



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Ruta de Atención Menores Víctimas de Violencia Intrafamiliar:
Monografía de Compilación**

Claudia Patricia Avalos Álvarez

Carolina Henao Muñoz

Monografía de compilación presentado para optar por el título de Abogadas

Asesor

Juan José Carvajal Salazar, Magíster (MSc) en Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad de Derecho

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2026

Marino de Jesús Cardona Duque

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Alberto Iván Cuartas Arias

Decano (e) de Facultad de Derecho

Tabla de contenido

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
1. Descripción del problema	9
2. Pregunta de Investigación	10
3. Justificación	10
4. Objetivos	12
Objetivo General	12
Objetivos Específicos	12
5. Métodos y Enfoque	13
6. La protección de los derechos de los menores	14
6.1. Corresponsabilidad en la protección de los derechos	15
7. Violencia Intrafamiliar o en el contexto familiar	17
8. Evolución normativa	19
9. Ruta de atención	28
9.1. Medidas de Protección - Restablecimiento de derechos	28
9.2. Competencia	31
9.3. Procedimiento	33
9.4. Deficiencias del Sistema de Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de vulneración	34
10. Conclusiones	41
Referencias	43

Lista de Imágenes

Imagen 1: Línea de Tiempo Evolución Normativa19

Imagen 2: VIF – competencia en casos de niños, niñas y adolescentes.....32

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIF	Violencia Intrafamiliar

Resumen

La violencia en el contexto de la familia ocasiona afectaciones tanto físicas, como psicológicas en los miembros de esta, siendo los menores, los más vulnerables; por lo que se han implementado rutas para la atención de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera que se pueda tratar de restablecer los derechos vulnerados.

Para dar aplicación a los preceptos establecidos en la Constitución, se han promulgado una serie de normas que han tratado de atender la problemática en mención, sin embargo, se ha podido establecer que tales rutas no han sido del todo eficaces.

El presente trabajo muestra la evolución normativa que se ha desarrollado alrededor del tema, la ruta con la que se cuenta en la actualidad y las falencias que presenta en este momento.

Palabras clave: violencia intrafamiliar, ruta de atención, vulneración, derechos, restablecimiento, medidas de protección.

Abstract

Violence within the family causes both physical and psychological harm to its members, being children the most vulnerable. Therefore, protocols have been implemented to address the needs of children and adolescents, aiming to restore their violated rights.

To comply with the precepts established in the Political Constitution of Colombia, a series of laws have been enacted to address this problem. However, it has been observed that these protocols have not been entirely effective.

This document presents the evolution of regulations surrounding this topic, the current protocols, and their shortcomings.

Keywords: domestic violence, support protocols, violation, rights, restoration, protection measures.

Introducción

Durante décadas, la violencia intrafamiliar ha sido protagonista de temas de discusión y promulgación de normatividad en Colombia. Con el surgimiento de la pandemia por el COVID 19 en el año 2020, se desencadenó un aumento significativo de reporte de casos de violencia al interior de los hogares por los diversos factores tales como estrés, confinamiento y problemas económicos que no daban tregua a las familias colombianas.

Esta es una de las problemáticas sociales y jurídicas más relevantes en Colombia, especialmente por el impacto que tiene sobre los niños, niñas y adolescentes, quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a este tipo de conductas. Estas situaciones no solo afectan su integridad física, sino también su desarrollo emocional, psicológico y social.

En respuesta a esto, el Estado colombiano ha desarrollado un conjunto de normas y mecanismos orientados a la protección y el restablecimiento de los derechos de los menores, entre ellos la Ley 1098 de 2006 y la Ley 2126 de 2021, las cuales establecen la ruta de atención y las competencias de las entidades encargadas de intervenir en estos casos, haciendo una consolidación de las diferentes medidas de protección contenidas en normatividad dispersa.

En este contexto, el presente trabajo tiene como propósito analizar las falencias en la implementación de la ruta de atención para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar en Colombia, a partir de un estudio normativo y sociojurídico que permita evidenciar las limitaciones del sistema y su impacto en la garantía efectiva de los derechos de esta población.

1. Descripción del problema

Los menores de edad que han sido víctimas de violencia intrafamiliar, presentan afectaciones no solo en su comportamiento y su salud tanto física, como mental, sino que pueden tender a repetir conductas aprendidas en el seno familiar pasando de ser víctimas a victimarios.

Es importante recalcar que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, enfatizó en la importancia de esta etapa, dado que la violencia intrafamiliar pone en riesgo su desarrollo, reforzando que todos los niños deben estar protegidos, sentirse amados y seguros para que logren alcanzar su pleno potencial.

Derechos tales como la dignidad y la integridad se ven vulnerados por las acciones violentas de las que son víctima, por lo que se hace necesaria una atención especializada que les permita abordar la problemática y restablecerles los derechos amenazados; en la actualidad se cuenta con una ruta de atención que establece no solo la competencia, sino las medidas que se deben tomar para garantizar a los menores, la protección y el restablecimiento de estos derechos.

No obstante, a pesar de la existencia de un marco normativo amplio, en la práctica se presentan múltiples dificultades que afectan la efectividad de la ruta de atención, tales como la falta de recursos institucionales, la insuficiente cobertura territorial, la sobrecarga de las entidades competentes y la revictimización de los menores durante el proceso administrativo

2. Pregunta de Investigación

¿Puede decirse que la Ruta de Atención a menores víctima de violencia en el contexto de la familia está siendo eficaz para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia?

3. Justificación

Debido a los efectos que la violencia en el contexto de la familia puede ocasionar en los menores víctima de tan problemática, se hace necesario establecer mecanismos que enfatizen en la prevención, lo que implica un arduo trabajo de educación, porque significa cambiar el contexto psicosocial en una población acostumbrada a ver como normal la superioridad de unos sobre otros. Establecer programas que promuevan el cuidado colectivo de tal manera que se generen territorios seguros; fomentar el ejercicio de relaciones sanas al interior de los hogares; promover en los niños el aprendizaje de lo que está bien o mal para que logren enfrentar lo que pase en sus núcleos familiares y tengan un ejemplo para la adultez; formar en valores como la autoestima, el autocuidado, el autocontrol y la autopercepción y generar consciencia sobre sus pautas de comunicación. Además, se hace perentorio brindar información y recomendaciones a las familias, acerca de la violencia intrafamiliar y los mecanismos creados para su atención tales como líneas de orientación y atención a víctimas, como se plantea en el documento “Qué es la violencia familiar y cómo se puede prevenir”, de Laura Judith Ramírez (Ramírez, 2021).

Ahora, desde el punto de vista ya no de la prevención, sino de la atención, es importante establecer una ruta de atención en casos de violencia en el contexto familiar en los cuales se pueda contar con atención personalizada e integral en los casos que afecte a los menores.

Dado que los eventos de este tipo de violencia no son reportados en su totalidad, bien sea por temor o por desconocimiento, nos insta a pensar en la importancia de identificar la entidad responsable de la atención de esta problemática, y establecer cuáles son los mecanismos de acercamiento con la comunidad al igual que verificar si estos protocolos de atención son eficaces no solo para prevenir la violencia, sino también en la búsqueda del restablecimiento de los derechos

de los menores, y la correcta y oportuna intervención para subsanar esas heridas psicológicas cuyos efectos pueden quedar en los niños después de haber sido víctimas directas o testigos de violencia en sus hogares.

El presente trabajo pretende analizar la efectividad de la ruta de atención establecida en Colombia para la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar, especialmente en el contexto posterior al incremento de casos evidenciado durante la pandemia por COVID-19 .

Desde una perspectiva jurídica y social, resulta fundamental examinar si dichos mecanismos cumplen su finalidad de garantizar la protección integral de los menores y, en caso contrario, identificar las falencias estructurales del sistema. En este sentido, la investigación aporta un análisis crítico que contribuye a la comprensión del funcionamiento real de la ruta de atención y permite proponer mejoras orientadas a fortalecer la protección de esta población vulnerable.

Se busca con este trabajo, aportar un análisis integral de la evolución normativa y de la ruta de atención en casos de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes en Colombia, permitiendo identificar las fortalezas y debilidades del sistema actual.

Adicionalmente, contribuye desde un enfoque crítico a evidenciar las falencias en la aplicación del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), tales como la falta de recursos institucionales, la insuficiente cobertura territorial y la revictimización.

Finalmente, la investigación ofrece elementos que pueden ser útiles para el fortalecimiento de políticas públicas y la mejora en la implementación de los mecanismos de protección, en pro de garantizar una efectiva protección de los derechos de los menores

4. Objetivos

Objetivo General

En desarrollo de este trabajo, se busca analizar la efectividad de la ruta de atención para los menores víctima de violencia intrafamiliar establecida en la ley 2126 de 2021 determinando su aplicación por parte de las entidades competentes en la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Objetivos Específicos

Identificar la evolución socio jurídica y avance normativo respecto de la atención de casos de violencia en el contexto de la familia, que ha servido como fundamento a la actual ruta de atención para los menores víctima de violencia intrafamiliar.

Así mismo, identificar los mecanismos contenidos en la normatividad colombiana para el restablecimiento de los derechos de los niños vulnerados por la Violencia Intrafamiliar y verificar la aplicación de estos durante el protocolo de atención, estableciendo la efectividad de la aplicación de la Ley 2126 de 2021

5. Métodos y Enfoque

Para tener un mayor conocimiento acerca de la regulación de la ruta de atención a los menores víctima de Violencia Intrafamiliar, realizamos un rastreo normativo desde la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta la evolución jurisprudencial que conceptos como familia y violencia intrafamiliar han tenido desde entonces y de esta manera tratar de establecer si se da aplicación a la ruta establecida en la norma y si ésta resuelve la problemática actual respecto de la violencia al interior de la familia en casos donde la víctima es un menor de edad, todo esto bajo un modelo de interpretación histórica cualitativa de tales conceptos y analítico descriptiva de la Ruta de atención como tal.

Para ello contamos con un enfoque dogmático del derecho, ya que, este analiza las carencias en las normas, reconstruye el derecho, analiza los problemas interpretativos originados de la norma y propone soluciones, las cuales se adhieren de manera completa con la investigación acerca de violencia intrafamiliar.

Por otro lado, tenemos el enfoque socio jurídico del derecho, dado que este es un fenómeno social vivo que se transforma en la medida que la sociedad evoluciona y que a su vez se encarga de analizar los aspectos relacionado con las diferencias, subjetividades, de igual manera analiza las relaciones entre normas y valores, norma y grupos sociales y entre valores jurídicos, derecho y sociedad; se encarga de igual manera de analizar si cuando se actúa conforme a lo establecido en la norma se da solución a la problemática que dio origen a esta o que está contenida en el espíritu mismo de la norma.

6. La protección de los derechos de los menores

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 44, consagra los derechos fundamentales de los niños y establece que éstos deben ser protegidos. Hace un llamado a la familia, a la sociedad y al Estado para no solo proteger al niño, sino también garantizar su desarrollo y el ejercicio de sus derechos, estableciendo que las personas tienen la posibilidad de solicitar de las entidades competentes su debido cumplimiento (Constitución Política, 1991, art. 44, párr. 2).

Es así como el Congreso de la República, al sancionar la Ley 1098 de 2006, llamada Código de Infancia y Adolescencia, busca garantizar el pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, estructura el concepto de protección integral y reconoce a los menores como sujetos de derecho, consagrando en forma prevalente, la protección y la prevención de su vulneración.

Dicho código establece en su artículo 18, el derecho a la integridad personal haciendo hincapié en que los menores deben ser protegidos contra conductas que puedan causarles daño, adicionando que: “tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar” (Código de la Infancia y la Adolescencia, 2006, art. 18).

El artículo 41 por su parte, le impone al Estado la obligación de prevenir la amenaza o afectación de los derechos de los menores de edad, mediante la ejecución de políticas públicas, asignar recursos para el cumplimiento de estas políticas y asegurar el restablecimiento de los derechos que han sido trasgredidos; al igual que: “Prevenir y atender en forma prevalente, las diferentes formas de violencia y todo tipo de accidentes que atenten contra el derecho a la vida y la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes” (Código de la Infancia y la Adolescencia, 2006, art. 41, núm. 16).

De igual manera, esta ley establece unas medidas para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entendidas como aquellas acciones que permiten la restauración de la dignidad e integridad, y el restablecimiento de la capacidad de estos para ejercer los derechos que le han sido quebrantados, poniendo en cabeza del Estado la responsabilidad de hacerlo a través de

entidades o funcionarios competentes, los que mediante un equipo técnico interdisciplinario deberán verificar el cumplimiento de los derechos consagrados en la ley.

Entre las entidades o autoridades administrativas con competencia para el restablecimiento de los derechos de los menores, se encuentran las comisarias de familia, como entidad que hace parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y era precisamente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien sería el encargado de dictar los lineamientos técnicos de esta entidad; lo cual fue posteriormente derogado y reglamentado por la Ley 2126 de 2021, cuyo objeto es emitir normas que dispongan de instrumentos a las comisaría de familia que les permita a estas la gestión del diseño institucional que garantice el acceso a la justicia, ofreciendo atención con personal especializado e interdisciplinario, con el objetivo de efectuar planes de **prevención, proteger**, en casos de vulneración; y **restablecer, reparar y dar garantía a los derechos** de las personas que presenten riesgo o hallan sufrido violencia de género en el ámbito familiar o cualquier otro tipo de violencia intrafamiliar (Ley 2126, 2021, art. 1).

Así mismo, establece los protocolos de atención y los mecanismos de coordinación con otras entidades, a fin de ofrecer una atención integral a las víctimas de Violencia intrafamiliar, concepto que fue definido en la Ley 1959 de 2019 y que a su vez establece los responsables de la conducta, aunque es una norma penal que modifica y adiciona la Ley 599 de 2000 con relación al delito de violencia intrafamiliar, es una norma importante por su contenido descriptivo de la conducta.

6.1. Corresponsabilidad en la protección de los derechos

A efectos de velar por la protección y restablecimiento de los derechos de los menores, se da aplicación al principio de corresponsabilidad, que indica la responsabilidad conjunta que tiene no solo la familia, sino también la sociedad y el Estado, para prevenir y suprimir la violencia en el contexto de las familias, a través de “la concurrencia de actores y acciones conducentes a restablecer, reparar, proteger y garantizar sus derechos.” (Ley 1098, 2006, art. 10).

Se puede decir entonces que, dando cumplimiento al principio de exigibilidad de los derechos, cualquier persona puede ejercer acciones para que la autoridad competente dé cumplimiento a las políticas establecidas a fin de restablecer los derechos de los niños; actuación administrativa que puede ser iniciada por la víctima, por su representante, por quien tenga su custodia o por cualquier persona que tenga conocimiento de la vulneración o el riesgo en que se encuentren los derechos de este (Ley 1098, 2006, art. 99).

Así mismo, establece que las entidades o autoridades del Estado tienen la obligación y/o responsabilidad de actuar a tiempo para dar garantía a la ejecución de planes y programas que tengan como objetivo la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes (Ley 1098, 2006, art. 11).

7. Violencia Intrafamiliar o en el contexto familiar

Cuando se habla de familia, no se habla solo de la familia tal como se encuentra establecido en la Constitución Política, la cual circunscribe el termino a la conformada por lazos naturales o jurídicos originados en el parentesco o la libre decisión de conformarla, sino que jurisprudencialmente procurando la protección de los derechos no solo del núcleo familiar, sino también de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, se ha ampliado tal concepto.

Es así como la ley 1361 de 2009: Ley de protección integral a la familia, la define como elemento fundamental de la sociedad, que se erige por la unión natural o jurídica o por la decisión libre de dos personas con voluntad responsable de constituirla (Ley 1361, 2009, art. 2).

Sin embargo, la jurisprudencia en Colombia la define no solo por vínculos legales o biológicos, sino también socio-afectivos, para garantizar la protección integral de todas las conformaciones familiares, tal es el caso de la Sentencia T-070 de 2015 que define a la Familia como una comunidad de personas caracterizadas por la unidad de vida fundada en el amor, el respeto y la solidaridad, trayendo además el termino de familia de hecho o de crianza, que posteriormente fue reglamentado mediante la Ley 2388 de 2024:

Esta sentencia fue mucho más allá de la definición normativa de lo que es la familia, e incluyo distintos tipos de familia que se han venido creando debido a la evolución de las relaciones humanas en Colombia; lo que hace necesario entonces que el derecho también evolucione para reconocerlas y brindarles la misma protección. Se observa entonces como la jurisprudencia otorga derechos a familias constituidas ya no solo por vínculos sanguíneos o jurídicos, sino también desde el afecto, la solidaridad, el respeto, la protección y la asistencia” (Sentencia T-070, 2015).

Ahora bien, cuando hablamos de violencia intrafamiliar, la Ley 1959 de 2009 la define como todo maltrato bien sea físico o psicológico que se efectúa a cualquier miembro del núcleo familiar, sin embargo advierte que también incurrn en tal delito las personas que sin ser miembros de este núcleo, realicen las conductas en contra de los cónyuges o compañeros permanentes aunque se hayan separado, los padres aunque no convivan en el mismo lugar, las personas que en el mismo

domicilio de la familia, se encarguen del cuidado de algún integrante de esta o aquellas con quienes se tiene o hayan tenido relaciones extramatrimoniales duraderas.

Es por esto por lo que, bajo los lineamientos de la ley 2126 de 2021, no se habla de violencia intrafamiliar, sino en el contexto de la familia, abarcando las acciones u omisiones que ocasionen cualquier daño bien sea psicológico, físico, sexual o patrimonial por parte de algún miembro del núcleo familiar, contra otro(s) integrante(s) del mismo, aunque no se encuentre conviviendo en el mismo hogar (Ley 2126, 2021, art. 5); adicionando como responsables de la conducta, no solo a las que se hace referencia en la Ley 1959 de 2009, sino también a las personas que, sin tener relación de parentesco, cohabiten en el mismo hogar o hagan parte la unidad de vivienda.

Así mismo, debemos incluir la Ley 2089 de 2021 que prohíbe el castigo físico a los menores, estableciendo que si bien los padres o quienes ejerzan la patria potestad sobre los menores tienen derecho desde sus costumbres a educar, corregir y sancionar, esto debe ser de una manera respetuosa sin vulnerar su dignidad y dentro de los límites permitidos respetando así su integridad física y psicológica; dicha prohibición no solo se concibe para quienes ejercen la patria potestad, si no a los cuidadores de los menores en cualquier entorno ya sea en el hogar, escuelas, colegios o lugares que los menores se encuentren permanentemente.

Cabe mencionar que en la actualidad se aborda otra modalidad de violencia llamada violencia vicaria, definida como el uso de los hijos e hijas para amenazar, controlar o hacer sufrir a la madre, lo que causa no solo dolor emocional, sino que también pone en riesgo el bienestar físico y psicológico de los niños. Este tipo de violencia se ha manejado como una manifestación de la violencia basada en genero, desconociendo hasta el momento que también puede ejercerse contra los padres.

8. Evolución normativa

Haciendo un seguimiento normativo en el tiempo, podemos extraer el tratamiento que se le ha dado a la violencia al interior de las familias, comenzando por definir la familia como centro fundamental de la sociedad, concepto plasmado en el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, que otorga al Estado y al sociedad la obligación de garantizar su protección al mismo tiempo que consagra que, cualquier tipo de violencia intrafamiliar, será sancionada conforme a la ley (Constitución Política, 1991, art. 42).

Imagen 1: Línea de Tiempo Evolución Normativa



Nota: Diseño de las autoras, elaborado en aplicación Canva.

Con el fin de desarrollar este artículo constitucional, se promulga la Ley 294 de 1996, buscando evitar, corregir y sancionar la violencia intrafamiliar, en ella se destaca la definición de quienes integran la familia, al resaltar que para ello no es necesaria la convivencia en el mismo

hogar y asumiendo que también hacen parte de ella quienes estén integrados en forma permanente a la unidad doméstica, adicional a ello reconoce igualdad de derechos a las parejas integradas por personas del mismo sexo, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-029 de 2009.

Esta norma resalta la protección oportuna a las personas que sean o puedan llegar a ser víctimas de violencia en el contexto de una familia, haciendo énfasis en que los derechos de los niños están por encima de los derechos de los demás (Ley 294, 1996, art. 3).

En lo que respecta a la competencia para adelantar el trámite a las denuncias interpuestas por actos de violencia al interior de las familias, se estableció que las medidas de protección inmediata estaban a cargo del Juez de Familia o promiscuo de familia, a falta de éste, correspondería al Juez Promiscuo Municipal o Civil Municipal; quien debería buscar formas para que cesara la violencia; pudiendo además imponer al agresor la orden de abandonar el lugar de habitación que comparte con la víctima, evitar asistir a cualquier lugar donde esta se encuentre e iniciar tratamiento reeducativo y terapéutico cuyo costo debería ser asumido por el victimario, lo mismo que el pago de los gastos de orientación, asesoría jurídica y atención médica y psicológica de la víctima. El incumplimiento a tales medidas de protección acarreaba sanciones consistentes en multa o arresto, además de establecer como delito la conducta violenta como tal, acarreando penas privativas de la libertad entre 1 y 2 años.

El procedimiento iniciaba con la petición realizada en el lapso de 8 días siguientes al acto violento, la cual se realizaba personalmente por el agredido, actuando en nombre propio, o por el defensor de familia. El juez competente tendría 4 horas hábiles siguientes para dictar medida provisional de protección y posterior a ello, debía citar al acusado a una audiencia, que tendría lugar entre los 5 y 10 días hábiles siguientes a la radicación de la petición, a la cual debía acudir también la víctima. Antes de la audiencia, el juez debía procurar fórmulas de solución al conflicto familiar, propiciando el acercamiento y el dialogo.

Esta norma, también buscaba un acercamiento entre diferentes instituciones de apoyo, es así como le otorgó a la policía la obligación de prestar ayuda a las víctimas para impedir que la

conducta se repita y remediar secuelas físicas y psicológicas, acompañando a las víctimas a centros asistenciales o lugares seguros, suministrándole información adecuada sobre sus derechos y los servicios a los cuales podía acceder. De igual manera le designo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la labor de diseñar políticas, planes y programas que prevengan la violencia en el contexto familiar e conformar bases de datos sobre el tema, el cual debía ser actualizado por las autoridades que reciben y tramitan las denuncias y abrió la puerta a la posibilidad de que los entes territoriales crearan consejos de protección familiar dentro de su jurisdicción.

Posteriormente aparece la Ley 575 de 2000, en la que se da facultades al comisario de familia para que ordene las medidas pertinentes a solicitud de las víctimas y así poner fin a la agresión o maltrato. A falta de Comisario de familia, la competencia sería ya no del juez de familia o promiscuo de familia, sino del juez civil municipal o promiscuo municipal. Así mismo, facultó a los jueces de paz o conciliadores en equidad para que mediaran en el conflicto y pusieran fin a las agresiones, citando al agresor a una audiencia de conciliación.

Como puede verse, la finalidad principal era la cesación de la violencia y la imposición de las medidas de protección, mas no la reparación de los posibles daños ocasionados, o la restauración de los derechos; como puede leerse en la norma, el conciliador podría requerir la asistencia de instituciones o profesionales para las personas involucradas, pero solo si estas lo aceptaban, aunque en la norma anterior se establecía que en todos los casos, el agresor debía pagar por los daños tanto materiales, como personales ocasionados.

Las medidas de protección, como en la norma anterior, estaban encaminadas a resolver el conflicto intrafamiliar y evitar que el agresor continuara realizando las conductas de la queja; se continuó con las medidas antes establecidas y se pretendía además obligar a agresor a acudir a tratamiento reeducativo o terapéutico, cuando este ya tuviera antecedentes y “ordenar al agresor el pago de los gastos médicos, psicológicos y psiquiátricos que requiera la víctima” (Ley 575 de 2000, artículo 2, literal e), sin embargo, la norma no plantea que hacer en los casos en los cuales el agresor no cuente con los recursos para asumir estos costos.

Respecto del procedimiento, esta norma amplió el termino de presentación de la petición de las medidas pertinentes, la cual podría hacerse de forma escrita, oral o cualquier otro medio idóneo, solicitud que podría hacerse no dentro de los 8 días siguientes, sino dentro de los 30 días siguientes a su ocurrencia.

Luego, con la promulgación de la Ley 1098 de 2006, denominado Código de Infancia y Adolescencia, se ratifica la responsabilidad que tiene el Estado frente al cumplimiento y la garantía de los derechos de los niños, incorporando los principios como la corresponsabilidad, adicionando el enfoque y perspectiva de género, es decir el reconocimiento pleno de las diferencias sociales, psicológicas, grupos étnicos y grupos de población entre otros, ya que esto garantiza la equidad hacia todos y el cumplimiento de la ley en el territorio nacional.

Esta norma le otorgó la competencia al Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF), conservando funciones de la ley 75 de 1968, y la ley 7 de 1979, encargándole establecer todos los lineamientos técnicos para que se garanticen los derechos de los menores, integrando conjuntamente a la policía, personerías, defensorías, comisarías de familia garantizando la vinculación de los menores a los servicios sociales.

Define el equipo interdisciplinario y sus funciones, haciendo énfasis en la valoración integral que comprende la revisión física, psicológica, emocional, de nutrición, del entorno familiar, de salud, y nivel educativo, registro civil de nacimiento y el esquema de vacunación, por ello el equipo interdisciplinario, tiene la responsabilidad de realizar todos los informes para continuar así con el trámite de restablecimiento de los Derechos.

Esta norma además, comienza a darle importancia a la recuperación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando regula las funciones de los defensores de Familia, estableciendo que tienen la obligación de adelantar de oficio las actuaciones que garanticen una reacción inmediata para prevenir, proteger y garantizar el restablecimiento de los derechos, adoptando las medidas pertinentes para que se reconozcan y se protejan frente a cualquier tipo amenaza o vulneración, es aquí entonces cuando las medidas de protección dejan de ser solo para evitar la repetición de la conducta, y se convierten en medidas de restablecimiento, consistentes en

la amonestación que se realiza al agresor, se le ordena abstenerse de realizar cualquier tipo de conducta en el entorno familiar hacia el NNA; el desalojo inmediato de la casa de habitación y realizar el pago de todos los gastos que a causa de la vulneración y restablecimiento de los derechos se puedan generar.

Dentro de las medidas de protección para los menores, se encuentran el retiro del entorno donde se generó la vulneración y la reubicación en otro entorno familiar, en ausencia de este, los entes territoriales en conjunto con el ICBF dispondrían de los recursos necesarios para que las redes de Hogares en todo el territorio nacional pudieran garantizar la protección integral de los derechos de los menores.

Posteriormente con la Ley 1257 de 2008, la cual buscaba sensibilizar, prevenir y sancionar las diferentes formas de violencia, se amplía la definición de esta, incluyendo la violencia económica contenida en los planes de acción de las conferencias de Viena, Cairo y Beijín.

Si bien es cierto esta la Ley 1257 pretendía la adopción de normas para la protección de las mujeres, trajo consigo definiciones muy acertadas acerca de los diferentes tipos de daño, que podían ser aplicados en otros ámbitos, tales como el daño moral (psicológico), físico, el daño material (patrimonial) y el daño sexual. Así mismo, hizo énfasis en los derechos de las víctimas de violencia estableciendo entre ellos, recibir atención integral, no solo médica, sino también psicológica, psiquiátrica y forense, y, por último, pero no menos importante, a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor, esto afecta el procedimiento en las audiencias para imposición de medidas que protegieran a la víctima, dado que anteriormente debían llevarse a cabo con la presencia tanto del agresor como de la víctima.

En lo que se refiere a las a las medidas establecidas para la protección de las víctimas de violencia, la Ley 1257 ratificó la competencia de las comisarías de familia del lugar donde ocurrieron los hechos, y en su defecto, al juez civil municipal o promiscuo municipal, para que estos adelanten los procedimientos inmediatos tendientes a detener la violencia o el agravio. Aunado a ello, se dispuso como medida de protección adicional, imponer a quien comete la

agresión, la obligación de pagar los gastos generados en la asesoría jurídica y atención médica, psicológica y psiquiátrica que pudiera requerir la víctima.

La norma en mención vinculó al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado para que mediante unas medidas de atención adicionales a las de protección, presten el servicio de hospedaje y alimentación de las víctimas en caso de ser requerido, a fin de que esta no permanezca en el lugar donde habita el agresor; condicionando esta prestación a la asistencia a la atención en salud que requiera la víctima, servicios que estarían a cargo de las EPS y las Administradoras de Régimen Subsidiado en casos en que la víctima no sea cotizante.

Puede notarse entonces cómo el procedimiento para la atención a las víctimas de agresión en el contexto de las familias pasa de ser una mera acción que evite que la violencia se repita, a intentar buscar que la víctima reciba cuidados especializados para atender el daño tanto físico, como psicológico; buscando además implementar unas medidas para estabilizar a los menores de edad si sufren algunas de las violencias, en el sentido de garantizar el acceso preferente de estos, a programas educativos, o si es del caso, el reingreso al sistema educativo, participar en algunas actividades por fuera de las académicas, o recibir terapias de apoyo.

Aparece luego, la Ley 1761 del 2015 comúnmente llamada “Rosa Elvira Cely” que, aunque su objeto era que el feminicidio fuese tipificado como un delito autónomo, le asigno toda la responsabilidad a la Defensoría del Pueblo de garantizando la implementación de las medidas de protección y atención descritas en la Ley 1257 de 2008, en lo relacionado con la orientación, asesoría y representación jurídica de las víctimas, lo que busca brindar garantías procesales a las víctimas de violencia.

Unos años después, en 2021, aparece la Ley 2126 que recopila en gran parte lo concerniente a la Ruta de atención de los menores víctima de violencia intrafamiliar, la cual establece la creación ; el funcionamiento, regulación de las Comisarias de Familia, que si bien es cierto estas instituciones ya existían, hacía falta un derrotero que le diera más soporte jurídico y herramientas para su funcionamiento y el cumplimiento de su misión institucional; el cual, como está definido

en la norma en mención, es ofrecer una atención integral, en conjunto con un equipo interdisciplinario, totalmente capacitado el cual está orientado a proteger, reparar, reestablecer los derechos de quienes estén en riesgo o sean víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar u otras violencias, artículo 2 ibidem; funciones que habían sido asignadas a la Defensoría de Familia en el Código de Infancia y adolescencia y ahora son retomadas por las Comisarias de familia, excepto en casos donde haya violencia sexual.

La Ley 2126 consolida conceptos y medidas de protección contenidas en normas precedentes y jurisprudencia relevante, haciendo que las medidas no solo pretendan evitar la agresión, sino también restablecer los derechos de las víctimas y es así como le asigna la competencia a las Comisarias de Familia para conocer la violencia en el contexto familiar, ampliando el espectro de quienes hacen parte de este, incluyendo al grupo familiar o personas que ostenten los cuidados de algún miembro de la familia, quienes integran la unidad familiar aunque no haya parentesco o quienes tengan vocación de estabilidad. Resalta la norma, así mismo, el enfoque de género y la corresponsabilidad, como parte de los principios rectores en las actuaciones de las Comisarias de Familia, sin dejar la de lado el Interés superior de los niños, niñas y adolescentes, consagrado en el Código de Infancia y Adolescencia.

Es importante enfatizar que la competencia se delega en las Defensorías de Familia, cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual; pero dado el caso de que este tipo de agresión incluya hechos de violencia contra algún(os) integrante(s) adultos del núcleo familiar, la competencia debe ser asumida por el comisario o la comisaria de familia (Ley 2126 de 2021, artículo 5, párr. 1). en la aplicación de la corresponsabilidad como principio, cualquiera de ellos que conozca del caso de violencia intrafamiliar, así no sea de su competencia, verificará la garantía de derechos y de ser preciso deberá iniciar el PARD, ordenando las medidas de protección que sean necesarias, garantizando como puede verse en la norma, el interés superior de los menores, buscando el restablecimiento de sus derechos.

Es precisamente buscando una atención integral para las víctimas, que la norma consagro la necesidad de contar con un equipo interdisciplinario con experiencia en la atención de violencia

en el contexto de la familia, así como contar con servicio de intérpretes y traductores que acercaran más a las víctimas con el proceso administrativo garantizándoles una atención diferenciada.

Respecto de las medidas de protección, esta norma reunió las contenidas en la legislación anterior (Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000 y Ley 1257 de 2008) e integró las medidas de restablecimiento de derechos, consagradas en la Ley 1098 de 2006, código de infancia y adolescencia; lo que normativamente significó un avance importante en la protección de los derechos y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, dando facultades al competente para decidir en asuntos tales como custodia provisional, régimen de visitas y pensiones alimentarias.

Dada la importancia de los objetivos misionales de las Comisarias se encargó de definir su estructura institucional, dejando en manos de los Consejos Municipales y Distritales la creación de estas, y serían los municipios y distritos los encargados de garantizar su funcionamiento. Así mismo estableció las calidades profesionales del Comisario o Defensor de Familia, la composición del equipo interdisciplinario quienes en conjunto deberán garantizar la atención integral en las comisarias de familia y los requisitos profesionales de quienes lo conforman.

Con la expedición de la Ley 2197 de 2022, además de reformar algunos artículos del Código Penal y del Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana, se modificó el artículo 17 de la Ley 2126 de 2021, relacionado con las medidas de protección en casos de Violencia Intrafamiliar, dando facultades a la Policía Nacional para efectuar el desalojo del agresor, cuando medie orden, sin que sea necesaria la presencia de la autoridad que la emitió.

Posteriormente; y con el propósito de fortalecer todas garantías a las víctimas de violencia, aparece la Ley 2215 de 2022 con el fin de implementar las casas de refugio como medida de protección, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1257 de 2008.

Se busca con ello que estos sitios de acogida sean seguros y gratuitos y que en ellos se ofrezca no solo alojamiento, sino también alimentación, protección y atención integral para las mujeres víctima de violencia, sus hijos y personas a cargo. Nuevamente se recurre al principio de corresponsabilidad, donde no solo el Estado es responsable de contribuir a la eliminación de la

violencia contra las mujeres, sino también la misma sociedad y las familias; se habla además del principio de integralidad que busca que la atención a la víctimas incluya prevención, protección, sanción, reparación y estabilización; sin importar las circunstancias personales, sociales, económicas o de cualquier índole que pudiera generar algún tipo de discriminación en la atención.

Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” Ley 2294 de 2023, se incluyó el fortalecimiento de las Comisarias de Familia con la idea de crear un plan de obligatorio cumplimiento por parte de estas, de tal forma que se mejorara los servicios prestados creando entonces el Sistema Nacional de Justicia Familiar el cual aunque tiene cobertura para todas las personas que son, o hayan sido víctimas; tienen prelación las niñas, niños y adolescentes, que estén en riesgo de cualquier circunstancia en las que se vulneren sus derechos en contexto familiar (Ley 2294, 2023, art. 203).

Este Sistema se reglamentó mediante el Decreto 1574 de 2024 bajo los principios de Protección integral, justicia familiar efectiva y oportuna, responsabilidad solidaria (corresponsabilidad), celeridad, entre otros; buscando integrar a los diferentes actores como Comisarios de Familia, Defensores de familia, inspectores de policía y autoridades tradicionales indígenas, quienes son los encargados de la atención, promoción y restablecimiento de derechos para que de manera articulada y bajo la dirección del ministerio de Justicia, mediante un plan de coordinación que incluye talento humano, infraestructura, tecnología y recursos financieros, se pueda lograr erradicar la violencia en contextos familiares promover cambios normativos y analizar la atención y desempeño de las instituciones involucradas.

9. Ruta de atención

Antes de comenzar describiendo cual es la ruta de atención, tenemos que hablar inevitablemente de los motivos que llevarían a activar dicha ruta, y estos son: el riesgo de vulneración, la vulneración y la inobservancia o negligencia.

El riesgo hace referencia a situaciones en las cuales los NNA se encuentren bajo amenaza y que estén vulnerados sus derechos. La inobservancia por su parte está relacionada con el no cumplimiento, la omisión o la negativa de prestar un servicio o no cumplir los deberes que tienen las autoridades administrativas, judiciales, la sociedad civil o personas naturales; por otra parte encontramos la negligencia cuando las personas responsables, no protegen al menor del peligro, no satisfacen las necesidades básicas tales como las físicas, psicológicas y otras como el acceso a la salud, a la educación, a un ambiente sano, teniendo pleno de conocimiento que el menor lo requiere.

Por su parte la vulneración es entendida como la situación de daño, abandono físico o emocional; lesión o perjuicio que limita el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ocasionada por sus cuidadores que pueden ser los padres, los tutores legales; instituciones o las autoridades que son responsables de su bienestar y protección (Ley 1098, 2006, Art. 20, núm. 1).

9.1. Medidas de Protección - Restablecimiento de derechos

Ahora bien, ante la vulneración de derechos con ocasión de la violencia que se genera dentro del contexto de la familia, la ruta de atención a seguir establecida mediante la Ley 1878 de 2018, que modifica el artículo 52 de Código de Infancia y adolescencia, la cual dispone que las instituciones o entidades competentes deben trabajar en conjunto y articularse integralmente, con el objetivo de proteger y reestablecer los derechos del menor; por ello se contemplan diferentes pasos:

-
- **Identificación de signos y síntomas:** Las personas que interactúan con los menores, bien sea padres, educadores u otros profesionales podrían identificar señales tanto físicas como psicológicas o comportamentales que podrían dar inicio a la ruta de atención, además de analizar y realizar el respectivo seguimiento para determinar si se inicia o no el PARD.
 - **Verificación de la garantía de derechos:** Una vez analizados los signos y síntomas del menor, es fundamental que el equipo interdisciplinario conformado por los profesionales en Psicología, nutricionistas, médicos y orientadores educativos, deben realizar un análisis completo de la situación de los menores; para determinar si se activa o no la ruta de atención. Esta verificación se realizará inmediatamente o lo más pronto posible, sin que se excedan 10 días después del conocer la presunta situación que produjo o produciría la vulneración de derechos. Esta acción estaría a cargo de las Comisarias de Familia
 - **Activación de la Ruta Integral de Atenciones:** La entidad competente designará a un profesional del equipo interdisciplinario para realizar la activación y seguimiento, quien deberá informar al padre, madre o cuidador. Para que ponga en conocimiento a la autoridad (salud, justicia o protección)
 - **Aplicación de Medidas de Restablecimiento de derechos:** una vez analizados aspectos, físicos, psicológicos, emocionales de menor, se procederán con las siguientes medidas; de acuerdo con la ley 1098, y otras dispuestas en la ley 2126 de 2021, las cuales buscan garantizar una respuesta íntegra y oportuna para iniciar el PARD.
 - **Amonestación,** es decir, la orden perentoria que se impone a los padres o cuidadores con la finalidad de cesar cualquier tipo de conducta que amenace o vulnere los derechos de los NNA, es así como se impone a estos la obligación de asistir a cursos pedagógicos a cargo de la defensoría del pueblo. El incumplimiento de esta medida acarrea sanciones pecuniarias a la persona responsable.
 - **Ubicación en medio familiar,** es decir, buscar en el entorno familiar un sitio en el cual se pueda reubicar al menor, esta medida se deberá realizar dentro de los 6 meses del término

legal de la actuación administrativa., sin embargo, cuando se detecte que en la familia hay escasez de recursos económicos; se buscará que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar brinden los recursos adecuados.

- Ubicación en Hogar de paso, en caso de no ser posible la ubicación en el ámbito familiar. Siendo una medida temporal que no podrá superar los 8 días hábiles, tiempo en el que se deberá decretar otra medida de protección.
- Ubicación en Hogar sustituto, como medida provisional, o en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y la atención necesarios en reemplazo de la familia origen, por un periodo que no podrá exceder de los 6 meses, pero podrá ser prorrogada hasta por un término igual, asignando un aporte mensual al hogar sustituto para atender los gastos del menor.

Por consiguiente, las medidas deben estar acompañadas de visitas periódicas por parte de la entidad, con el propósito de validar si se cumplen, aplican y son efectivas las medidas de protección.

Adicional a ello, se cuenta además dentro de la ruta de atención, otras medidas que, sin perjuicio de las contenidas en el código de infancia y adolescencia, también propenden por la protección y restablecimiento de los derechos de los NNA tales como:

- Promover acciones policivas; las cuales están encaminadas a la total guarda y protección del menor, razón por la cual se ordena al agresor no tener cercanía con la víctima, y se dispondrán las medidas de alejamiento.
- Inclusión en el Programa de atención especializada, cuya finalidad es proteger, prevenir y salvaguardar los derechos de los menores incluyendo todo el apoyo integral para en los aspectos tanto de índole jurídico, como el psicosocial.

- Adopción: esta procede una vez se valida que todas las alternativas para la ubicación definitiva en medio familiar no sean posibles, por ello con el fin de garantizar a los niños, niñas y adolescentes un entorno seguro, la ley dispone de esta medida, en la cual se definen todos los parámetros y formalidades, de esta manera se puede dar el cumplimiento de los requisitos de la adopción; esta medida es excepcional e irrevocable.

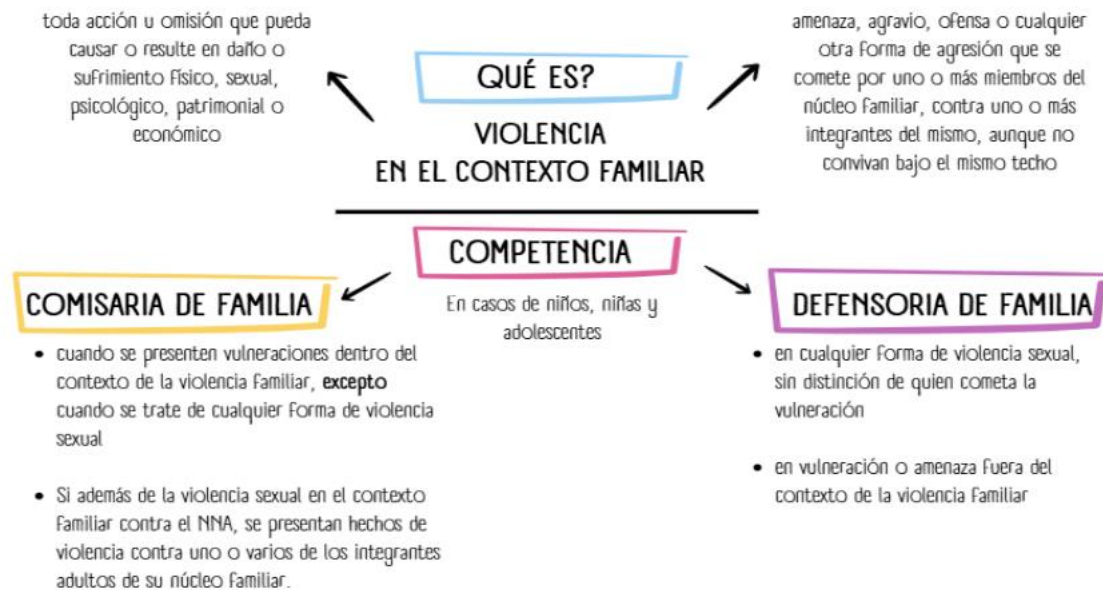
9.2.Competencia

Ante la vulneración de derechos con ocasión de la violencia en el contexto familiar, la Ley 2126 de 2021, pretende darle herramientas a las Comisarias, para que sean estas las encargadas de garantizar el acceso a la justicia con el objetivo de prevenir, proteger, reparar y reestablecer los derechos de quienes hayan sido, sean víctimas o estén en riesgo (Ley 2126, 2021, art 1).

La creación de las comisaría de familia están a cargo los concejos municipales, y dependiendo del número defensorías en cada municipio, determinarán si se aumentan el número de comisarias, bajo el principio de necesidad y verificando la problemática social; en el marco de las competencias de las comisarias se debe asegurar la prestación del servicio y atención en la zonas urbana y sectores rurales o de difícil acceso, por eso algunas se denominan “comisarias móviles”; así como también garantizar la atención de manera permanente todos los días de la semana, incluyendo sábados y domingos.

Si bien la misma ley establece que la Violencia en el contexto familiar no solo se ejerce por acción, sino también por omisión la cual puede generar daño emocional, afectaciones físicas; sexuales, psicológicas , (Ley 2126, 2021, art. 5), y aunque dentro de sus principios rectores establece que la respuesta debe ser inmediata en cuanto a la protección integral de los derechos de los menores que se encuentran bajo cualquier riesgo, la misma ley es garante del interés superior de los menores, tenemos entonces que la misma le quita la competencia en casos de presentarse violencia sexual, y no realiza ninguna distinción de quien cometa la vulneración, logrando con ello una dispersión en la actuación, dado que la misma violencia sexual, puede traer consigo múltiples tipos de violencia.

Imagen 2: VIF – competencia en casos de niños, niñas y adolescentes



Nota: diseño de las autoras, elaborado en aplicación Canva

Así pues, toda situación de abuso sexual en contra de un menor sea o no, en el ambiente familiar, deben ser conocidas por las defensorías de familia, existiendo entonces una excepción a la competencia; en la cual cuando un NNA haya sido víctima de violencia sexual, pero dentro del núcleo familiar se presente otra menor víctima, pero de cualquier otro tipo de violencia asumirá a la competencia completa frente a todos ellos.

Para determinar entonces la competencia, en lugares donde además de Comisarias de Familia existen también Defensorías de Familia, se requiere un análisis del caso donde se determine no solo la vulneración que sufrió el menor, sino además el tipo de violencia de la cual fue víctima y si en el hecho estuvieron involucradas otras personas, adultos o no, y si estas hacían parte del núcleo familiar o no, situación que pondría en riesgo la inmediatez de la atención y la ausencia de revictimización del menor.

Es importante precisar en términos de la competencia, cuando en las comisarias se conoce de un caso de violencia o posible afectación a los derechos y esta no sea la competente, aun así, debe iniciar el procedimiento de restablecimiento de derechos garantizando todos los actos

pertinentes y acciones urgentes que inicien la actuación; al tercer día hábil remitirá a la autoridad competente, para que conozca el caso, y continúe con el procedimiento.

Respecto del factor de la competencia territorial, cualquiera de las víctimas de violencia, podría solicitar la protección inmediata en la comisaría más cercana, y esta iniciará el trámite administrativo; sin embargo, si en el municipio hubiese más de una competente para conocer la situación se debe realizar el reparto; no obstante, si la solicitud es realizada en una jurisdicción diferente, esta inicia el procedimiento y trasladará el caso por el factor de competencia.

Ahora bien, de no encontrarse una comisaría en el municipio donde reside el menor; el Juez que asume la competencia será el Civil municipal o Promiscuo municipal; pero si la denuncia se realiza ante la fiscalía general de la nación, será competente el Juez de control de garantías, quien solicitará a la comisaría imponer las medidas de protección.

Los Jueces promiscuos municipales o de Familia tendrán la competencia para solicitar medidas de protección tanto definitivas como provisionales, entre ellas es el arresto por el incumplimiento de las medidas impuestas, también ordenar la incorporación de dispositivos electrónicos para los agresores con la finalidad de acatar las medidas de distanciamiento y alerta de aproximación a las víctimas cuando estén en peligro su integridad personal, o la vida así como también tramitar las solicitudes de orden de arresto provenientes de los comisarios de familia.

La ley tiene un enfoque de género, sin perjuicio de la jurisdicción indígena y cuando conoce de una situación de violencia la comisaría asume la competencia y podrá decretar cualquier medida, observando el enfoque diferencial.

9.3. Procedimiento

En la apertura de la investigación, se ordena citar a los representantes legales de los NNA o las personas que sean responsables de la custodia, adoptando todas las medidas pertinentes para dar la protección integral y de oficio realizará y estimará a todas las pruebas que sean necesarias para verificar la presunta vulneración o amenaza.

Con esta norma se le da importancia al acompañamiento que requieren los NNA víctimas de violencia, y para garantizar que tengan un completo restablecimiento de derechos; por ello, la defensoría, así como las comisarías, deberán realizar de manera reiterada visitas de control, apoyo para que se garantice el cumplimiento total del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), el cual debe ser de seis meses que se computaran a partir del conocimiento de los hechos, la duración del procedimiento se regirá por lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006.

Compete a los defensores de Familia el inicio del procedimiento administrativo, pero se precisa que a falta de este en el lugar dónde reside el menor, es decir la competencia territorial; conocerá del caso las Comisarias de Familia, pero por competencia subsidiaria a falta de los dos anteriores le corresponde al Inspector de Policía asumirla dicha actuación.

Por ello la actuación administrativa se debe resolver contados 6 meses siguientes a partir de la fecha de la presentación de la solicitud; así mismo cuando se interpone el recurso de reposición en contra el fallo, y este no es resuelto dentro de los 10 días seguidos, la entidad pierde la competencia y el expediente debe enviarse al Juez de Familia de única instancia, para que adelante toda la actuación, y seguidamente deberá informar a la Procuraduría general de la nación para que inicie la investigación disciplinaria por la pérdida de la competencia; sin embargo, por solicitud de la persona que tenga conocimiento del caso, se podrán ampliar los términos para la decisión final en la actuación, este término se prolongará hasta por dos meses, los que serán contados desde el momento en que se terminen los cuatro meses iniciales, y no existirá nueva prórroga; se aclara que será competente el juez civil municipal o promiscuo municipal, en única instancia, donde no exista Juez de familia.

9.4. Deficiencias del Sistema de Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de vulneración

Como ya se ha señalado en los capítulos anteriores, en nuestro sistema jurídico existen varias formas, rutas, procedimientos y modalidades para restablecer y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia que están en facultad y deber legal de implementar

autoridades bien sea administrativas o judiciales como las Comisarías de Familia, las Defensorías de Familia, excepcionalmente las Inspecciones de policía y los Jueces de la jurisdicción de Familia.

Entre ellos, una de las herramientas principales para cumplir esta finalidad anteriormente señalada es el PARD que se entiende como la integralidad de todas las actuaciones administrativas o judiciales que se deberán desarrollar para el restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados y se encuentren en posibles riesgos. Este proceso es especial e incluye lo necesario para que las entidades administrativas hagan lo pertinente teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de cada situación para el restablecimiento de los derechos de los menores de edad (ICBF, s.f.).

Este proceso es estricto en su trámite y en su rigurosidad procesal ya que sus etapas no se desarrollan conforme a lo reglado en el Código General del Proceso, sino que tiene su propia regulación y estructura en el artículo 100 del Código de Infancia y Adolescencia, lo que exige idoneidad, conocimiento normativo y una adecuada estructura académica y jurídica en quienes intervienen en él, bien sea como garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con la investigación y toma de decisiones dentro del proceso, seguimiento de las medidas adoptadas y como garantes de las demás partes intervinientes en el proceso.

Desde lo mencionado anteriormente, hemos encontrado que si bien desde lo establecido en la norma para el desarrollo del proceso PARD se dan todas las garantías y se establecen todas las pautas para que sea un proceso cuya finalidad sea un verdadero restablecimiento integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en su práctica dista mucho de tales garantías y termina siendo un proceso que revictimiza a las partes, en el cual no se adoptan las medidas adecuadas o se vulnera el debido proceso desde su trámite por los diferentes actores que forman parte del sistema o como intervinientes.

Estas dificultades pueden verse reflejadas en diferentes Sentencias de Tutela donde se evidencia que ha habido fallos en la ruta o en los mecanismos utilizados para la protección o el restablecimiento de los derechos, tal como puede verse en la sentencia T-185 de 2023, de la sala cuarta de revisión de la Corte Constitucional, la cual se interpuso por violación al debido proceso

en la demanda de restablecimiento de derechos de menores víctimas de violencia intrafamiliar, en la cual se describe la ruta que se siguió por la atención de un caso de violencia intrafamiliar.

De igual manera la Sentencia T-219 de 2023, de la sala octava de revisión de la Corte Constitucional, interpuesta por violación al acceso a la administración de justicia en incidente de medida de protección a menor víctima de violencia intrafamiliar la cual hace parte de los mecanismos establecidos en la norma para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar:

“Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad” (Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2023; Ley 2126, 2021, art. 13, núm. 7), en concordancia con la Ley 1257 de 2008.

Este material nos puede dar una visión de las falencias o los yerros que se comenten en la aplicación de la ley, bien sea por desconocimiento de esta o por falta de recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura y nos puede ampliar la visión acerca de las dificultades en el acceso a la ruta o los resultados que pueden obtenerse al aplicarla.

Las falencias que se identificaron son:

1. No obligatoriedad de acudir al proceso mediante representación de un profesional del derecho:

En la mayoría de procesos judiciales se hace necesaria la intervención por medio de un profesional del derecho ya que, se hace ineludible la experticia jurídica de un abogado que conozca la dinámica tanto sustancial como procesal que rodea y se desarrollan en las diferentes etapas de los procesos llevando esto a que, haya una verdadera garantía de los derechos constitucionales como el debido proceso, el derecho de contradicción y de defensa, entre otros que tienen las partes a la hora de enfrentarse a un estrado judicial.

Hecho diferente, se presenta en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos donde no se hace necesaria la comparecencia por medio de abogado puesto que la ley no lo exige de dicha manera.

La comparecencia por medio de un profesional del derecho que represente y defienda los derechos y necesidades de las partes es meramente opcional y muchas veces de difícil alcance por quien necesita de su asesoría por los altos costos que esto representa y no es frecuente o es desconocido por las partes la figura jurídica del amparo de pobreza por medio de la cual el Estado mismo proporciona las garantías para que un ciudadano no tenga una adecuada representación generando entonces desigualdad respecto de los demás intervinientes.

Como ya se anotó, el proceso PARD cuenta con unas normas propias para su desarrollo regladas en la Ley 1098 de 2006 donde se hace necesario un conocimiento profundo y especializado de las mismas por parte de quienes intervienen en sus diferentes etapas, bien sea como administradores de justicia, como garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como peritos o como defensores de quien se les acusa de haber desplegado las conductas que llevaron a la apertura del proceso, conocimiento del cual generalmente no tienen los usuarios que se enfrentan a este tipo de situaciones y que no tienen la capacidad argumentativa o la experticia jurídica para solicitar pruebas, argumentar unos alegatos de conclusión, interponer y sustentar recursos contra las decisiones impuestas, tampoco interpretar y controvertir un dictamen pericial o simplemente rendir unos descargos lo que lleva a que en múltiples ocasiones las resoluciones administrativas que declaran la responsabilidad de una persona y decretan medidas cautelares, no sean recurridas o pueda dejarse en evidencia las posibles fallas o indebida valoración probatoria que realiza la autoridad administrativa, entre otras situaciones que suelen presentarse.

2. Falta de idoneidad de los abogados que intervienen en el proceso en calidad de representantes de las partes o como autoridades administrativas.

La Ley 2126 de 2021 ha tratado de corregir la laxitud que se venía manejando en cuanto a las calidades exigidas a los abogados y abogadas para ejercer como titulares de una Comisaría o Defensoría de Familia, no siendo necesario para ello tener o demostrar amplia trayectoria y

formación no solo en derecho de familia, sino en derecho de infancia y adolescencia que si bien hace parte del derecho de familia en muchas facultades de derecho del país amerita un estudio independiente de esta rama dada su especialidad y complejidad en el manejo en el panorama jurídico no solo a nivel nacional sino también internacional.

No obstante, en el sistema todavía se evidencia que muchos abogados y abogadas que desarrollan sus funciones en estos cargos, no cuentan con el suficiente conocimiento y formación a nivel socio jurídico que les permita garantizar un adecuado y correcto desarrollo del proceso que, a su vez respete las garantías constitucionales y legales que le asisten a las partes en cualquier actuación bien sea de carácter judicial o como en este caso administrativa y donde en muchas ocasiones se toman decisiones desafortunadas, con escasa argumentación y que no cumplen la finalidad del proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Igualmente, en muchas oportunidades, los profesionales del derecho que ejercen como representantes de las partes en este tipo de procesos, se enfrentan de manera irresponsable o inadecuada ya que, desconocen su rigurosidad jurídica, las diferentes etapas que allí se presentan y cómo es el desarrollo de las mismas, los términos y recursos que son propios del trámite y confunden normas procesales y sustanciales que no son aplicables a dichos procesos, llevando con esto a que los derechos de quienes representan no se vean efectivamente salvaguardados y se incurra en errores de valoración o de trámite que terminan perjudicando a quienes depositan en ellos su confianza.

3. Falta de seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos:

La alta carga laboral de las Defensorías y Comisarías de Familia, la escasez de equipos técnicos interdisciplinarios completos que hacen parte de estas autoridades por mandato legal, la falta de personal no solo en número, sino también en idoneidad, la falta de cobertura del ICBF a nivel nacional, la falta de recurso humano y de infraestructura y condiciones precarias a nivel laboral, imposibilitan que, pueda hacersele un seguimiento efectivo que en ocasiones es nulo a las medidas que se adoptan en un proceso PARD, como la ley de infancia y adolescencia señala, son de carácter transitorio (a excepción de la adopción que es de carácter definitivo) y que deben ser

analizadas frente a su efectividad, cumplimiento de sus objetivos, garantía de los derechos frente a quien fueron tomadas y por lo cual pueden ser modificadas, adicionadas o levantadas según el contexto actual de los niños, niñas o adolescentes en su entorno personal, familiar, social y escolar.

4. Insuficiente número de funcionarios para mayor cobertura del territorio y las necesidades de la comunidad:

No es desconocido que, dada la gran cantidad de habitantes de las grandes ciudades, la extensión del territorio colombiano, el difícil acceso a algunas zonas del país ya sea por problemas de orden público, guerras urbanas, o las fronteras invisibles las cuales aún son existentes en los barrios; o por su topografía, las Comisarías y Defensorías de Familia se tornan insuficientes para el acceso a la justicia efectiva de las personas y en muchas oportunidades, siendo cercanas a las comunidades, la cantidad de funcionarios que desarrollan allí sus labores y funciones no son tampoco suficientes para atender la alta demanda que se presenta derivada de la cantidad de funciones que se les atribuye desde la ley.

Como se ha mencionado, la Ley 2126 de 2021, es la que les da las herramientas necesarias a las comisarías de familia para incrementar el alcance y se garantice el acceso a la justicia y con una atención interdisciplinaria que permita la prevención, la protección, el restablecimiento y garantía de los derechos de quienes sean víctimas de violencia en el contexto familiar. Es importante resaltar que tanto el Decreto Reglamentario 4840 de 2007, como la ley 2126 de 2021 le asignan a los distritos y municipios la responsabilidad de financiar las comisarías con cargo al presupuesto de los entes territoriales, a fin de asegurar el desarrollo del objeto misional de estas.

Esto, sumado a que, en muchos casos la falta de voluntad en lo político o por limitaciones en los recursos de las alcaldías de las cuales dependen las Comisarías de Familia o de la nación de la cual dependen las Defensorías de Familia no se destina el suficiente dinero o las condiciones físicas y estructurales para que el personal adscrito a estas entidades pueda desarrollar sus funciones de una manera acorde a las exigencias y necesidades de la comunidad.

5. Ausencia de ICBF en más de la mitad de los municipios del territorio colombiano:

En Colombia se cuenta con al redor de 215 centros zonales del ICBF que prestan sus servicios en alrededor de 430 de los aproximadamente 1103 municipios que conforman nuestro país, lo que implica que la competencia subsidiaria que está prevista en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia, no se presente de una manera excepcional como debería ser, sino que es un problema de carácter estructural, que lleva a que la misma sea ejercida en un 70% de los municipios por las Comisarías de Familia lo que lleva a que estas autoridades tengan una alta carga laboral ya que cumplen sus funciones por competencia funcional y adicionalmente por la ya citada competencia subsidiaria cumplen con las funciones de las Defensorías de Familia, sumado muchas veces a la ausencia de un equipo psicosocial completo como lo establece la Ley 2126 de 2021 lo que genera a que se preste un servicio deficiente y las medidas adoptadas dentro del marco de un proceso PARD no sean eficientes o tengan un bajo impacto en la resolución de conflictos familiares y en un verdadero restablecimiento integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

10. Conclusiones

El rastreo normativo desde la Constitución Política de Colombia de 1991, nos muestra la importancia que se le ha dado a la familia y que consientes de los riesgos a los que se enfrenta, se ha buscado la manera de protegerla de la violencia que se gesta al interior de ella. Inicialmente con medidas para buscar evitar que se repitieran conductas, pero con el paso del tiempo, y dada la importancia de proteger a la niñez, se ha logrado con base en el interés superior del menor, consagrado en el código de Infancia y Adolescencia, que no existan solamente mecanismos para evitar que ocurran nuevos hechos; sino de garantizar el de restablecimiento de los derechos de las víctimas

se precisa que; si bien la corresponsabilidad como principio fundamental es determinante para la protección de la familia, se ha fijado una competencia para darle tramite a estas situaciones y poder decretar las medidas de seguridad , principalmente en las Comisarias de Familia, pero con algunas excepciones, como se precisó en los casos de Violencia Sexual, en los cuales se vea afectado un menor de edad, cuya competencia seria de las Defensorías de Familia, o en los casos de competencia territorial en los cuales por ausencia de comisarias o defensorías de familia, la competencia recae en los jueces de familia.

Respecto a la ruta de atención dispuesta en la ley 1098 de 2006 y ley 2126 de 2021 se verifica que el procedimiento administrativo (PARD), determina las garantías completas para cumplimiento de los derechos de los NNA, sin embargo durante la investigación se determinó las múltiples falencias para la aplicación de la ley, tales como poco personal para la atención de los casos e ineficacia en el trámite debido a que no existen controles posteriores que garanticen un completo restablecimiento de Derechos, es así como se advierte en el trabajo de grado, la revictimización y demoras en el procedimiento administrativo.

Se evidencia que debido al aumento de la población y por ende al número de casos de Violencia, la creación de los centros zonales (ICBF) y comisarías de familia, no son suficientes para la alta demanda de casos que ingresan a diario, si bien la norma indica los tiempos y prorrogas para llevar a cabo el procedimiento; no se cumple con el rigor de la norma o en su defecto se realizan sin las garantías de no revictimización y agilidad del trámite.

La Norma precisa el seguimiento y control que debe realizar el equipo interdisciplinario conformado tanto en la ley 1098 de 2006 como en la Ley 2126 de 2021, a fin de garantizar el cumplimiento de todas las etapas del PARD, sin embargo se evidencia un nivel elevado en la carga operativa de los centros zonales (ICBF) y comisarías de familias, derivando esto en la poca efectividad en la atención, deficiencias en las actuaciones por parte de los funcionarios durante todo el procedimiento; poco o ningún acompañamiento a las víctimas, imposibilitando de esta manera el cumplimiento de la norma o más grave aún que objetivamente se cumplan con todas la etapas del proceso pero no con la calidad y especialidad que dicho trámite requiere.

Referencias

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.htm
[1](#)

Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. (Noviembre 8 de 2006) 08 Nov, 2006 (Colombia).
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Código Penal. Ley 599 de 2000 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por la cual se expide el Código Penal*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1663230>

Decreto 4840 de 2007 [Ministerio de la Protección Social], *por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006*. 17 Dic, 2007 (Colombia).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28019>

Decreto 460 de 2020 [Ministerio de Justicia y del Derecho], *Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. 22 Mar, 2020 Núm. 51264 (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110655>

Decreto 1574 de 2024 [Ministerio de Justicia y del Derecho], *Por el cual se reglamenta el artículo 203 de la Ley 2294 de 2023 y se adiciona un Capítulo al Decreto número 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado*

con el Sistema Nacional de Justicia Familiar. 24 Dic, 2024 Núm. 52980 (Colombia).
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054291>

Ley 294 de 1996 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.* (Julio 16 de 1996) 16 Jul, 1996 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0294_1996.html

Ley 575 de 2000 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.* (Febrero 9 de 2000) 09 Feb, 2000 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0575_2000.html#1

Ley 1257 de 2008 [Poder Público - Rama Legislativa], *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.* (Diciembre 4 de 2008) 04 Dic, 2008 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html#1

Ley 1761 de 2015 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.* (Rosa Elvira Cely) 06 Jul, 2015 Núm. 49565 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1761_2015.html

Ley 1959 de 2019 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.* 20 Jun, 2019 Núm. 50990 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1959_2019.html

Ley 2089 de 2021 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por medio de la cual se prohíbe el uso del castigo físico, los tratos crueles, humillantes o degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.* 14 May, 2021 Núm. 51674 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2089_2021.html

Ley 2126 de 2021 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarias de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.* 04 Ago, 2021 Núm. 51756 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2126_2021.html

Ley 2197 de 2022 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.* 25 Ene, 2022 Núm. 51928 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2197_2022.html

Ley 2215 de 2022 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por medio de la cual se establecen las casas de refugio en el marco de la ley 1257 de 2008 y se fortalece la política pública en contra de la violencia hacia las mujeres.* 23 Jun, 2022 Núm. 52074 (Colombia).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2215_2022.html

Ley 2294 de 2023 [Poder Público - Rama Legislativa], *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida".* 19 May, 2023 Núm. 52400 (Colombia). https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30046580#ver_30302709

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sala Cuarta de revisión. (30 de mayo de 2023). Sentencia T185 de 2023 [M.P: Ibáñez. J.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-185-23.htm>

Corte Constitucional, Sala Octava de revisión. (21 junio 2023). Sentencia T-219 de 2023 [M.P: Pardo. C.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-219-23.htm>

Sentencia T-070 de 2015. Protección de los diferentes tipos de Familia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-070-15.html>

Referencias generales

Departamento Nacional de Planeación (abril de 2021). *Violencia en el Hogar durante el COVID-19*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_VIOLENCIA_19_04_21_V7.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF América Latina y El Caribe (24 de junio de 2021). La pandemia incrementó la violencia contra los niños y niñas en América Latina y el Caribe. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/la-pandemia-incremento-la-violencia-contralos-ninos-y-ninas-en-america-latina-y-el-caribe>

Guío-Camargo, R. E. (2009). El concepto de familia en la legislación y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Studiositas*, 4(3), 65-81. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3658953.pdf>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (2023). *Protocolo de Actuaciones Ante Alertas de Amenaza, Vulneración o Inobservancia de Derechos en los Servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF v2*. https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pt3.pp_protocolo_de_actuaciones_ante_alertas_de_amenaza_vulneracion_o_inobservancia_de_derechos_en_los_servicios_de_atencion_a_la_pi_del_icbf_v2.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (s.f.). *Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos*. <https://www.icbf.gov.co/proteccion-2023/proceso-administrativo-de-restablecimiento-de-derechos>

Ministerio de Salud y Protección Social (2019). *Lineamiento prevención violencias primera infancia V4*. https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pu7.lm5_pp_publicacion_de_lineamiento_tecnico_para_la_preencion_de_las_violencias_contra_nn_en_primera_infancia_v1.pdf

Organización Mundial de la Salud – OMS (28 de marzo de 2023). *Información básica sobre el COVID - 19*. <https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

Organización de las Naciones Unidas - ONU (18 de agosto de 2020). *La irrupción del COVID-19 ha dejado a los niños y niñas sin protección frente a la violencia*. <https://news.un.org/es/story/2020/08/1479062>

Oficina para la salud de la Mujer - OASH (6 de diciembre de 2024). *Efectos de la Violencia doméstica en los niños*. <https://espanol.womenshealth.gov/relationships-and-safety/domestic-violence/effects-domestic-violence-children>

Ramírez, L. J. (10 de mayo de 2021). ¿Qué es la violencia intrafamiliar y cómo se puede prevenir?. Alcaldía de Bogotá, Mi ciudad, Integración social. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/que-es-la-violencia-intrafamiliar-y-como-se-puede-prevenir>