del ente territorial” (Palacios, comunicación personal, 11 de septiembre 2025).

Esto evidencia un punto crítico para el diseño del procedimiento sancionatorio, en el cual el MJD debe dirigir las sanciones hacia el ordenador del gasto, es decir, la alcaldía o la secretaría responsable de garantizar infraestructura, talento humano y operación. Los comisarios, como servidores públicos dependientes del ente territorial, carecen de autonomía presupuestal y administrativa para dar cumplimiento por sí mismos a los estándares previstos en la Ley 2126.

Sobre el particular, el Ministerio de Justicia (MJD) señaló que las deficiencias detectadas en las visitas técnicas, como la falta de talento humano o infraestructura, obedecen a decisiones de orden presupuestal y administrativo del municipio, y no a actuaciones individuales de los comisarios (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025). Esto significa que las fallas estructurales del sistema no pueden atribuirse jurídicamente a los funcionarios que carecen de capacidad decisoria. Sin embargo, no puede perderse de vista que, de acuerdo con la Ley 2126 de 2021, los comisarios de familia pueden ser sancionados por razones relacionados con el incumplimiento de sus deberes, especialmente si sus actuaciones obstaculizan, retardan o deniegan la prestación del servicio esencial a su cargo.

Desde la óptica de la función administrativa y sus principios rectores, esta distinción sobre la responsabilidad es fundamental. La responsabilidad administrativa sancionatoria debe recaer principalmente sobre quien tiene competencia, disponibilidad presupuestal y capacidad de ejecutar las decisiones necesarias para corregir las falencias del servicio. Sancionar a un servidor sin competencia vulneraría los principios de legalidad, culpabilidad y proporcionalidad del poder sancionador del Estado. Sin embargo, habría que mirar hasta donde llega la responsabilidad del comisario y donde comienza la responsabilidad del alcalde, en cada caso en particular.

En suma, la falta de claridad en este punto genera una brecha adicional, pues el MJD aún no ha definido con precisión los criterios de imputación subjetiva y objetiva que orientarán los procesos sancionatorios. Esta falta de definición aumenta el riesgo jurídico de incurrir en decisiones erróneas y limita el inicio de procesos formales. En consecuencia, la rectoría ministerial se encuentra en un estado intermedio pues cuenta con facultad normativa, pero sin criterios de imputación.

Instrumento normativo-administrativo que regule y estandarice el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, control y sanción, garantizando el debido proceso y el respeto a la autonomía territorial

El presente apartado desarrolla el tercer objetivo específico de la investigación, consistente en formular un instrumento normativo-administrativo, en la modalidad de proyecto de decreto reglamentario, que permita al Ministerio de Justicia y del Derecho ejercer de manera clara, garantista, coherente y respetuosa de la autonomía territorial las funciones de rectoría, inspección, vigilancia, control y sanción que la Ley 2126 de 2021 le asigna en relación con el Sistema Nacional de Comisarías de Familia.

La construcción del instrumento normativo se fundamenta en los resultados obtenidos en los objetivos 1 y 2 del estudio. En el primero, se analizó el marco normativo y jurisprudencial que delimita la naturaleza jurídica de la rectoría y de la potestad sancionadora administrativa; en el segundo, se examinó la capacidad institucional y operativa de los municipios para cumplir con los estándares exigidos por la Ley 2126 de 2021 y se identificaron brechas estructurales que hacen necesaria una intervención normativa diferenciada, gradual y respetuosa de las realidades territoriales.

Este capítulo integra ambos insumos y propone un instrumento normativo de alto rigor técnico y jurídico, alineado con los principios constitucionales de legalidad, tipicidad, debido proceso, autonomía territorial y protección reforzada de poblaciones vulnerables.

A continuación, se presenta el proyecto de decreto reglamentario:

“DECRETO NÚMERO ____ DE 2025**Por el cual se reglamentan los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021 en materia de inspección, vigilancia, control y régimen sancionatorio aplicable a las Comisarías de Familia****EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y en desarrollo de la Ley 2126 de 2021,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política, en sus artículos 1º, 29, 209, 287 y 288, establece el carácter unitario del Estado, las garantías del debido proceso, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la prevalencia del interés general y el respeto de la autonomía territorial en el marco de un Estado unitario y descentralizado;

Que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República para ejercer la potestad reglamentaria con el fin de asegurar la cumplida ejecución de las leyes;

Que la Ley 2126 de 2021 creó el Sistema Nacional de Comisarías de Familia, definió la Comisaría de Familia como autoridad administrativa de carácter interdisciplinario encargada de garantizar la prevención, protección y restablecimiento de derechos frente a situaciones de violencia intrafamiliar y otras vulneraciones, y otorgó al Ministerio de Justicia y del Derecho, como ente rector, facultades de inspección, vigilancia, control y sanción sobre las Comisarías de Familia;

Que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– constituye el marco normativo obligatorio para las actuaciones administrativas, incluidas las actuaciones de carácter sancionatorio, y dispone las garantías del debido proceso, entre ellas la imparcialidad, el derecho a la contradicción, la publicidad, la presunción de inocencia y la separación funcional mínima;

Que la Ley 489 de 1998 establece la rectoría sectorial de los ministerios, la obligación de ejercer orientación, coordinación, evaluación y supervisión técnica sobre las entidades y servicios del respectivo sector administrativo, así como la facultad de adoptar normas e instrumentos de dirección y articulación;

Que la protección prevalente de los derechos de niñas, niños y adolescentes, consagrada en el artículo 44 de la Constitución Política, impone a las autoridades la obligación de adoptar medidas

administrativas, normativas y procedimentales que permitan garantizar atención oportuna, integral y eficaz en los casos de violencia intrafamiliar y demás situaciones previstas en la Ley 2126 de 2021;

Que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha precisado que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa exige el respeto estricto de los principios de legalidad, tipicidad determinable, proporcionalidad, motivación, imparcialidad y presunción de inocencia, así como la obligación de garantizar un procedimiento sancionatorio con separación funcional entre la fase instructora y la decisoria;

Que el diagnóstico técnico adelantado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como los insumos derivados del seguimiento a la implementación de la Ley 2126 de 2021, han identificado brechas significativas en capacidad institucional, cargas laborales, infraestructura, sistemas de información, estandarización de procedimientos, disponibilidad de talento humano y cumplimiento de obligaciones territoriales, lo cual afecta la calidad y la continuidad en la prestación del servicio;

Que se hace necesario reglamentar los procedimientos administrativos de inspección, vigilancia, control y sanción con el fin de garantizar homogeneidad, imparcialidad, trazabilidad, seguridad jurídica y eficacia en la actuación ministerial, así como promover el fortalecimiento y la corresponsabilidad entre la Nación y los entes territoriales;

Que los instrumentos técnicos, procedimentales y operativos que se adopten deben respetar la autonomía territorial, ser proporcionales al riesgo identificado y orientarse a la mejora del servicio, sin sustituir las competencias propias de los municipios y distritos;

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. El presente decreto reglamenta las disposiciones contenidas en los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021 y establece el régimen operativo y procedimental para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción que corresponden al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de las Comisarías de Familia, asegurando la ejecución eficaz, coherente y documentada de las actuaciones y el cumplimiento de los requisitos legales aplicables.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este decreto aplican a todas las Comisarías de Familia y a las alcaldías municipales y distritales responsables de su organización, funcionamiento, dotación, operación y reporte de información.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Acta de visita: Documento de carácter oficial donde se deja constancia acerca de los resultados obtenidos de la verificación realizada durante la visita de Inspección, Vigilancia y Control a una o varias Comisarías de Familia y/o Alcaldías municipales y/o distritales, respecto del cumplimiento del artículo 40 de la Ley 2126 de 2021 y artículos concordantes.

Auto de Apertura y Formulación de Cargos: Acto Administrativo que señala los hechos que originan el procedimiento administrativo sancionatorio. En éste se identifican claramente las personas naturales o jurídicas objeto de investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, en caso de comprobarse la infracción. Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Auto de Pruebas: Acto Administrativo que se genera cuando deben practicarse pruebas ya sean oficiosas o a petición de parte o interviniente, dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio. Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Auto de Traslado para Alegatos: Acto Administrativo mediante el cual, culminado el periodo probatorio se da traslado al investigado para alegar de conclusión. Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Autodiagnóstico: Proceso voluntario y autónomo, mediante el cual la Comisaría de Familia y Alcaldías municipales y/o distritales, evalúan su nivel de cumplimiento respecto de sus obligaciones legales y reglamentarias, con el uso de los instrumentos y/o herramientas diseñadas por el ente rector, que le permite identificar el grado o porcentaje de cumplimiento de sus obligaciones y generar alertas de riesgos de incumplimiento normativo.

Control: Atribución del ente rector de ordenar los correctivos necesarios para subsanar las situaciones que pudieren constituir alguna o varias de las faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Discrecionalidad administrativa: Atribución establecida en el artículo 37 de la Ley 2126 de 2021 a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho en su calidad de ente rector de las comisarías de familia, para decidir acerca de la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, bien sea porque no se realizaron los correctivos a la situación identificada por parte de la comisaría de

familia, o porque, bajo concepto del ente rector se denote una presunta falta grave a cargo de la comisaría de familia.

Falta: Acto típico y antijurídico que dé lugar a la aplicabilidad de los artículos 37 al 40 de la Ley 2126 de 2021.

Informe de Inspección y vigilancia: Documento del ente rector dirigido a una Comisaría de Familia y/o Alcaldía Municipal o Distrital, en el cual se identifican situaciones que configuran riesgo o un presunto incumplimiento que deben ser subsanado, corregidas o cesadas, elaborado a partir de la información recolectada por parte del ente rector con base a las solicitudes realizadas a las Comisaría de Familia y/o Alcaldía Municipal o Distrital en las visitas de inspección y vigilancia.

Inspección: Diligencia oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho para verificar el cumplimiento del artículo 40 de la Ley 2126 de 2021, la cual puede ser in situ (presencial) y/o extra situ (virtual).

Mérito: En el contexto del proceso sancionatorio, es la identificación clara y precisa de los hechos que lo originan, las personas involucradas, las normas presuntamente infringidas, los fundamentos del análisis y las posibles sanciones.

Plan de mejora: Documento que contiene el plan detallado de acciones a realizar para corregir, subsanar o cesar situaciones que puedan constituir alguna o varias de las faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Procedimiento administrativo sancionatorio: Procedimiento formal implementado por el Ministerio de Justicia y del Derecho con su calidad de ente rector conforme al CPACA, con el objeto de investigar, evaluar y, en su caso, imponer sanciones a las Comisarías de Familia y/o Alcaldías municipales o distritales por la comisión de una infracción de alguna o varias de las faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Pruebas: Es cualquier evidencia o medio probatorio autorizado por la Ley para demostrar la veracidad o negación de las acciones u omisiones que se investigan en el procedimiento administrativo sancionatorio.

Queja: Es una solicitud verbal, escrita o electrónica presentada por una persona natural o jurídica ante el Ministerio de Justicia y del Derecho para que se inicie una actuación administrativa con el fin de verificar el cumplimiento del artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Requerimiento: Es el tipo de solicitud que hace el Ministerio de Justicia y del Derecho cómo resultado del análisis de los hechos, omisiones o situaciones que pueden constituir alguna o varias de las faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021 a cargo de las Comisarías de Familia y/o Alcaldías municipales y/o distritales, para que suscriba los planes de mejora o adopte las acciones a que hubiere lugar.

Sanción: Es la decisión que toma el Ministerio de Justicia y del Derecho en contra de la Alcaldía Municipal o Distrital, o de la Comisaría de Familia, cuando a criterio del ente rector se ha comprobado la comisión de la conducta que contribuye a la infracción de alguna o varias de las faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Vigilancia: Seguimiento técnico y documental al funcionamiento de las Comisarías de Familia.

Visita: Diligencia de carácter oficial liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Grupo de Inspección, Vigilancia y Control de Comisarías de Familia, cuya modalidad puede ser mediante Acto in situ (presencial) y/o extra situ (virtual) en la que se verifica del cumplimiento del artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Artículo 4. Principios orientadores. El ejercicio de las facultades previstas en este decreto se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, separación funcional, proporcionalidad y razonabilidad, gradualidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, autonomía territorial, debido proceso, transparencia, publicidad, buena fe, eficacia, celeridad y enfoque diferencial.

CAPÍTULO II

DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 5. Creación y naturaleza. Créase el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de las Comisarías de Familia –SIVC–, como conjunto de procedimientos, metodologías, herramientas técnicas e instrumentos administrativos destinados a verificar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias aplicables al servicio.

Artículo 6. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho:

1. Diseñar y ejecutar el plan anual de inspección.
2. Practicar visitas de inspección ordinarias y extraordinarias.
3. Realizar vigilancia funcional permanente.
4. Emitir requerimientos formales.
5. Ordenar y hacer seguimiento a los planes de mejora.

6. Adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio.
7. Administrar el Sistema de Información de Comisarías de Familia –SICOF–.
8. Emitir lineamientos técnicos de obligatorio cumplimiento.
9. Coordinar con entidades nacionales y territoriales.

Artículo 7. Modalidades de inspección. Las inspecciones podrán ser:

- a) **Ordinarias**, programadas conforme al plan anual;
- b) **Extraordinarias**, cuando existan indicios de incumplimientos graves o riesgos;
- c) **Por denuncia**, cuando se presenten quejas soportadas;
- d) **Remotas**, mediante herramientas tecnológicas.

Artículo 8. Actuación en visitas de inspección. Durante la visita, el Ministerio podrá solicitar documentos, verificar infraestructura y dotación, revisar sistemas de información, entrevistar funcionarios y recabar evidencia. Se levantará el acta de visita, la cual constituirá soporte para actuaciones subsiguientes.

CAPÍTULO III

DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL

Artículo 9. Vigilancia funcional. La vigilancia comprende el seguimiento al cumplimiento de los estándares, obligaciones y lineamientos técnicos definidos por el Ministerio, a partir de reportes, indicadores y verificaciones, incluyendo la información recolectada para la elaboración del Informe de Inspección y Vigilancia.

Artículo 10. Requerimientos. Cuando se identifiquen desviaciones subsanables, el Ministerio podrá emitir requerimientos formales indicando hechos, normas vulneradas, obligaciones exigidas y plazos para su cumplimiento, con el fin de que las Comisarías de Familia y/o Alcaldías suscriban los planes de mejora o adopten las acciones a que hubiere lugar.

Artículo 11. Plan de mejora. El Ministerio podrá ordenar la formulación e implementación de un plan de mejora, que deberá contener objetivos, actividades, metas verificables, cronograma, responsables y mecanismos de reporte, con el propósito de promover la mejora continua.

Artículo 12. Incumplimiento del plan de mejora. El incumplimiento injustificado del plan de mejora, o la existencia de una presunta falta grave, habilita la discrecionalidad administrativa del ente rector para decidir acerca de la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio.

CAPÍTULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Artículo 13. Régimen aplicable. El procedimiento sancionatorio se regirá por lo dispuesto en el CPACA y en el presente decreto.

Artículo 14. Etapas del Procedimiento. El procedimiento se desarrollará conforme a las siguientes etapas:

1. Averiguaciones Preliminares.
2. Inicio del Procedimiento y Formulación de Cargos.
3. Descargos y Etapa Probatoria.
4. Alegatos de Conclusión y Decisión Definitiva.
5. Recursos y Ejecutoria.

Artículo 15. Etapa 1. Averiguaciones Preliminares. La etapa de averiguaciones preliminares tiene por objeto verificar la pertinencia, suficiencia y consistencia de la información recibida por el Ministerio de Justicia y del Derecho, derivada de informes de inspección y vigilancia, actos de seguimiento, quejas, remisiones de autoridades administrativas o judiciales, y/o alertas críticas provenientes del sistema de información.

En esta fase, el Grupo de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Justicia podrá realizar actuaciones preliminares orientadas a la recolección, contraste y verificación de la información necesaria para establecer si existen elementos de juicio que permitan inferir la posible ocurrencia de alguna de las faltas previstas en el artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.

Durante esta etapa, el Ministerio podrá comunicar a la Comisaría de Familia o a la Alcaldía municipal o distrital la existencia de mérito preliminar, indicando los hechos que lo sustentan y solicitando, de forma motivada, la remisión de información y soportes documentales.

Concluida la fase preliminar, el Grupo de Inspección, Vigilancia y Control elaborará un informe técnico en el que recomendará: i) el archivo de las diligencias; o ii) la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio.

Artículo 16. Etapa 2. Inicio del procedimiento y Formulación de cargos. Cuando, con base en las averiguaciones preliminares, se establezca la existencia de méritos suficientes, el Ministerio de Justicia proferirá Auto de apertura y formulación de cargos, el cual deberá contener, como mínimo:

1. La identificación clara y precisa de los hechos objeto de investigación.

2. La individualización de la Comisaría de Familia, la Alcaldía municipal o distrital, o del servidor público presuntamente responsable, según corresponda.
3. Las disposiciones presuntamente vulneradas conforme a los artículos 37 a 40 de la Ley 2126 de 2021.
4. Las sanciones o medidas potencialmente aplicables.
5. El señalamiento expreso del término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas.

Este Auto se notificará al investigado conforme a las reglas del CPACA y se comunicará, cuando corresponda, al quejoso, a los organismos de control y a las autoridades judiciales que hayan remitido información o emitido requerimientos relacionados.

Artículo 17. Etapa 3. Descargos y Etapa probatoria. La Comisaría de Familia, la Alcaldía municipal o distrital investigada, así como los terceros interesados reconocidos, dispondrán del término legal para presentar descargos, allegar documentos y solicitar las pruebas que estimen pertinentes y conducentes.

Vencido el término anterior, el Ministerio de Justicia proferirá Auto mediante el cual:

- a) Decretará las pruebas solicitadas que resulten conducentes, pertinentes y útiles;
- b) Negará motivadamente aquellas que sean inconducentes, superfluas o impertinentes; y
- c) Ordenará la práctica de pruebas de oficio cuando sean necesarias para el esclarecimiento integral de los hechos.

El Auto que resuelva sobre las pruebas se notificará a los sujetos procesales conforme al CPACA.

La práctica de pruebas se realizará dentro del término establecido en el Auto y bajo los principios de contradicción, publicidad e imparcialidad.

Parágrafo: Las solicitudes de reconocimiento de terceros interesados serán decididas mediante Auto motivado por el Ministerio de Justicia, según corresponda, de conformidad con el artículo 38 del CPACA.

Artículo 18. Etapa 4. Alegatos de conclusión y Decisión definitiva. Concluida la etapa probatoria, el Ministerio de Justicia proferirá Auto de traslado para alegatos, mediante el cual se concederá a los investigados y a los terceros interesados reconocidos un término legal para presentar alegatos de conclusión.

Vencido el término para alegar, el Ministerio de Justicia expedirá el acto administrativo definitivo, debidamente motivado, el cual deberá cumplir con los requisitos del artículo 49 del CPACA e incluir:

- a) La exposición clara y completa de los hechos probados;
- b) La valoración jurídica y probatoria integral;
- c) La determinación expresa de la responsabilidad o ausencia de ella;
- d) En caso de sanción, los criterios de graduación establecidos en el artículo 39 de la Ley 2126 de 2021;
- e) La orden de archivo cuando no se demuestre la comisión de la falta.

El acto administrativo definitivo se notificará conforme al CPACA y se comunicará a quienes corresponda.

Artículo 19. Etapa 5. Recursos y Ejecutoria. Contra el acto administrativo definitivo procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá ser decidido mediante acto motivado por la misma autoridad que lo profirió.

El recurso deberá resolverse dentro del término legal previsto y con plena observancia del debido proceso.

Una vez resuelto el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el acto administrativo quedará en firme y adquirirá fuerza ejecutoria, de conformidad con los artículos 87 y 88 del CPACA.

Artículo 20. Criterios para la Imputación de Responsabilidad Institucional y Funcional. El Ministerio de Justicia, previo a emitir Auto de apertura y Formulación de cargos, deberá aplicar los siguientes criterios de imputación:

a) Responsabilidad del Ente Territorial (Alcalde y/o Secretaría Competente). La responsabilidad recaerá sobre el municipio o distrito, a través del ordenador del gasto (Alcalde o la Secretaría delegada), cuando la falta se origine en el incumplimiento de obligaciones estructurales u operativas que dependen de la capacidad presupuestal y administrativa del ente territorial, lo cual incluye:

1. Déficit de Infraestructura: No garantizar instalaciones adecuadas para la atención, la privacidad de los usuarios o la reserva de información, contraviniendo los estándares legales mínimos de operación.

2. Déficit de Talento Humano y Operación 24/7: El incumplimiento de contar con el equipo interdisciplinario mínimo legal (Art. 21 Ley 2126/2021) o de garantizar la disponibilidad 24/7, por tratarse de decisiones de orden presupuestal y administrativo.

3. Incumplimiento de Planes de Mejora y Órdenes Correctivas: La inobservancia injustificada o reiterada de los planes de mejora ordenados por el MJD que requieran la asignación de recursos o la adopción de decisiones estratégicas del gobierno territorial.

4. Barreras de Interoperabilidad: La falta de articulación entre los sistemas de información institucionales (SICOF, ICBF, Fiscalía) cuando la implementación de dicha interoperabilidad depende de la inversión en tecnología y convenios marco del ente territorial.

b) Responsabilidad del Servidor Público (Comisario o Miembro del Equipo). La responsabilidad recaerá sobre el Comisario de Familia o el profesional del equipo interdisciplinario cuando la falta se origine en la negligencia, dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones funcionales y de trámite. Esto incluye:

1. Incumplimiento de Lineamientos Funcionales: La inobservancia o aplicación deficiente de los protocolos técnicos y guías de atención obligatorias expedidas por el MJD.

2. Decisiones Deficientes: La adopción de decisiones o medidas de protección que resulten deficientes, tardías o sin el debido análisis probatorio y enfoque diferencial en el trámite de casos individuales, afectando los derechos de los usuarios,

3. Omisión o Dilación Injustificada: La omisión de iniciar el trámite de protección o la dilación injustificada en las actuaciones procedimentales que comprometan el derecho de acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales.

4. No Alimentación del Sistema de Información: La omisión o el reporte negligente, incompleto o extemporáneo de información al Sistema de Información de Comisarías de Familia (SICOF).

Artículo 21. Juicio de Reproche y Culpabilidad. El Ministerio de Justicia, al ejercer la potestad sancionadora, deberá realizar un juicio subjetivo de reproche, que verifique la voluntad de quien actúa en la comisión de la infracción y la ausencia de causales de exoneración de responsabilidad.

Artículo 22. Separación funcional. Las etapas de instrucción e imposición de la sanción deberán ser adelantadas por funcionarios distintos, salvo imposibilidad debidamente motivada.

Artículo 23. Sanciones. Las sanciones aplicables serán las previstas en el artículo 38 de la Ley 2126 de 2021:

a) Amonestación escrita;

b) Multa entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 24. Publicidad. Las sanciones ejecutoriadas serán registradas en el Sistema de Información de Comisarías de Familia, y se procederá con su publicación de acuerdo con lo ordenado en la Ley 2126 de 2021.

CAPÍTULO V

AUTONOMÍA TERRITORIAL, COORDINACIÓN Y ACTUACIÓN SUBSIDIARIA

Artículo 25. Autonomía territorial. El ejercicio de funciones de inspección, vigilancia, control y sanción deberá respetar la autonomía territorial, sin implicar sustitución o desplazamiento de las competencias municipales o distritales.

Artículo 26. Coordinación nación–territorio. El Ministerio establecerá mecanismos de coordinación y asistencia técnica para la implementación del SIVC y el mejoramiento del servicio.

Artículo 27. Actuación subsidiaria. El Ministerio podrá actuar de manera subsidiaria cuando exista riesgo grave e inminente para derechos fundamentales y se evidencie insuficiencia o ausencia de medidas territoriales eficaces.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 28. Lineamientos técnicos. El Ministerio expedirá los lineamientos técnicos necesarios para la implementación del SIVC.

Artículo 29. Sistemas de información. El uso del SICOF será obligatorio para todas las Comisarías de Familia y entidades territoriales.

Artículo 30. Documentación y Trazabilidad. Todas las actuaciones del procedimiento de control quedarán debidamente documentadas en el respectivo expediente administrativo digital.

Artículo 31. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 32. Cumplimiento territorial. Los alcaldes y comisarios deberán adoptar las medidas necesarias para la implementación del presente decreto en un plazo máximo de seis (6) meses”

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los (XX) días del mes (XXX) de 2025

Conclusiones

El análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial mostró que los Capítulos VI y VII de la Ley establecen las bases para la inspección, vigilancia, control y sanción, pero no desarrollan aspectos procedimentales esenciales como etapas, plazos, criterios de imputación y mecanismos de coordinación. Esta ausencia reglamentaria ha generado un ejercicio limitado, fragmentado y predominantemente orientador de la rectoría ministerial, sin herramientas efectivas para ordenar correctivos o imponer sanciones proporcionadas.

Se evidenció que la carencia de equipos interdisciplinarios, la precariedad tecnológica, la infraestructura insuficiente y la alta carga laboral afectan la capacidad de cumplimiento de los estándares legales y dificultan la adopción de medidas de protección oportunas. Estas brechas no pueden ser atribuidas individualmente a los comisarios, puesto que obedecen a decisiones presupuestales y administrativas del ente territorial, como lo confirma la información oficial analizada

La investigación demostró que la falta de criterios explícitos para determinar responsable objetivo y subjetivo aumenta el riesgo de sanciones erróneas e injustas, contraviniendo los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, desarrollados reiteradamente por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

La inexistencia de procedimientos uniformes para visitas, informes, planes de mejora, medidas preventivas y sanciones ha derivado en actuaciones dispares, interpretaciones divergentes y deficiencias en el seguimiento al cumplimiento de correctivos, debilitando la gobernanza del Sistema Nacional de Comisarías de Familia.

El decreto reglamentario elaborado en la investigación desarrolla etapas claras, mecanismos de verificación, medidas preventivas, procedimientos sancionatorios y salvaguardas

del debido proceso, lo que permitiría transformar la rectoría ministerial en un ejercicio eficaz, garantista y articulado con la autonomía territorial. El instrumento refleja coherencia con la metodología, el diagnóstico territorial y los lineamientos jurisprudenciales que exigen actuaciones oportunas, libres de sesgos y con enfoque diferencial

El proyecto confirma que fortalecer el poder correctivo y sancionador del Ministerio no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para asegurar la uniformidad, continuidad y calidad del servicio de justicia familiar en todo el país, especialmente para mujeres, niños, niñas, adolescentes y población diversa en riesgo de violencia.

Recomendaciones

Se recomienda que el Ministerio de Justicia y del Derecho expida de manera prioritaria el decreto reglamentario formulado en este proyecto, dado que constituye un desarrollo integral de los procedimientos previstos en los Capítulos VI y VII de la Ley 2126 de 2021 y soluciona los vacíos operativos que actualmente limitan la eficacia de la rectoría. La adopción de este instrumento permitirá fortalecer la seguridad jurídica, reducir la discrecionalidad y dotar al Ministerio de herramientas efectivas para realizar seguimiento, dictar correctivos y ejercer sus facultades sancionadoras de forma garantista.

Es fundamental que el Ministerio defina criterios precisos de imputación de responsabilidad para el ejercicio sancionador, de forma que se diferencien de manera técnica y objetiva las obligaciones institucionales del ente territorial respecto de las obligaciones funcionales a cargo de los comisarios de familia. Este ajuste es necesario para evitar sanciones erróneas, garantizar la proporcionalidad y asegurar que se respeten plenamente los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad establecidos por la jurisprudencia.

Asimismo, se propone implementar un sistema gradual y diferenciado de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias, construido bajo el principio de progresividad. Este sistema debe privilegiar inicialmente las medidas preventivas —como las alertas tempranas y las asistencias técnicas— y, posteriormente, las medidas correctivas relacionadas con planes de mejora obligatorios y su correspondiente seguimiento. Las sanciones deben reservarse para casos de incumplimiento grave o reiterado, en consonancia con el debido proceso y la autonomía territorial.

También se recomienda fortalecer el Sistema de Información de Comisarías de Familia (SICOF), convirtiéndolo en una herramienta obligatoria para los procesos de diagnóstico,

priorización territorial, seguimiento y toma de decisiones. La eficacia de la rectoría depende en gran medida de la confiabilidad y oportunidad de la información disponible; por ello, es aconsejable una implementación progresiva del sistema, con especial atención a los municipios con mayor rezago institucional y tecnológico.

Por otro lado, resulta igualmente pertinente desarrollar planes permanentes de capacitación dirigidos a los comisarios y a sus equipos interdisciplinarios, en áreas como debido proceso administrativo, enfoque de género, protección integral de niños, niñas y adolescentes, interoperabilidad de la información y estándares mínimos establecidos en la Ley 2126 de 2021. La profesionalización continua es un requisito indispensable para elevar la calidad del servicio y garantizar la correcta aplicación del nuevo marco reglamentario.

De igual manera, el Ministerio de Justicia debe fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Nación y los entes territoriales. Para ello, se sugiere institucionalizar mesas técnicas periódicas con gobernaciones y alcaldías, así como desarrollar protocolos de articulación con entidades como el ICBF, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y el sector salud. Además, se requiere potenciar las estrategias de concurrencia y subsidiariedad con el fin de brindar apoyo efectivo a los municipios con menor capacidad operativa.

En relación con la financiación del servicio, se recomienda avanzar en la definición de recursos mínimos obligatorios para las comisarías de familia, revisar la efectividad actual de la Estampilla de Justicia Familiar y promover la creación de un fondo de cofinanciación con enfoque territorial. Estas medidas permitirían superar las brechas estructurales identificadas y garantizar condiciones materiales adecuadas para la correcta prestación del servicio.

Finalmente, se sugiere que el Ministerio de Justicia implemente evaluaciones periódicas del impacto del instrumento normativo-administrativo una vez adoptado. Estas evaluaciones, realizadas cada dos años, deberían medir el nivel de cumplimiento de estándares, la reducción de brechas territoriales, la efectividad de los planes de mejora, el uso adecuado del componente sancionador y la percepción ciudadana sobre la calidad del servicio. Este ejercicio de retroalimentación continua permitirá ajustar el instrumento conforme a la evolución del sistema y mantenerlo actualizado frente a los desafíos emergentes.

Referencias Bibliográficas

- Consejo de Estado. Sección Primera. *Exp. 11001032600020210020700*.
<https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/265/11001032600020210020700%2867621%29.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 114 del 4 de julio de 1991.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#52
- Corte Constitucional. *Sentencia T-015/94*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-015-94.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-035 de 1999*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-035-99.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-646 de 2000*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-646-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-1187 de 2000*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1187-00.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-181 de 2002*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14723>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-431 de 2010*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-431-10.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-748 de 2011*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-643 de 2012*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-643-12.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C-889 de 2012*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-219-11.htm>
- Corte Constitucional. *Sentencia C826 de 2013*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-826-13.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-034 de 2014*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159626>

Corte Constitucional. *Sentencia C-123 de 2014*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164043>

Corte Constitucional. *Sentencia C-721 de 2015.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-721-15.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-450/15, 2015.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-450-15.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-272 de 2016.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-272-16.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-403 de 2016.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-403-16.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-003 de 2017.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-003-17.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-394 de 2019.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-394-19.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-495 de 2019.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105012>

Corte Constitucional. *Sentencia C-038 de 2020.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-038-20.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia C-504 de 2020.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173306>

Corte Constitucional. *Sentencia C-029 de 2021.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-029-21>

Corte Constitucional. *Sentencia C-162 de 2021.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-162-21.htm>

Corte Constitucional. *Sentencia SU 174 de 2021*.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=116743&dt=S>

Corte Constitucional. *Sentencia C-044 de 2023*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-044-23>

Corte Constitucional. *Sentencia C-211 de 2024*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-211-24>

Corte Constitucional. *Sentencia T-733 de 2019*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-733-09.htm>

Corte Constitucional. (2023). *Sentencia T-028 de 2023*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-277-23>

Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-033 de 2024*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-033-24>

Corte Constitucional. (2023). *Sentencia T-064 de 2023*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-064-23.htm>

Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-130 de 2024*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-130-24>

Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-166 de 2024*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-166-24>

Corte Constitucional. (2023). *Sentencia T-224 de 2023*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-010-24>

Corte Constitucional. (2023). *Sentencia T-379 de 2023*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-379-23>

Corte Constitucional. (2024). *Sentencia T-401 de 2024*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-401-24>

Defensoría del Pueblo (2022). *Informe defensorial sobre las Comisarias de Familia*. Bogotá.

https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Comisarias_familia_justicia.pdf

- Gallego, L., Moreno, D., Nieto Ríos, W. (2022). *Alcance de la supresión de la función conciliatoria a las Comisarías de familia en Colombia*. *Justicia*, 27(41), 161-176. <https://doi.org/10.17081/just.27.41.5739>
- Hernández, S., Fernández, C., Batista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México D.F. Editorial Mc Graw Hill. <https://www.uca.ac.cr/wpcontent/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Ley 294 de 1996. (1996, 16 de julio). *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar*. Diario Oficial, Año CXXXII, No. 42 836, 22 de julio de 1996, p. 3. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5387>
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Año CXXXIV, No. 43 464, 30 de diciembre de 1998, p. 1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- Ley 1257 de 2008. (2008, 4 de diciembre). *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Año CXLIV, No. 47 193, 4 de diciembre de 2008. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34054>
- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial, Año CXLV, No. 47 956, 18 de enero de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 2080 de 2021. (2021, 25 de enero). *Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*. Diario Oficial, Año CLVI, No. 51 568, 25 de enero de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>
- Ley 2126 de 2021. (2021, 4 de agosto). *Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, No. 51 756, 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168066>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021). *Diagnóstico Nacional de Comisarías de Familia 2021*. Bogotá. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Paginas/lineamientos-guias-documentos.aspx>

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021). *Lineamientos técnicos para la prestación del servicio en Comisarías de Familia*. Bogotá. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Paginas/lineamientos-guias-documentos.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Lineamientos de inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia*. Bogotá. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Paginas/lineamientos-guias-documentos.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025a). *Oficio MJD-OFI25-0043170* [Comunicación institucional no publicada].
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025b). *Oficio MJD-OFI25-0044371* [Comunicación institucional no publicada].
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025c). *Oficio MJD-OFI25-0043332* [Comunicación institucional no publicada].
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025d). *Oficio MJD-OFI25-0043977* [Comunicación institucional no publicada].
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Informe preventivo sobre el servicio de Comisarías de Familia*. Bogotá. <https://www.minjusticia.gov.co/servicio-ciudadano/Documents/Informes-Menu-Participa-190424/16.%20OAP%20Informe-de-memoria-comisarias-de-familia%202023.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Verificación del avance en el fortalecimiento de infraestructura, equipo interdisciplinario y salud ocupacional*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ComisariasdeFamiliaVerificaciondelavance2021.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Boletín 634 de 2023. *Es inadmisibile que comisarias de familia trabajen en condiciones precarias: Procuradora*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/comisarias-familia-condiciones-precarias-procuradora.aspx>
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. 20.^a ed. Bogotá: Temis.
- Santofimio, J. (2015). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cab09387a&AN=cbc.oai.edge.javeriana.folio.ebsco.com.fs00001130.de940403.ee7c.5ea4.8e55.511c36f0fb0e&site=eds-live>
- Sierra, M. (2019). *El procedimiento administrativo sancionatorio general en Colombia: Un estudio desde la orientación garantista del nuevo Código de Procedimiento*

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Tesis de grado título de abogada].
Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Suárez, E. y Salgado, J. (2025). *Desafíos del ejercicio de la potestad sancionadora por la inobservancia al deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. V. Repositorio.
<https://repository.javeriana.edu.co/items/1b32cfb7-1a23-40af-bc95-55b1a182a190/full>

Apéndices

Apéndice A Cuestionario de la encuesta aplicada

Guion de entrevista académica sobre la Implementación de la Ley 2126 de 2021

Tema: La implementación de la Ley 2126 de 2021 y el rol del Ministerio de Justicia en la rectoría y el control de las Comisarías de Familia.

Entrevistadores: Jonny Alexander Castañeda Manrique y Francisco Javier Pedrozo Rapalino, estudiantes de la especialización en derecho Administrativo de la UNAD.

Invitados:

- **Dra. Sandra Amalia Jaramillo Charry:** Coordinadora del Grupo de Inspección, Vigilancia y Control de Comisarías de Familia, Ministerio de Justicia y del Derecho.
- **Dr. Elio Fabio Echeverri Vélez:** Asesor del Grupo de Inspección, Vigilancia y Control de Comisarías de Familia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sección 1: Ministerio de Justicia (Rectoría y Control)

1. ¿Cómo ha logrado el Ministerio de Justicia pasar de un modelo de acompañamiento técnico a uno de verdadera rectoría correctiva, como lo planteó la Ley 2126 de 2021?
2. ¿Qué mecanismos de control han implementado para asegurar que la rectoría del Ministerio no se quede simplemente en lineamientos, sino que se traduzca en acciones correctivas verificables y oportunas?
3. La ley establece que las comisarías deben contar con infraestructura adecuada, personal completo y articulación interinstitucional. A partir de las visitas realizadas, ¿cuántas comisarías han sido objeto de verificación y cuáles han sido los principales obstáculos o cuellos de botella?
4. ¿Cuál es el estado actual de la implementación y funcionamiento del sistema de información para las comisarías y qué acciones se han tomado para superar el uso de libros radicadores obsoletos?
5. ¿Se han impuesto sanciones o multas a alcaldías por incumplimientos en la creación o dotación de comisarías? ¿Cómo se ha hecho esa imposición y se ha adelantado cobro coactivo?
6. Además de los mecanismos de autodiagnóstico y planes de mejora, ¿qué otros procedimientos se han implementado para asegurar que las alcaldías que incumplen realicen las correcciones necesarias?
7. ¿Cuáles son los criterios específicos para seleccionar las comisarías que se visitan?
8. ¿Existe un plan diseñado y presupuestado para el periodo 2025-2028 para fortalecer el cumplimiento de la Ley 2126? ¿Cuáles son sus principales líneas estratégicas?
9. ¿Cómo se piensa implementar el procedimiento administrativo sancionatorio garantizando el debido proceso para las entidades territoriales?

10. ¿Se ha logrado alguna conexión del sistema de información con el Sistema Integrado sobre violencia de género (SIVIGE) y otros sistemas relevantes, como lo establece el artículo 33 de la Ley?

Sección 2: Autoridades Locales (Secretarías de Gobierno)

11. La Ley 2126 establece que la financiación de las comisarías debe correr a cargo del presupuesto municipal. ¿Cuáles han sido las principales barreras presupuestales para cumplir con la ley y cómo ha afectado la creación de nuevas comisarías y la dignificación del servicio?
12. ¿En qué lugar deberían estar ubicadas las comisarías para ser más accesibles a la población y qué soluciones concretas propone para modernizar infraestructura y tecnología?
13. ¿Qué alternativas de financiación, distintas a los presupuestos locales y la estampilla, considera viables para asegurar el funcionamiento de las comisarías a largo plazo?
14. ¿Qué recomendaciones estratégicas daría a otros municipios para afrontar los desafíos de la Ley 2126 y convertir sus mandatos en una realidad tangible?

Sección 3: Comisarios de Familia

15. La Ley 2126 exige disponibilidad permanente (24/7). ¿Cómo ha afectado esta sobrecarga laboral la calidad del servicio y la salud del equipo en su experiencia?
16. ¿Cómo afecta la falta de un equipo interdisciplinario completo la calidad del servicio en la comisaría?
17. ¿Cuál ha sido el impacto de la falta de tecnología y la persistencia de libros radicadores en la gestión y la interoperabilidad de los sistemas de información?
18. ¿Considera que la estrategia del Ministerio basada en acompañamiento y planes de mejora es suficiente para superar las deficiencias estructurales o se requiere un rol más coercitivo?
19. ¿Qué tan eficaz ha sido la potestad sancionadora del Ministerio en la práctica para obligar a los entes territoriales a cumplir la Ley 2126? ¿Es más formal que material?
20. ¿Qué lección fundamental ha aprendido sobre la carga laboral y el bienestar del personal en una gran ciudad?
21. ¿Qué acción concreta debería priorizar el Ministerio para que la Ley llegue de manera efectiva a municipios vulnerables?

Nota. Link de entrevista realizada:

https://unadvirtualedu-my.sharepoint.com/:v/g/personal/jacastanedaman_unadvirtual_edu_co/EbsWsFvwCDpOIMuCWOTeKkBzdcxHueu6FMxYdOK3qLTug?nav=eyJyZWZlcnJhbEluZm8iOnsicmVmZXJyYXN0eXBcHAiOiJPbmVEcm12ZUZvek1lc2luZXNzIiwicmVmZXJyYXN0eXBcHBQbGF0Zm9ybSI6IldlYiIsInJlZmVycmFsTW9kZSI6InZpZXciLCJyZWZlcnJhbFZpZXciOiJNeUZpbGVzTGlua0NvcHkifX0&e=IprBxh

Apéndice B Consentimiento informado

Título:

Consentimiento informado para participación en entrevista semiestructurada.

Propósito del estudio:

Este proyecto de investigación, titulado “*Diseño de instrumento normativo-administrativo para la rectoría y potestad sancionadora del Ministerio de Justicia en Comisarias de Familia (Ley 2126 de 2021)*”, tiene como objetivo diseñar un instrumento normativo que fortalezca la rectoría funcional y la potestad sancionadora del Ministerio de Justicia sobre las Comisarias de Familia.

Procedimiento:

Se realizará una entrevista semiestructurada para conocer su percepción sobre la implementación de la Ley 2126 de 2021, las brechas institucionales y la viabilidad del instrumento normativo propuesto. La duración aproximada será de 60 a 90 minutos.

Confidencialidad:

- Sus respuestas serán tratadas con absoluta confidencialidad.
- No se divulgará su nombre ni datos personales en el informe final.
- La información será utilizada únicamente con fines académicos.

Voluntariedad:

- Su participación es completamente voluntaria.
- Puede retirarse en cualquier momento sin consecuencias.

Riesgos y beneficios:

- No existen riesgos significativos asociados a su participación.
- Su aporte contribuirá al fortalecimiento de la política pública en materia de justicia familiar.

Autorización:

Declaro que he leído y comprendido la información anterior y acepto participar en la entrevista.

Nombre del participante: _____

Cargo / Institución: _____

Firma: _____

Fecha: _____

Investigadores responsables:

Francisco Javier Pedrozo Rapalino

Jonny Alexander Castañeda Manrique

Especialización en Derecho Administrativo – UNAD