Beta Group

Justicia

Informe de recolección, revisión y análisis de información existente



Beta Group

ASCODES

Contenido

1. Introducción 5
2. Objetivos 7
2.1. Objetivo general: 7
2.2. Objetivos específicos: 7
3. Metodología de recolección y análisis de fuentes secundarias 8
3.1. Criterios de inclusión-exclusión 12
4. Marco Conceptual y Normativo 18
4.1. Normatividad 20
5. Descripción de las Fuentes Secundarias 48
5.1. Informes institucionales 49
5.3. Estudios académicos y de investigación 50
5.4. Otras fuentes relevantes 52
6. Análisis de las Fuentes 53
6.1. Identificación de actores de la justicia familiar 54
6.2. Competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia 59
6.2.1. Impacto institucional y funcional de las competencias subsidiarias 61
6.3. Capacidad Institucional 64
6.3.1. Estructura Organizativa 65
6.3.2. Recursos Humanos 68
6.3.3. Infraestructura y Tecnología 72
6.4. Procesos de Atención y Acceso 75
6.4.1. Ruta de Atención 76
6.4.2. Tiempos de Respuesta 79
6.5. Coordinación Interinstitucional 81
6.5.1. Remisión-Contrarreferencia 82
6.5.2. Mesas de Trabajo 85
6.5.3. Convenios y Alianzas 88
6.6. Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua 90
6.6.1. Indicadores de Desempeño 90
6.6.2. Informes y Auditorías: Procesos sistemáticos de evaluación documentada que miden periódicamente los resultados 93

6.6.3. Formación Continua: Capacitación basada en hallazgos 96
6.7. Enfoque Diferencial y Calidad de Servicio 98
6.7.1. Enfoque de Género 99
6.7.2. Atención a Poblaciones Vulnerables 102
6.7.3. Satisfacción y Confianza 104
6.8. Otras categorías 106
7. Síntesis de Hallazgos preliminares 107
7.1. Fortalezas 110
7.2. Debilidades y áreas de mejora 111
7.3. Amenazas y riesgos identificados 113
8. Implicaciones para el Diagnóstico y Caracterización 115
8.1. Aportes al diseño del diagnóstico de fase 2 116
8.2. Propuestas metodológicas derivadas del análisis de fuentes ... 119
9. Conclusiones y Recomendaciones 123
Referencias Bibliográficas 126
Anexos 135

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Tema de búsqueda de fuentes secundarias 12
Ilustración 2. Herramienta de análisis cualitativo Excel 16
Ilustración 3. Herramienta de análisis cualitativo ATLAS.ti 17
Ilustración 4. Síntesis marco normativo. 19
Ilustración 5. Fuentes y Hallazgos Clave 49
Ilustración 6. Categorías y subcategoría 54
Ilustración 7. Competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia 60
Ilustración 8. Módulos funcionales 62
Ilustración 9. Hallazgos sobre el Impacto de las Competencias Subsidiarias 64
Ilustración 10. Categorías capacidad institucional 65
Ilustración 11. Hallazgos de la categoría procesos y atención y acceso 75
Ilustración 12. Categoría Coordinación Interinstitucional 81
Ilustración 13. Hallazgos preliminares 109
Ilustración 14. Fortalezas 111

Ilustración 15. Riesgos y amenazas identificadas 114
Ilustración 16. Aportes al diseño del diagnóstico de fase 2 118

Lista de tablas

Tabla 1. Criterios de inclusión y exclusión de fuentes..... 14
Tabla 2. Leyes consultadas 22
Tabla 3. Matriz comparativa 55
Tabla 4. Actores claves..... 57
Tabla 5. Diagnóstico y caracterización 115

1. Introducción

Las Comisarías de Familia en Colombia son autoridades administrativas de nivel municipal y constituyen un mecanismo estatal especializado para la protección integral de los derechos de los miembros del núcleo familiar, con atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes, sin desconocer el enfoque de género y el contexto familiar. Su naturaleza jurídica y objeto misional están definidos por la Ley 2126 de 2021, específicamente en su artículo 2, que regula su organización con el fin de prevenir, reparar, proteger, restablecer y garantizar derechos en riesgo. Además, estas entidades están encargadas de realizar seguimiento a los casos de violencia en el contexto familiar mediante procedimientos administrativos de protección, conciliación y medidas preventivas, conforme a lo dispuesto en la ley. Asimismo, la Ley 1098 de 2006 establece el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y precisa el rol de las Comisarías de Familia, junto con la Defensoría de Familia, en la ejecución de procedimientos administrativos orientados a la protección de los derechos de la familia, la infancia y la adolescencia.

El desarrollo jurídico posterior se consolidó con la Ley 2126 de 2021, que estableció el marco regulatorio completo para estas entidades, definiendo su creación, organización y funcionamiento bajo principios fundamentales como el respeto a los derechos humanos, la autonomía institucional, el enfoque diferencial de género y la interseccionalidad. Con su implementación efectiva a partir del 4 de agosto de 2021, dicha normativa exige: en primer lugar, la realización de un diagnóstico completo de las capacidades institucionales existentes; en segundo término, la identificación precisa de las limitaciones operativas; y finalmente, la implementación de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento efectivo de los mandatos legales. Este proceso busca asegurar que las Comisarías de Familia cuenten con las condiciones necesarias para brindar una respuesta oportuna y adecuada a las víctimas de violencia en contexto familiar.

En este contexto, la elaboración de un documento de estado del arte, fundamentado en la revisión sistemática de 112 fuentes, resulta esencial para ofrecer una visión integral y actualizada sobre su funcionamiento, este análisis implica analizar estudios, informes y normativas, con el fin de identificar vacíos temáticos y articular enfoques metodológicos aplicados

en distintos contextos territoriales. Así, se establecen bases sólidas para lineamientos técnicos que respondan a las necesidades reales de estas instituciones.

El objetivo de este documento es construir un estado de estado del arte que dé cuenta de la revisión y análisis del marco normativo que regula las comisarías de familia en Colombia y la información secundaria relacionada disponible en las fuentes existentes del Ministerio de Justicia y del Derecho y de otras entidades, bases de datos, ONGs y estudios académicos, de manera que sea posible identificar vacíos, inconsistencias y oportunidades de mejora de base para el posterior desarrollo del diagnóstico y de los lineamientos técnicos. Para ello, se emplea una metodología basada en la revisión normativa (Constitución Política, Ley 2126 de 2021 y demás disposiciones legales), complementada con el estudio de informes institucionales, datos estadísticos y casos concretos que evalúan su impacto real. La combinación de estos enfoques permite una visión integral sobre su desempeño, identificando avances y desafíos persistentes, los resultados servirán para proponer mejoras que fortalezcan el sistema de protección familiar en Colombia, garantizando una respuesta más eficiente y adaptada.

El documento se organiza en cuatro secciones principales, diseñadas para guiar de manera sistemática el análisis de información. En primer lugar, se encuentra el marco conceptual y normativo que establece los fundamentos teóricos que sustentan técnicamente la intervención en casos de violencia en el contexto familiar. A continuación, la metodología describe en detalle el proceso de recolección, revisión y análisis de fuentes secundarias incluyendo criterios de selección de herramientas de sistematización que facilitaron el proceso de identificación de aspectos clave. Posteriormente, se presentan los hallazgos destacados derivados de la investigación, los cuales identifican desafíos estructurales (como barreras en el acceso), y oportunidades concretas para optimizar la atención a las víctimas.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general:

Construir un estado de estado del arte que dé cuenta de la revisión y análisis del marco normativo que regula las comisarías de familia en Colombia y la información secundaria relacionada disponible en las fuentes existentes del Ministerio de Justicia y del Derecho y de otras entidades, bases de datos, ONGs y estudios académicos, de manera que sea posible identificar vacíos, inconsistencias y oportunidades de mejora de base para el posterior desarrollo del diagnóstico y de los lineamientos técnicos.

2.2. Objetivos específicos:

Identificar el marco normativo y jurídico que regula el funcionamiento, competencias y alcance de las Comisarías de Familia.

Recopilar y analizar los documentos disponibles, existentes y relevantes sobre la materia de estudio, provenientes de fuentes oficiales institucionales, académicas y técnicas debidamente identificadas.

Construir un documento analítico que dé cuenta de la recolección, recopilación, sistematización, y análisis de la información disponible relacionada con Comisarías de Colombia de manera que sirva como base para el posterior diagnóstico y diseño de lineamientos técnicos para la mejora de la gestión institucional de las Comisarías, de cara a la implementación de la ley 2126 de 2021.

3. Metodología de recolección y análisis de fuentes secundarias

En este apartado se describe el proceso metodológico empleado para recolectar, recopilar y analizar la información disponible relacionada con las Comisarías de Familia, con el fin de evaluar su capacidad institucional en la aplicación de la Ley 2126 de 2021. La estrategia adoptada consistió en una reconstrucción de la experiencia basada en el análisis cualitativo de fuentes documentales oficiales y especializadas. Este enfoque permitió integrar tanto los aspectos normativos, jurídicos, y protocolos institucionales como las prácticas operativas y enfoques territoriales que influyen en la atención a las familias.

El enfoque metodológico seleccionado fue el cualitativo, fundamentado en la perspectiva de Denzin y Lincoln (2012), quienes plantean que este tipo de investigación busca entender los fenómenos sociales a través del estudio de materiales no numéricos como documentos, registros institucionales y diversos tipos de textos. Esta elección resultó particularmente adecuada para el objeto de estudio, ya que permitió captar no solo lo establecido formalmente en la ley, sino también las diversas interpretaciones, adaptaciones y desafíos que surgen en su implementación concreta en diferentes contextos territoriales y comunitarios.

La reconstrucción de la experiencia implicó la recopilación y sistematización de informes técnicos del Ministerio de Justicia y del Derecho, planes de trabajo municipales, estudios sobre Violencia en el Contexto Familiar, investigaciones en materia de género y otros documentos relevantes. A través de este proceso, se identificaron tendencias, avances y desafíos que sirven como base para proponer lineamientos técnicos orientados al diseño, la gestión y el mejoramiento de los servicios ofrecidos por las Comisarías de Familia.

La primera fase del proceso consistió en la búsqueda de información en plataformas oficiales del Ministerio de Justicia y del Derecho, donde se consultaron lineamientos, sentencias, circulares y documentos estratégicos. A su vez, se revisó literatura académica procedente de universidades e institutos de investigación, artículos de revistas especializadas y estudios realizados por organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales. Se priorizaron documentos relacionados con violencia en el

contexto familiar, planes de trabajo intermunicipales, perspectivas de género y otras temáticas relevantes y afines al objeto de estudio.

El método de trabajo contempló dos fases de lectura. En una primera etapa exploratoria, se efectuó una lectura superficial de los 165 documentos recopilados, con el fin de identificar las secciones de mayor relevancia para el diagnóstico. A continuación, se realizó una segunda lectura detallada, durante la cual se elaboraron anotaciones y resúmenes que se integraron directamente en la matriz de análisis de fuentes secundarias. Tras aplicar los criterios de inclusión y exclusión establecidos (detallados en el apartado **3.1. Criterios de inclusión-exclusión**), se redujeron a 112 fuentes, garantizando que cada una aportara de manera precisa a la identificación de hallazgos, oportunidades de mejora y al diagnóstico final sobre el funcionamiento de las Comisarías de Familia.

Para analizar las fuentes de información recopiladas, se empleó Atlas.ti, un software especializado en análisis cualitativo de datos; esta herramienta facilitó la organización, codificación y explotación sistemática de información textual, audiovisual e iconográfica en un entorno unificado. Su interfaz permitió importar documentos en diversos formatos, incluyendo archivos de texto (Word, PDF), transcripciones de audio y video, así como fotografías o gráficos y alojarlos en un único entorno de trabajo. Una vez cargados, se puede crear fragmentos de datos ("citas") y asignarles códigos o etiquetas que representen conceptos, categorías o variables emergentes. Este proceso de codificación abierta y axial se complementa con la posibilidad de añadir memos interpretativos, enlaces entre códigos y notas de reflexión que documentan el razonamiento del investigador en cada paso y permiten identificar hallazgos de valor.

Entre las características más destacadas de Atlas.ti y aplicadas para el análisis, se encuentran sus herramientas de visualización de redes semánticas y jerárquicas, que permitieron explorar las relaciones entre códigos, categorías y fuentes de manera gráfica, así como las funciones de búsqueda avanzada y consulta cruzada, que facilitaron la identificación de patrones, coocurrencias y tendencias. El software ofrece además módulos para el trabajo colaborativo, gestionando versiones y permisos de acceso, y genera reportes exportables en formatos estándar (Word, Excel, CSV) que

recogieron el detalle de los códigos, la frecuencia de aparición y la distribución de hallazgos por fuente identificada en la investigación.

Ahora bien, una vez depurado el corpus documental a partir de los criterios de inclusión y exclusión, se procedió a la codificación en Atlas.ti. Para ello, se creó un proyecto de análisis que incorporó las 112 fuentes seleccionadas y se definió un libro de códigos inicial alineado con las dimensiones centrales del diagnóstico.

El proceso metodológico de análisis cualitativo en Atlas.ti comienza con la configuración de un proyecto específico que agrupa las 112 fuentes seleccionadas tras la depuración documental. A partir de los objetivos del diagnóstico de las Comisarías de Familia, se diseña un libro de códigos deductivo: cada código remite a un concepto predefinido, como "brechas normativas", "barreras operativas" o "buenas prácticas institucionales". Esta fase de preparación incluye la definición precisa de cada código, su nombre, descripción operativa y ejemplos de uso y su organización en categorías y subcategorías coherentes con el marco analítico del estudio.

En la etapa de codificación abierta, se recorrió cada documento importado, ya sea en formato Word o PDF y se fragmenta el texto en unidades de análisis ("citas"). Cada cita se asocia a uno o varios códigos, atendiendo al contexto original y anotando la referencia exacta (número de página o párrafo). Este trabajo no se limitó a resaltar fragmentos: también incorporó memos interpretativos en Atlas.ti, donde se registran reflexiones metodológicas, dudas de codificación y cambios al esquema inicial. Estos registros permiten documentar el "por qué" de cada decisión, garantizando la trazabilidad del análisis.

Completada la codificación abierta, se avanza a la codificación axial, que consiste en agrupar códigos afines para construir relaciones de jerarquía y coocurrencia. Durante esta fase, se revisitaron las citas codificadas y se enlazan conceptos afines mediante redes semánticas; así, por ejemplo, los códigos "falta de recursos" y "deficiencias de infraestructura" pueden integrarse bajo una subcategoría más amplia de "limitaciones operativas". Este ejercicio de reagrupamiento permite identificar patrones emergentes y validar la consistencia interna de las

categorías, enriqueciendo el marco analítico con conexiones conceptuales que originalmente no se habían previsto.

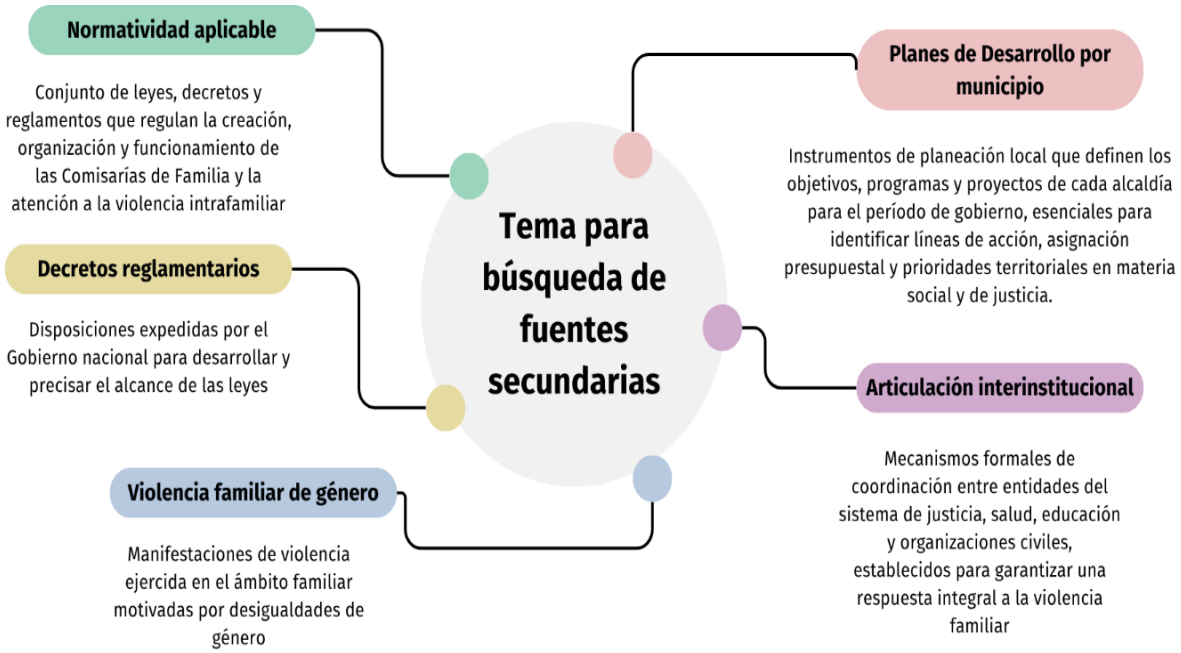
El sistema de codificación incluyó la creación de categorías y subcategorías tanto deductivas como inductivas, partiendo de los objetivos del diagnóstico, del alcance establecido y de los hallazgos que emergieron del propio corpus. Las categorías deductivas se definieron a priori en función de las grandes dimensiones del estudio, mientras que las subcategorías inductivas surgieron de la codificación abierta al identificar matices contextuales. Cada fragmento de texto codificado se asignó a uno o varios códigos, los cuales se agruparon en estas subcategorías y, a su vez, en sus categorías madre, permitiendo mapear la frecuencia, la coocurrencia y las relaciones jerárquicas entre conceptos. Este enfoque mixto garantizó una organización coherente del corpus y facilitó la detección de patrones emergentes, la generación de relaciones conceptuales y el fortalecimiento de la solidez metodológica del diagnóstico.

Finalmente, Atlas.ti facilitó la generación de reportes cuantitativos y cualitativos: listados de códigos con su frecuencia, distribución por fuente y redes de coocurrencia. Estos reportes se exportaron en formatos estándar (CSV o Excel) y se integraron directamente en la matriz de análisis. De este modo, cada hallazgo quedó estructurado en filas y columnas que permiten comparar fuentes, medir la incidencia de temas y preparar visualizaciones claras. La suma de estos pasos, la definición de códigos, codificación abierta, codificación axial, uso de memos y exportación de reportes constituye una experiencia metodológica integral que garantiza rigor, reproducibilidad y una interpretación profunda de la realidad institucional de las Comisarías de Familia con base en las fuentes de información.

Para organizar la información analizada, se diseñó una matriz de análisis de fuentes de información, debidamente estructurada en columnas que incluyeron categorías como tipo de fuente, título, fecha, autores, entidad responsable, metodología empleada, hallazgos principales, buenas prácticas, lecciones aprendidas, relevancia para el proyecto, objetivos del estudio, vinculación normativa y estratégica, ubicación o cobertura, implicaciones prácticas, y limitaciones y alcance. Esta herramienta facilitó la comparación sistemática de las fuentes y el seguimiento detallado de cada una de ellas.

Con el propósito de asegurar la replicabilidad del estudio, se documentó el protocolo de búsqueda, incluyendo los términos clave utilizados (Comisarías de Familia, Ley 2126/2021, violencia en el contexto familiar, género, planes municipales), las plataformas consultadas y las fechas de acceso. Esta medida no solo brindó transparencia al proceso, sino que también permite que en futuras investigaciones se pueda emplear el mismo conjunto de fuentes y criterios de análisis, garantizando consistencia en los resultados y rigor metodológico para identificar hallazgos de valor.

Ilustración 1. Tema de búsqueda de fuentes secundarias



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La Ilustración 1 sintetiza los cinco ejes clave para la búsqueda de fuentes secundarias: normatividad y decretos reglamentarios, violencia familiar de género, planes de desarrollo municipales y articulación interinstitucional. Estos temas guían la identificación y sistematización de la documentación relevante.

3.1. Criterios de inclusión-exclusión

El presente capítulo aborda los criterios de inclusión y exclusión empleados para seleccionar las 112 fuentes de información que constituyen el objetivo del proyecto "Formular lineamientos técnicos para el diseño, gestión y mejoramiento de Comisarías de Familia y los servicios a su cargo, con base en el diagnóstico y caracterización de la capacidad institucional actual frente a la implementación de la Ley 2126 de 2021".

En primer lugar, los criterios de inclusión se articularon directamente con los componentes esenciales de la Ficha de Especificaciones y Condiciones Técnicas, de modo que cada fuente seleccionada aporte evidencia pertinente en torno a recursos humanos y capacitación, infraestructura y equipamiento, procesos y procedimientos y articulación interinstitucional. De esta forma, se priorizaron leyes y decretos vigentes (Constitución Política de 1991, Ley 1098, Ley 2126 de 2021, Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000, Ley 1257 de 2008 y la Ley 2197 de 2022), sentencias constitucionales, y manuales técnicos oficiales del ICBF y del Ministerio de Justicia, toda vez que estos insumos garantizan solidez normativa y aplicabilidad práctica de los lineamientos. Asimismo, se incorporaron estudios académicos y técnicos con metodología explícita, publicados entre 1994 y 2025, para asegurar el rigor metodológico y la actualidad del análisis. Por el contrario, se excluyeron documentos de opinión sin respaldo empírico, fuentes cuya cobertura territorial no incluya Comisarías de Familia, registros anteriores a 1991, duplicados y materiales en idiomas distintos al español, con el fin de mantener la homogeneidad del corpus y evitar sesgos que limiten la aplicabilidad de los lineamientos definidos.

Ahora bien, La revisión documental abarcó los trece municipios priorizados (Santa Rosa de Cabal, Necoclí, San Onofre, La Tola, Puerto Carreño, Yopal, Leticia, San Vicente del Caguán, Inírida, Tibú, Providencia, Arauca y Bajo Baudó), incorporando un análisis detallado de sus respectivos Planes de Desarrollo Municipal. Este ejercicio permitió identificar las políticas públicas locales, asignaciones presupuestales y estrategias territoriales que inciden directamente en la operatividad y gestión de las Comisarías de Familia, estableciendo así un puente entre el marco normativo nacional y las particularidades de implementación en cada contexto municipal.

Tabla 1. Criterios de inclusión y exclusión de fuentes

Dimensión	Inclusión	Exclusión
Tipo de fuente	Leyes, decretos, resoluciones, circulares y lineamientos oficiales.	Estudios de caso sin fuerza normativa, opinión, documentación técnica no normativa.
Periodo	Entre el 4 de julio de 1991 hasta el presente año.	Anteriores a julio de 1991 o posteriores a la aplicación de la Ley 2126 (hasta enero de 2025).
Cobertura	Nacional o regional, con mención específica a Comisarías de Familia o servicios asociados.	Cobertura sectorial (salud, educación) o local sin relación con Comisarías de Familia.
Idioma	Español	Cualquier otro idioma.
Redundancias	Se incluyen sólo versiones oficiales vigentes; no hay duplicados.	Versiones previas, derivadas o duplicadas de un mismo decreto o resolución.

Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

Para mantener la integridad de la información recogida en la matriz de las 112 fuentes, diseñamos un flujo de trabajo basado en etapas claramente definidas y herramientas colaborativas. Primero, cada miembro del equipo recibió un lote de documentos asignados en una carpeta compartida con control de accesos. En ella había subcarpetas numeradas para "Revisión inicial" y "Verificación secundaria". Al completar la revisión inicial, el analista marcaba en una columna de estado la información (fecha, alcance y contenido relevante) y enviaba el archivo al revisor secundario. Éste último comparaba en paralelo la captura con el original, dejando comentarios directamente en la celda correspondiente cuando encontraba alguna discrepancia. De esta forma, cada corrección quedaba registrada con fecha y autor en la misma hoja, asegurando trazabilidad y claridad sobre quién validó cada dato.

3.2. Herramientas y procedimientos utilizados

En este apartado se detallan de manera sistemática las herramientas y procedimientos empleados para la recolección, organización, análisis y sistematización de la información en el contexto de las Comisarías de Familia. Se explicará la elección de Microsoft Excel para la construcción y manejo de La Matriz de Análisis de Información (Ver Anexo 1), así como el uso de ATLAS.ti para la codificación y análisis cualitativo de fuentes documentales.

En este sentido, la principal herramienta empleada para la organización y sistematización de la información fue una hoja de cálculo en Excel, la cual ha resultado fundamental para la gestión de datos en proyectos de investigación y consultoría. Su versatilidad y amplio reconocimiento en el ámbito profesional permitieron organizar, analizar y visualizar la información con eficacia, lo que facilitó la toma de decisiones y la comunicación de resultados. Gracias a sus funciones de validación de datos y filtros avanzados, Excel aseguró la integridad de los registros y conservó un historial completo de modificaciones, reforzando así la trazabilidad y la auditoría de los procesos.

Para sistematizar las fuentes secundarias se diseñó una **"Matriz de Análisis"** en Excel, que incorporó campos estandarizados como Tipo de Fuente, Título, Fecha, Autores, Metodología, Hallazgos Principales, Descripción, Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas, Relevancia para el proyecto, Objetivos del estudio, Vinculación Normativa y Estratégica, Ubicación/Cobertura, Implicaciones Prácticas y Limitaciones. Esta estructura homogénea garantizó un registro coherente de cada documento revisado y, al combinarse con filtros y validaciones, permitió extraer informes dinámicos que facilitaron la identificación de vacíos de información y el seguimiento de los avances metodológicos. La matriz de análisis completa se encuentra consignado en el *Anexo 1*.

Ilustración 2. Herramienta de análisis cualitativo Excel



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La matriz de análisis de información en **Excel** ha sido clave para organizar y sistematizar los hallazgos de las 112 fuentes, a través de tablas dinámicas, filtros avanzados y funciones estadísticas, se logró vincular cada resultado con los componentes de investigación directamente relacionados con los entregables contractuales; permitiendo filtrar y agrupar la información según criterios metodológicos y temáticos, facilitando la detección de patrones, brechas normativas y operativas en cada sección. La matriz no solo ordena grandes volúmenes de datos, sino que también refuerza la construcción del presente informe al garantizar trazabilidad en los argumentos técnicos y mantener coherencia entre el análisis y los hallazgos y recomendaciones finales.

Como segunda herramienta se empleó ATLAS.ti, reconocida por su versatilidad y potencia en el procesamiento de datos cualitativos. El equipo analítico cargó, organizó y analizó distintos tipos de archivos documentos de texto lo que facilitó el manejo integrado de materiales heterogéneos. Gracias a sus funcionalidades de codificación abierta y axial, se identificaron y clasificaron conceptos clave directamente desde el lenguaje

natural, conservando el valor contextual de cada fragmento y asegurando la fidelidad al contenido original.

A partir de esta codificación estructurada, se definieron categorías de análisis alineadas con los objetivos del estudio y se realizó la comparación sistemática entre ellas mediante técnicas de triangulación de datos. Este enfoque metodológico permitió generar hallazgos interpretativos sólidos y transparentes, fortaleciendo la validez del análisis cualitativo y su utilidad para la toma de decisiones informadas en las fases posteriores del proyecto, la codificación de datos se encuentra consignado en el *Anexo 2*.

Ilustración 3. Herramienta de análisis cualitativo ATLAS.ti



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración refleja el mecanismo de uso de ATLAS.ti, partiendo de su definición como herramienta de análisis cualitativo asistido por computadora, pasando por las funciones que ofrece búsqueda y filtrado de datos, transcripción, creación de redes y nubes de palabras, etiquetado y análisis manual y culminando en el proceso de aplicación concreto, donde se codifican y categorizan los datos para identificar patrones y relaciones.

4. Marco Conceptual y Normativo

Este apartado presenta el marco conceptual y normativo que sustenta el análisis de las Comisarías de Familia y la Justicia Familiar en Colombia. Incluye definiciones clave, principios rectores y fundamentos legales establecidos en la legislación nacional vigente. Para la consulta de información, una herramienta fundamental fue la página web del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, **específicamente en el micrositio conexión justicia, en la sección de Lineamientos, Jurisprudencia y Documentos,** que facilitó el acceso sistemático a circulares, lineamientos y reportes oficiales.

El propósito de este estudio no se limita a la organización documental, sino que busca construir un estado de estado del arte que dé cuenta de la recolección, revisión y análisis del marco normativo que regula las comisarías de familia en Colombia y la información secundaria relacionada disponible en las fuentes existentes del Ministerio de Justicia y del Derecho y de otras entidades, bases de datos, ONGs y estudios académicos, de manera que sea posible identificar vacíos, inconsistencias y oportunidades de mejora de base para el posterior desarrollo del diagnóstico y de los lineamientos técnicos.

En Colombia, la Comisaría de Familia constituye una entidad administrativa con funciones jurisdiccionales del orden municipal o distrital, destinada a la protección integral de las familias y de las personas en situación de vulnerabilidad. Establecida por la Ley 2126 de 2021, su misión abarca la orientación, la conciliación y la imposición de medidas administrativas dirigidas a prevenir y atender casos de Violencia en el Contexto Familiar, regular los regímenes de visitas y garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias. Además, la Comisaría de Familia actúa como garante del restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, operando bajo el principio del interés superior de la infancia y promoviendo la articulación interinstitucional y comunitaria para la atención oportuna de las situaciones de riesgo.

En este sentido, la Justicia Familiar constituye un sistema integral para la resolución de conflictos tanto al interior como fuera del ámbito familiar, fundamentado en los principios de justicia restaurativa y protección de derechos humanos. Este modelo innovador se distingue de los mecanismos

tradicionales por privilegiar el diálogo constructivo y los procesos de conciliación, apoyados en tres pilares fundamentales: la intervención interdisciplinaria (con enfoque social, psicológico y jurídico), el fortalecimiento de redes institucionales, y el trabajo articulado con las comunidades.

Finalmente, conforme al Artículo 12 de la Ley 2126 de 2021, las Comisarías de Familia cumplen una doble función: "Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el Artículo 5° de la presente ley"; por otro lado, "Establecer y difundir las políticas, rutas y actividades que promuevan la prevención de la violencia en el contexto familiar, en coordinación con las administraciones distritales y municipales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.

Ilustración 4. Síntesis marco normativo.



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración evidencia de manera los seis pilares fundamentales del marco conceptual y normativo de las Comisarías de Familia y la Justicia Familiar en Colombia: en primer lugar, sitúa las definiciones clave la naturaleza y alcance de la Comisaría de Familia y el modelo integral de Justicia Familiar; a continuación, destaca los principios rectores que guían estas instituciones, como el interés superior de la infancia, la protección integral y la articulación interinstitucional; luego, remite al fundamento legal

que otorga sustento a su quehacer, la Ley 2126 de 2021, seguidamente, expone sus funciones y alcance, desde la prevención y atención de la Violencia en el Contexto Familiar hasta la gestión de la conciliación y las medidas de protección, y por otra parte, resalta tanto los pilares de la Justicia Familiar intervención interdisciplinaria, fortalecimiento de redes institucionales y trabajo comunitario como las estrategias preventivas y de reparación, incluyendo la mediación temprana, el acompañamiento psicosocial y la generación de espacios de protección y reparación integral.

4.1. Normatividad

Este apartado establece las bases jurídicas que guían el funcionamiento de las Comisarías de Familia y los mecanismos de Justicia Familiar en Colombia. Su objetivo es organizar y presentar las disposiciones legales que definen las competencias, funciones y procedimientos de estas entidades, garantizando que todas sus acciones tengan sustento legal y se ejecuten con trasparecía.

En este sentido, el marco normativo que regula las Comisarías de Familia y la Justicia Familiar en Colombia constituye un sistema integral de disposiciones jurídicas que establece con precisión los principios rectores, las competencias institucionales y los procedimientos aplicables. Estas normas, que incluyen leyes, decretos, resoluciones y directrices, no solo definen el actuar de los funcionarios, sino que estructuran todo el sistema de protección familiar en el país, garantizando su operatividad y eficacia.

La importancia de este cuerpo normativo radica en su capacidad para delimitar con claridad el marco de actuación obligatorio, establecer parámetros uniformes de intervención y asegurar la coordinación entre las distintas entidades involucradas. A través de estas disposiciones, se logra ofrecer seguridad jurídica a los procesos, al tiempo que se promueve la protección integral de los derechos de las familias, con especial atención a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad.

En el ámbito práctico, la normatividad permite la prestación de servicios con altos estándares de calidad, procesos de conciliación con plenas garantías y mecanismos ágiles para el restablecimiento de derechos. Todo ello se sustenta en principios fundamentales como la legalidad, que exige el estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales, la

transparencia, que asegura procedimientos claros y sujetos a control, y el enfoque diferencial, que garantiza una atención especializada según las características particulares de cada persona o grupo.

Esta estructura jurídica facilita, además, la articulación entre las diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, lo que permite una respuesta estatal coordinada y efectiva ante las problemáticas que afectan a las familias colombianas. De esta manera, las normas no solo regulan, sino que fortalecen la capacidad institucional para cumplir con su misión de proteger y promover los derechos de todos los miembros de la familia.

Conforme a lo establecido en el documento técnico de especificaciones, el marco regulatorio que rige las Comisarías de Familia y la Justicia Familiar en Colombia está conformado por un conjunto integral de normas y decretos. Este cuerpo normativo incluye disposiciones fundamentales como la Constitución Política de 1991, que sienta las bases del sistema de protección familiar, junto con instrumentos específicos como la Ley 294 de 1996 -modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000- sobre violencia intrafamiliar.

El sistema se complementa con el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y sus decretos reglamentarios, la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra la mujer, y la reciente Ley 2126 de 2021 con sus decretos de desarrollo, que modernizan el funcionamiento de las Comisarías. Asimismo, forman parte de este marco el Decreto 1826 de 1999, el Código Penal (Ley 599 de 2000) en sus versiones reformadas, y la Ley 906 de 2004 sobre procedimiento penal.

La normatividad vigente incorpora además disposiciones administrativas como el Decreto 001 de 2022, los Planes Nacionales de Desarrollo (Leyes 1753 de 2015 y 2294 de 2023), y un conjunto de normas complementarias entre las que destacan los Decretos 3287 de 2007, 4799 de 2011, 1069 de 2015 y 780 de 2016, así como las Leyes 1564 de 2012, 1639 de 2013, 1850 de 2017, 1878 de 2018, 1959 y 1996 de 2019, y el Decreto 1630 de 2019. Para mayor claridad, en la Tabla 1 se presenta de manera organizada cada una de estas disposiciones legales, especificando su alcance y aplicación particular en el ámbito de las Comisarías de Familia y la Justicia Familiar.

Tabla 2. Leyes consultadas

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) de 2006)	Marco jurídico que regula los derechos, deberes y procedimientos para la protección, promoción y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia; incluye definiciones conceptuales, principios rectores y catálogo de medidas de protección y sanciones; define funciones de la Comisaría de Familia en la administración de procesos administrativos y en la protección de derechos; articula con el ICBF y otras entidades estatales y del sector salud	Busca garantizar la protección integral de la infancia y la adolescencia, asegurando el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales mediante la articulación de políticas, planes y programas intersectoriales. Pretende prevenir cualquier forma de vulneración, asegurar la atención prioritaria de víctimas de violencias o abusos y restablecer sus derechos de manera ágil y oportuna. Además, promueve la corresponsabilidad de las familias, la comunidad y el Estado en la formación y desarrollo de los menores.	A través de la protección integral, materializada en un conjunto de políticas, planes, programas y acciones ejecutadas en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con asignación de recursos financieros, físicos y humanos
Constitución Política de Colombia (1991)	Norma que establece los principios, derechos y deberes que orientan todas las políticas y normas en Colombia; define el marco constitucional dentro del cual se desarrollan leyes como la 1098 de 2006 y la 2126 de 2021; sienta las bases para el diseño de procedimientos y protocolos de las Comisarías de Familia, garantizando la protección y restablecimiento de derechos de los menores; incluye mecanismos de control de constitucionalidad y recursos de amparo que fortalecen la defensa de los derechos en el ámbito local.	Tiene como fin servir de fundamento para la convivencia democrática y el respeto de los derechos humanos, garantizar el orden jurídico y la justicia social, y regular la estructura y funcionamiento del Estado. Busca promover la igualdad, la libertad y la paz, asegurando mecanismos de participación directa y la protección de las minorías. Asimismo, orienta el desarrollo de las políticas públicas y condiciona la producción normativa secundaria, imponiendo límites y criterios para su elaboración.	El control de constitucionalidad corre a cargo de la Corte Constitucional, que evalúa la armonía de las normas con la Carta y puede declarar su inconstitucionalidad. Para la protección inmediata de derechos fundamentales, cualquier persona puede interponer la acción de tutela ante juez competente, quien debe resolver de manera preferente y sumaria.

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las decisiones del Consejo de Estado orientan la interpretación y aplicación práctica de sus disposiciones en todos los niveles del Estado.
Ley 294 de 1996	Es la norma que desarrolla y precisa el alcance de la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, estableciendo con carácter reglamentario los procedimientos, responsabilidades y requisitos para la imposición de medidas de protección provisionales y definitivas en casos de violencia intrafamiliar, así como los deberes de los funcionarios encargados de su aplicación.	Busca garantizar la debida protección de las víctimas de violencia intrafamiliar especialmente menores de edad, personas en situación de indefensión y adultos mayores al reglamentar los criterios y plazos para la adopción de medidas de protección, asegurar la intervención oportuna de las autoridades competentes y promover la eficacia de los mecanismos destinados a prevenir, remediar y sancionar estos hechos	Se instrumenta mediante un conjunto de disposiciones que obligan a los fiscales a motivar y tramitar en cuaderno separado las providencias de protección, a los defensores de familia y al Ministerio Público a intervenir en todas las actuaciones que involucren menores, y a las autoridades judiciales a fijar términos para audiencias, corrección de peticiones y prácticas periciales. Asimismo, establece cómo se formulan las peticiones (incluso de manera informal), quince plazos para presentación y audiencia, criterios para la conciliación y emisión de órdenes

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			de arresto, y mecanismos de coadyuvancia con la fuerza pública para hacer efectivas las medidas impuestas
Decreto 780 de 2016	Es el decreto que consolida en un único cuerpo normativo todas las disposiciones reglamentarias vigentes del Sector Salud y Protección Social, ordenándolas de forma orgánica y sistemática. Este texto unificado incluye tanto la estructura administrativa del sector como las reglas de afiliación y operación de los diferentes regímenes y actores que lo componen.	Busca simplificar, racionalizar y unificar el ordenamiento jurídico del Sector Salud y Protección Social mediante la expedición de un decreto único, de modo que se facilite la implementación de políticas públicas, se mejore la eficiencia y se fortalezca la seguridad jurídica. Al compilar las normas reglamentarias existentes, se asegura además su adecuada actualización y coherencia con las políticas gubernamentales en materia de salud y protección social.	Se instrumenta obligatoriamente para todas las entidades del sector, desde el Ministerio de Salud y Protección Social hasta los prestadores de servicios y las EPS, definiendo competencias, estructuras y procesos. A través de la entrada en vigencia del Decreto Único, las entidades deben adaptar sus procedimientos, reglamentos internos y sistemas de información a las disposiciones consolidadas, garantizando la armonización normativa, la articulación interinstitucional y el cumplimiento de los plazos y requisitos establecidos en cada uno de los artículos del decreto.
Decreto 1069 de 2015	Decreto que consolida en un texto único y actualizado todas las disposiciones reglamentarias	Pretende racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico del Sector Justicia y	Su aplicación recae en todas las entidades que

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	vigentes del Sector Justicia y del Derecho, incorporando en cada artículo el origen normativo de las reglas compiladas y abarcando desde la estructura administrativa hasta los procedimientos sectoriales.	del Derecho mediante la unificación orgánica de las normas reglamentarias existentes, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, mejorar la eficiencia institucional y facilitar la implementación de las políticas públicas vinculadas a la administración de justicia en todo el territorio nacional.	conforman el sector, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho hasta los organismos adscritos y descentralizados. Al entrar en vigencia, dichas entidades deben adaptar sus reglamentos internos, procedimientos y sistemas de información a las disposiciones consolidadas. La Corte Constitucional y la función normativa del Departamento Administrativo de la Función Pública supervisan la coherencia y el mantenimiento actualizado del decreto, mientras que las entidades de control ejercen vigilancia sobre el cumplimiento de los plazos, alcances y requerimientos definidos en cada uno de los artículos.
Decreto 1630 de 2019	Es la norma que reemplaza el capítulo dedicado a las mujeres víctimas de violencia dentro del Decreto 780 de 2016, definiendo con detalle los conceptos, alcances y responsabilidades de las entidades territoriales, el	Establecer las acciones necesarias para atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia, precisando los criterios y procedimientos para el otorgamiento, la	Se aplica mediante el procedimiento regulatorio de sustitución del capítulo correspondiente en el Decreto 780 de

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	Sistema General de Seguridad Social en Salud y las autoridades competentes para garantizar la atención integral en salud física y mental de las mujeres víctimas de violencia y sus dependientes.	implementación y la prestación de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, así como señalar las causales para la terminación de dichas medidas.	2016, con las siguientes líneas de implementación: el Ministerio de Salud y Protección Social debe elaborar y actualizar planes, guías y protocolos para la atención en salud; las entidades territoriales y las EPS-IPS deben garantizar la prestación oportuna de servicios de habitación, alimentación y transporte o la asignación de subsidios monetarios; las autoridades competentes dictan las órdenes de medida de atención y vigilan su cumplimiento; y el reporte de información sobre violencias de género y medidas de atención se realiza en el SISPRO, todo ello financiado con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud según los lineamientos que establezca el Ministerio.
Decreto 1710 de 2020	Es la norma que establece y adopta un mecanismo institucional intersectorial	Tiene como fin institucionalizar y operacionalizar una	Se aplica mediante la creación de una estructura

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	denominado "Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género", que coordina a las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y al Sistema Nacional de las Mujeres, así como a los ministerios y autoridades competentes, para abordar de forma conjunta la prevención, atención, protección y acceso a la justicia de las víctimas, y para gestionar el conocimiento sobre estas violencias en todos los niveles de la administración pública.	estrategia de coordinación interinstitucional responsable de promover el derecho a una vida libre de violencias por razones de sexo y género, prevenir estas violencias, garantizar la atención integral, la protección y el acceso a la justicia para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas, y generar y gestionar el conocimiento sobre el fenómeno para orientar políticas y acciones de salud pública.	jerarquizada de instancias y comités a nivel nacional, departamental, distrital y municipal en los que participan delegados de los ministerios, agencias estatales, entes de control y organizaciones de la sociedad civil; esta estructura opera bajo protocolos y reglamentos propios para formular planes de acción intersectoriales, definir rutas de atención y prevención, y articular el Sistema Integrado de Información de Violencias por Razones de Sexo y Género garantizando el flujo de información y el seguimiento a los compromisos establecidos en el decreto.
Decreto 4799 de 2011	Es el decreto que complementa y aclara el alcance de las leyes que establecen las medidas de protección frente a la violencia intrafamiliar y de género, definiendo las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías. Este texto	Garantizar el efectivo acceso de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o de género a los mecanismos y recursos dispuestos por la ley para su protección, asegurando que las autoridades competentes apliquen de forma coordinada y oportuna las	Se instrumenta mediante la regulación de los procesos judiciales y administrativos: la autoridad competente emite las medidas de protección en cuaderno separado,

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	reglamentario articula los procedimientos para la imposición, notificación y cumplimiento de las medidas de protección, así como las responsabilidades de las autoridades y de la Policía Nacional en su ejecución.	medidas previstas, con el fin de erradicar todas las modalidades de violencia contra ellas.	oficia a la Policía Nacional para su vigilancia y ejecución, y coordina con las Comisarías de Familia y los jueces civiles la continuación del procedimiento en los plazos establecidos. Además, establece protocolos de notificación personal, por aviso o edicto, define criterios para la imposición y modificación de medidas, y señala el seguimiento y sanciones en caso de incumplimiento, garantizando la articulación entre todas las entidades involucradas
Decreto 4840 de 2007	Es la norma reglamentaria que precisa los lineamientos técnico-presupuestales y operativos para la creación, organización, financiación y funcionamiento de las Comisarías de Familia y Defensorías de Familia previstas en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)	Tiene por finalidad garantizar la implementación efectiva del Código de Infancia y Adolescencia asegurando que las entidades territoriales dispongan de las comisarías y equipos técnicos necesarios para proteger, restablecer y reparar los derechos de niñas, niños, adolescentes y demás miembros del núcleo familiar. Busca estandarizar los criterios de financiamiento, asignación de personal y cobertura territorial, así como articular	Se instrumenta a través de la incorporación obligatoria de una partida en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto municipal o distrital para garantizar el funcionamiento de las Comisarías de Familia; la asignación de recursos de participación para

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
		los procedimientos de notificación, seguimiento y registro de las medidas de protección y restablecimiento.	salarios y de libre destinación para gastos operativos; la clasificación de municipios por densidad poblacional para determinar el número mínimo de comisarías; la opción de conformar comisarías intermunicipales mediante convenios; la inscripción de cada dependencia ante el ICBF en los tres meses siguientes a su creación; y la definición de protocolos para la adopción, seguimiento y registro de medidas de protección y restablecimiento de derechos en el Sistema de Información correspondiente, todo bajo la asistencia técnica del Departamento Administrativo de la Función Pública.
Ley 294 de 1996	Norma que establece un marco integral para abordar las distintas modalidades de violencia en el ámbito familiar, definiendo el concepto de familia, los principios rectores de la intervención estatal y los	Pretende desarrollar el inciso 5° del artículo 42 de la Constitución Política, asegurando la armonía y la unidad de la familia, y garantizando la prevención, corrección y sanción de	Se instrumenta mediante la competencia del Comisario de Familia o, en su defecto, del juez civil municipal o de familia, para

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	procedimientos para la protección de las personas en situación de vulnerabilidad dentro del núcleo familiar.	cualquier forma de violencia intrafamiliar mediante la adopción de medidas de protección inmediatas y definitivas.	recibir peticiones de protección y dictar providencias motivadas en plazos sumarios; la remisión de dichas providencias a la Policía Nacional para su ejecución inmediata; la posibilidad de acudir a mecanismos alternativos de conciliación; la intervención de equipos interdisciplinarios para asesorar y apoyar a víctimas y agresores; y la aplicación de sanciones administrativas y penales en caso de incumplimiento, todo ello bajo el seguimiento de las autoridades judiciales y de control.
Ley 575 de 2000	Es la norma que modifica el artículo 4° y siguientes de la Ley 294 de 1996, ampliando el marco de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Define el procedimiento para solicitar y dictar tanto medidas provisionales como definitivas, incorpora la posibilidad de mediación a través de jueces de paz y conciliadores en equidad, y establece la competencia de la autoridad indígena en casos de	Busca fortalecer y flexibilizar los mecanismos de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar al prever plazos más ágiles, opciones de mediación y mayores facultades para los funcionarios encargados. Su finalidad es garantizar que cualquier persona afectada por agresiones dentro del núcleo familiar pueda acceder sin dilaciones a	Se aplica a través de la competencia prioritaria del Comisario de Familia o, en su ausencia, del juez civil municipal o promiscuo, quienes deben recibir la petición y, si existen indicios, dictar medidas provisionales dentro

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	comunidades originarias. Asimismo, detalla las facultades del fiscal para imponer medidas inmediatas en el curso de procesos penales relacionados.	órdenes de alejamiento, desalojo del agresor, tratamientos reeducativos y otras medidas orientadas a prevenir y remediar el daño sufrido.	de las cuatro horas hábiles siguientes. En los casos procedentes, se cita al agresor a audiencia de conciliación con jueces de paz o conciliadores en equidad para explorar soluciones restaurativas, y en su defecto se emiten providencias motivadas de protección definitiva. El fiscal, al conocer delitos con origen en violencia intrafamiliar, podrá dictar provisionalmente estas medidas y remitir el caso al Comisario o juez competente. Todas las actuaciones deben consignarse por escrito o por cualquier medio idóneo y cumplir los plazos y formalidades establecidos en la ley.
Ley 599 de 2000	Es la norma que expide el Código Penal colombiano, integrando en un único cuerpo legal los principios rectores, las definiciones de conductas punibles (delitos y contravenciones) y las sanciones correspondientes.	Tiene por finalidad establecer el marco jurídico que regula la responsabilidad penal en Colombia, definiendo cuáles comportamientos constituyen delitos o contravenciones, fijando las penas y medidas de	Se aplica mediante la función persecutoria de la Fiscalía General de la Nación y la administración de justicia por jueces penales, quienes

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
		seguridad aplicables, y garantizando el respeto a la dignidad humana, la legalidad y la proporcionalidad en la imposición de sanciones	valoran la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad de los hechos según los artículos del Código (por ejemplo Art. 19, que distingue delitos y contravenciones), y ordenan la imposición de penas o medidas de seguridad conforme a lo previsto en sus disposiciones. Su entrada en vigor se produjo un año después de su promulgación, de conformidad con el Art. 476
Ley 906 de 2004	Es el cuerpo normativo que establece los principios rectores, garantías procesales y reglas sustantivas del proceso penal en Colombia, definiendo desde los derechos de las víctimas y de los imputados hasta los procedimientos de investigación, juzgamiento y ejecución de sentencias. Se estructura en un título preliminar de principios y garantías, varios libros dedicados a la organización de la jurisdicción y la competencia, la acción penal, las etapas del proceso (investigación, juicio y ejecución) y disposiciones especiales sobre medidas cautelares y recursos.	Tiene como propósito garantizar un proceso penal ágil, transparente y respetuoso de la dignidad humana, asegurando la presunción de inocencia, la igualdad de las partes, la oralidad y concentración de audiencias, así como el debido proceso. Busca además compatibilizar la efectividad de la persecución penal con la protección de los derechos fundamentales y la reparación de las víctimas, promoviendo la participación ciudadana y la aplicación coherente de los mecanismos alternativos de solución de conflictos cuando procedan.	Se aplica obligatoriamente por la Fiscalía General de la Nación en la apertura de investigaciones y formulación de imputaciones, por los jueces de control de garantías en la autorización de medidas cautelares y audiencias preliminares, y por los jueces de conocimiento en la dirección de los juicios orales.

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
Ley 1146 de 2007	La Ley 1146 de 2007 es la norma que establece disposiciones para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual en Colombia.	Prevenir la violencia sexual contra menores de edad y asegurar la atención integral de las víctimas, de manera que se articulen esfuerzos intersectoriales para diagnosticar el problema, sensibilizar a la sociedad, establecer rutas claras de denuncia y atención médica y sicológica, y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados. Además, busca fortalecer la coordinación entre el ICBF, las Secretarías de Salud y de Educación, las autoridades judiciales y los prestadores de salud, garantizando la implementación de medidas de protección y seguimiento continuo de los casos.	Se instrumenta mediante la creación de un Comité Interinstitucional Consultivo permanente que reúne delegados de los ministerios de Protección Social, Educación, Comunicaciones y de otras entidades como la Fiscalía y el ICBF, con funciones de formulación de políticas, seguimiento de alertas tempranas y evaluación de resultados; la constitución de comités territoriales en cada departamento, distrito y municipio bajo la coordinación de las Secretarías de Salud y el ICBF; la obligación de los prestadores de salud públicos y privados de aplicar un protocolo de diagnóstico y atención médica urgente sin importar el estado de aseguramiento; el deber de los docentes de identificar y denunciar casos en

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			un plazo máximo de veinticuatro horas; y la administración de una cuenta especial para financiar programas de prevención y atención con control de la Contraloría General de la República
Ley 1251 de 2008	Es la norma que establece un marco jurídico integral para garantizar los derechos de las personas de sesenta años o más, definiendo conceptos clave como envejecimiento, gerontología y vejez, y precisando las responsabilidades del Estado, la familia, la sociedad civil e instituciones públicas y privadas en la promoción de un entorno que favorezca la calidad de vida y el desarrollo integral de los adultos mayores.	Busca proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores mediante la orientación de políticas, planes y programas intersectoriales; fomentar su participación activa en la sociedad; garantizar igualdad de oportunidades y atención preferente; y asegurar la debida coordinación entre todas las entidades involucradas para atender de manera oportuna y eficaz sus necesidades físicas, psicosociales y ocupacionales.	Se instrumenta a través de la creación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, la conformación de un Sistema Unificado de Información de Vejez (SUIV) bajo la coordinación del Ministerio de la Protección Social, y la constitución de comités interinstitucionales a nivel nacional, departamental y municipal. Estas instancias elaboran protocolos de atención, definen rutas de denuncia y atención médica y psicosocial, establecen registros y planes de acondicionamiento de instituciones, y asignan recursos presupuestales y mecanismos de

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			vigilancia para asegurar el cumplimiento de la ley.
Ley 1564 de 2012	Cuerpo normativo que unifica y regula la actividad procesal en materia civil, comercial, de familia, agraria y demás especialidades, así como las actuaciones de particulares y autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales cuando no estén expresamente cubiertas por otras leyes. Establece principios y garantías como la oralidad, la publicidad de las audiencias, la inmediación, la concentración de diligencias y la igualdad de las partes, y define la estructura organizativa de los órganos jurisdiccionales y sus competencias.	Garantizar el acceso efectivo a la tutela jurisdiccional de todas las personas, asegurar un debido proceso de duración razonable, promover la celeridad y la economía procesal, y fortalecer la transparencia y la igualdad de las partes. Para ello, ordena que las actuaciones se desarrollen preferiblemente de manera oral y en audiencias públicas, fija plazos y procedimientos claros, y prevé mecanismos de sanción para el incumplimiento de sus disposiciones.	Se aplica mediante la obligatoriedad de seguir sus normas en todas las etapas del proceso: desde la presentación de la demanda que en general sólo puede iniciarse a petición de parte hasta la ejecución de sentencias. Corresponde a la Fiscalía y a los jueces de las diferentes jurisdicciones (civiles, municipales, de circuito, de familia) impulsarlo de oficio, dirigir audiencias orales, practicar pruebas personalmente o mediante comisiones, y emitir providencias dentro de los términos legales. Asimismo, las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales deben cumplir las mismas reglas procedimentales y plazos, garantizando la publicidad, el registro de actuaciones y la

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			posibilidad de control y apelación conforme al Código.
Ley 1639 de 2013	Es la norma que modifica el artículo 113 del Código Penal para definir como delito y agravar las penas en los casos de deformidad causada por ácidos, álcalis u otras sustancias corrosivas, estableciendo un marco regulatorio para controlar su comercialización y garantizar la atención integral a las víctimas.	Fortalecer la prevención, protección y atención integral de las personas que sufren ataques con sustancias corrosivas, asegurando sanciones más severas para los agresores, la regulación de la venta de estos productos y la garantía de rutas de atención que incluyan apoyo médico, psicológico, social y laboral a las víctimas.	Se instrumenta mediante la reforma al artículo 113 del Código Penal para aumentar las penas y multas según el grado de deformidad; la creación de un Registro de Control de venta al menudeo de ácidos y sustancias similares a cargo del INVIMA, con sanciones administrativas a quienes incumplan; la prohibición de comercialización a menores de edad y personas bajo efectos de drogas o alcohol; la creación de una "ruta de atención integral" regulada en seis meses por el Gobierno Nacional, que debe garantizar información, atención médica y psicológica gratuita, y apoyo para la continuidad o reinserción laboral de las víctimas; y la obligación de los prestadores de salud de registrar y reportar los casos en

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			el sistema correspondiente
Ley 1850 de 2017	Norma que crea un conjunto de disposiciones y reformas a leyes existentes para ampliar la protección de los derechos de las personas mayores de sesenta años. Define las responsabilidades de los centros de protección social, del Consejo Nacional del Adulto Mayor, de las autoridades judiciales y de las entidades territoriales, e introduce nuevas figuras penales y procedimientos administrativos para sancionar el abandono y la negligencia en su contra.	Garantizar la protección integral de la población adulta mayor mediante la adopción de medidas preventivas, de atención y de sanción frente a situaciones de abandono, descuido o violencia intrafamiliar. Busca fortalecer los mecanismos institucionales de cuidado, promover la corresponsabilidad familiar y estatal, asegurar recursos presupuestales para su atención y establecer rutas de atención inmediata ante casos de maltrato.	Se aplica mediante la adición del artículo 17 a la Ley 1315 de 2009, que obliga a los centros de protección social y de día a acoger a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar; la incorporación de nuevos numerales en el artículo 28 de la Ley 1251 de 2008 para ampliar las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor; la modificación de los artículos 229 y 230 del Código Penal (Ley 599 de 2000) y la creación del artículo 229 A para tipificar el maltrato por abandono y restringir la libertad; la implementación de una ruta de atención inmediata a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social; la reforma de los deberes del Estado en el artículo 6 de la Ley 1251 de 2008, incluyendo la capacitación de cuidadores informales.

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
Ley 1878 de 2018	Establece procedimientos de verificación inmediata de garantía de derechos con evaluación psicológica, nutricional, educativa y sanitaria; plazos perentorios (inmediato o máximo 10 días) para dicha verificación; posibilita conciliación administrativa y, de fracasar, fijación de obligaciones provisionales (custodia, alimentos, visitas) y remisión a juez competente; regula apertura del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos mediante auto inapelable con identificación de partes, medidas provisionales de urgencia, entrevistas y práctica de pruebas; define trámites, audiencias, recursos de reposición y términos de notificación; fija reglas para remisión de expedientes al juez de familia y consecuencias disciplinarias por incumplimiento; actualiza normas sobre ubicación en medio familiar, permisos de salida del país y procedimientos de adopción.	Modernizar los procesos de restablecimiento de derechos de menores mediante procedimientos claros, plazos perentorios e intervenciones interdisciplinarias que garanticen la protección integral y el debido proceso	Se aplica mediante la modificación de los artículos 52, 56, 99, 100, 102, 103, 107, 108, 110, 124, 126 y 127 del Código de la Infancia y la Adolescencia, cuya nueva redacción introduce plazos imperativos (por ejemplo, diez o quince días para verificación, traslado y resolución), procedimientos de notificación personal y por estado, la obligatoriedad de convocar conciliaciones y audiencias, la instauración de rutas de atención y la creación de comités interinstitucionales para la adopción y permisos de salida. Las autoridades administrativas y judiciales deben ajustar sus protocolos internos y sistemas de información al texto modificado, y el incumplimiento de los términos establecidos constituye causal de mala conducta.
Ley 1996 de 2019	Es la norma que reconoce la capacidad legal plena de las personas con discapacidad	Busca garantizar el derecho de las personas con discapacidad mayores de	Se instrumenta mediante dos procedimientos

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
	mayores de edad y define los conceptos de actos jurídicos con apoyos, ajustes razonables y valoraciones de apoyos. Establece los principios de dignidad, autonomía, no discriminación, accesibilidad y primacía de la voluntad de la persona titular del acto jurídico, así como los criterios para garantizar que cualquier restricción a la capacidad legal se limite a salvaguardias necesarias y proporcionales.	edad a ejercer su capacidad legal en igualdad de condiciones, asegurando el acceso a los apoyos formales y ajustes razonables que requieran para manifestar su voluntad y preferencias. Pretende sustituir los procesos de interdicción por mecanismos basados en la autodeterminación y el acompañamiento, alineándose con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	principales: la formalización de acuerdos de apoyo por escritura pública ante notario o por acta de conciliación, en los cuales se verifica que el contenido corresponde a la voluntad de la persona; y la adjudicación judicial de apoyos, tramitada por jurisdicción voluntaria o proceso verbal sumario ante el juez de familia, acompañada de una valoración técnica de apoyos. El Gobierno debe expedir protocolos y lineamientos para valoración y prestación de apoyos, formar a notarios, conciliadores y jueces, y garantizar plazos razonables para trámites y capacitación. Además, los actos jurídicos sujetos a registro incorporan anotaciones sobre el uso de apoyos y se prohíben nuevos procesos de interdicción, contemplando un régimen de

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			transición para revisar las situaciones previas.
Ley 2126 de 2021	Es la norma que otorga un marco jurídico integral para las Comisarías de Familia, tanto en su naturaleza administrativa y jurisdiccional como en su estructura organizativa y metodologías de atención. Define sus principios rectores (oportunidad, eficacia, enfoque de género e interseccional, interés superior del niño, entre otros), competencia para intervenir en todo tipo de violencia intrafamiliar, y calidades del personal (comisarios, psicólogos, trabajadores sociales). Asimismo, establece el rol del Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector y el Sistema de Información de Comisarías de Familia.	Busca garantizar la protección, restablecimiento, reparación y garantía de derechos de las víctimas o personas en riesgo por violencia en el contexto familiar, mediante la estandarización de procedimientos, protocolos de atención, rutas de protección y mecanismos de coordinación interinstitucional. Además, pretende fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales a través de lineamientos, financiación y supervisión del funcionamiento de las Comisarías de Familia.	Se instrumenta creando instancias y comités a nivel nacional, departamental, distrital y municipal que implementan protocolos estandarizados; definiendo la conformación de equipos interdisciplinarios (abogados, psicólogos, trabajadores sociales, administrativos) y su calificación; regulando la creación de Comisarías fijas y móviles, su financiación (presupuesto municipal, estampillas, fondos especiales) y horarios de atención continua; estableciendo competencias para adoptar medidas provisionales y definitivas de protección (desalojos, medidas de alejamiento, custodia, cuotas alimentarias), y

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			fijando la responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho en la inspección, vigilancia y control, además del mantenimiento de un Sistema de Información interoperable con SIVIGE. Todas las actuaciones deben registrar sus datos en el sistema y seguir plazos y estándares de calidad definidos por la norma.
Ley 2197 de 2022	Es la norma que incorpora reformas a diversos cuerpos legales incluyendo el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código de Extinción de Dominio y regula aspectos vinculados con las armas, elementos y dispositivos menos letales, así como la sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística.	Tiene por objeto crear y fortalecer los instrumentos jurídicos y los recursos económicos de las autoridades competentes para consolidar la seguridad ciudadana, mejorar la eficacia en la persecución del delito y garantizar la convivencia pacífica.	Se instrumenta mediante la modificación y adición de múltiples artículos en los códigos penal y procesal, la creación y regulación de un Registro Nacional de Identificación Balística y de un régimen de permisos para el porte y uso de armas menos letales, la definición de nuevas conductas punibles y agravantes, la asignación de recursos al Tesoro Nacional para prevención y fortalecimiento penitenciario, y la adopción de

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			protocolos interinstitucionales para la implementación y vigilancia de estas medidas.
Ley 2215 de 2022	Según el artículo 2 de la norma, las Casas de Refugio son sitios de acogida temporales, dignos, gratuitos y seguros, en los que se ofrece alojamiento, alimentación y vestimenta para la protección y atención integral de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia, así como de sus hijos, hijas y demás personas dependientes. En estos espacios se brindan asesorías y asistencias técnicas legales para garantizar el acceso a la justicia, acompañamiento psicosocial y psicopedagógico, orientación ocupacional o educacional, empleabilidad, emprendimiento y apoyo de fe, constituyéndose en el escenario principal para interrumpir el ciclo de la violencia y promover la reconstrucción del proyecto de vida, la autonomía y el empoderamiento de las beneficiarias	Implementación en todo el territorio nacional de las Casas de Refugio como medida de protección y atención integral siguiendo lo estipulado en los capítulos V y VI de la Ley 1257 de 2008 para proteger a las mujeres víctimas de violencia en todas sus formas, así como a sus hijos, hijas y personas dependientes, asegurando la interrupción del ciclo de la violencia y la reconstrucción de sus proyectos de vida.	Conforme al artículo 6, la organización, funcionamiento, aplicación y conformación del equipo interdisciplinario de las Casas de Refugio quedan a cargo del Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y los entes territoriales, quienes deben administrarlas de acuerdo con lo ordenado por la Ley 1257 de 2008 y los lineamientos generales que dicte la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho. El proceso en cada Casa de Refugio comprende cuatro etapas ingreso, permanencia, egreso y seguimiento y sus protocolos internos, condiciones de acceso y criterios

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			de operación deberán reglamentarse en un plazo de seis meses tras la entrada en vigor de la ley.
Ley 2294 de 2023	Norma que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", constituyendo el instrumento legal que articula las políticas, proyectos y recursos para la transformación social, ambiental y productiva del país.	Tiene por objeto sentar las bases para que Colombia se convierta en líder en la protección de la vida mediante la construcción de un nuevo contrato social que supere injusticias y exclusiones históricas, impida la repetición del conflicto, transforme la relación con el ambiente y promueva una transformación productiva basada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza, desembocando en una paz total y duradera.	Se aplica incorporando como parte integral de la ley el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" y sus anexos, y materializándose a través de cinco ejes de transformación (territorio-agua; seguridad humana y justicia social; derecho humano a la alimentación; transformación productiva, internacionalización y acción climática; convergencia regional) y cuatro ejes transversales que orientan la programación de inversiones y políticas. Estos ejes guían a las entidades nacionales y territoriales en el diseño y ejecución de proyectos y asignación de recursos conforme a

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			lo establecido en el plan.
Ley 1453 de 2011	Toda conducta de maltrato físico, psicológico o de cualquier otra índole que se ejerza de forma reiterada o aislada por un integrante de la familia contra otro miembro del mismo núcleo, causando daño a su integridad, dignidad o estabilidad emocional.	prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, garantizando la protección de la integridad física y psicológica de los miembros del núcleo familiar y promoviendo la unidad y el bienestar familiar	la víctima puede solicitar medidas ante el Comisario de Familia o, a falta de éste, al Juez Civil/Municipal, quienes dictarán providencia motivada para ordenar al agresor abstenerse de toda conducta violenta.
Ley 1542 de 2012	situación de vulneración de derechos que afecta a niños y niñas en primera infancia, junto con otras formas de violencia como el conflicto armado, maltrato infantil, abandono, etc	Garantizar la protección integral y restablecer los derechos de los niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar, mediante acciones prioritarias en el marco de la política pública.	Herramienta para articular acciones intersectoriales que incluyen la protección frente a violencia intrafamiliar
Ley 1257 de 2008	Elimina el carácter querellable y desistible de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria	Garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de delitos de violencia intrafamiliar.	La pena privativa de la libertad por violencia intrafamiliar se mantiene en **4 a 8 años**, con aumentos según el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007 (Artículo 2°).
Ley 1857 de 2017	Se entiende por violencia intrafamiliar aquella ejercida contra la mujer u otros integrantes del grupo familiar que afecta su seguridad o la de sus hijos e hijas dentro del ámbito familiar.	Fortalecer y garantizar la protección integral de las familias y sus miembros en situación de violencia intrafamiliar, facilitando recursos y rutas de atención estatales para prevenir, superar o remediar condiciones de maltrato o agresión.	Las entidades encargadas de la protección de las familias conforman equipos transdisciplinares de acompañamiento familiar y diseñan y ponen en ejecución, en cada caso, un plan de intervención en el que se planean

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			las acciones a adelantar
Ley 84 de1973	Considera violencia intrafamiliar como: "Ultrajes, trato cruel y maltratamientos de obra"	Proteger la integridad física y moral de los miembros de la familia.	Demanda judicial de divorcio por causal de violencia
Ley 2328 de 2023	Define la **atención integral** para niñas, niños y adolescentes (6-18 años) como acciones intersectoriales que garantizan su desarrollo físico, emocional, educativo y social	Establecer una política de Estado para garantizar el desarrollo integral de la infancia y adolescencia, promoviendo derechos, bienestar y prevención de violencias	Creación de una Comisión Intersectorial (para coordinar políticas de protección. Implementación de un Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral para monitorear atenciones
Decreto 1310 DE 1990	Crea el Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Niñez y Juventud	Garantizar los derechos de menores de 18 años, en línea con el Código del Menor y normas internacionales	Integración del Comité con representantes de ministerios y entidades como ICBF. Funciones clave incluyen diseño de políticas, estudios para aplicación de normas y fomento de programas de protección.
Decreto 4875 De 2011	Crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	Coordinar e implementar la Política de Estado "De Cero a Siempre" para garantizar los derechos y desarrollo integral de niños menores de 6 años	Articulación intersectorial, lineamientos técnicos, seguimiento y evaluación
Decreto 1017 de 2020	Establece el Mecanismo Articulador para el abordaje integral de violencias por razones de sexo y género contra mujeres, niños, niñas y adolescente	Coordinar acciones interinstitucionales para: prevenir violencias de género, atender y proteger víctimas, garantizar acceso a justicia,	sistema de coordinación entre entidades del gobierno (nacional y local) para combatir las violencias contra

Ley- Decretos	Definición	Objetivo	Mecanismo de aplicación
			mujeres, niñas, niños y adolescentes

Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

Teniendo en cuenta la tabla anterior a continuación, se hace un análisis del marco jurídico de las Comisarías de Familia que se enfoca en la Ley 2126 de 2021, complementada por la Ley 1098 de 2006, la Ley 1257 de 2008, la Ley 294 de 1996 y la Ley 575 de 2000. **El análisis se centra en cinco ejes fundamentales: el enfoque de protección integral, las competencias asignadas a las Comisarías de Familia, los mecanismos de articulación interinstitucional, la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, y las garantías procesales para el acceso efectivo a la justicia de las víctimas de violencia intrafamiliar y en el contexto familiar.**

En primer lugar, en lo que respecta al enfoque de protección integral, la Ley 1098 de 2006 consagra en su Artículo 7 que la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones dirigidas a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de manera simultánea y prioritaria. De forma análoga, la Ley 1257 de 2008 establece como principio de Integralidad que la atención a las mujeres víctimas de violencia abarque información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización, con el fin de garantizar una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado. Asimismo, Este enfoque ha sido complementado por la Ley 294 de 1996, la cual introdujo el marco normativo para la prevención, protección y atención de la violencia en el contexto familiar, y por la Ley 575 de 2000, que fortaleció las medidas cautelares y los procedimientos judiciales para garantizar la efectividad de dicha protección. En conjunto, estas disposiciones configuran un sistema normativo que obliga al Estado a brindar una respuesta articulada, oportuna y eficaz frente a todas las formas de violencia basada. La Ley 2126 de 2021, por su parte, enmarca a las Comisarías de Familia dentro de una atención especializada e interdisciplinaria orientada a prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo o sean víctimas de violencia intrafamiliar, incorporando así la dimensión integral en su objeto misional.

En segundo término, las **competencias asignadas a las Comisarías de Familia** se encuentran reguladas de manera detallada en la Ley 2126 de 2021. Su Artículo 5 define expresamente que estos órganos son competentes para conocer toda acción u omisión que cause daño físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico dentro del núcleo familiar, ampliando dicha competencia a cónyuges, compañeros permanentes, progenitores y cuidadores, incluso cuando no convivan bajo un mismo techo. En contraste, la Ley 1098 de 2006 configura un esquema de atribuciones más centrado en la protección de derechos de la niñez y la adolescencia, delegando en el ICBF la función de coordinar políticas públicas y restablecimiento de derechos, pero sin promover competencias jurisdiccionales administrativas específicas como las Comisarías de Familia. La Ley 1257 de 2008 complementa estos vacíos al articular sanciones, procedimientos y mecanismos de atención que respaldan el accionar de las entidades especializadas, sin detallar atribuciones jurisdiccionales, pero reforzando la vertiente administrativa y de protección para las víctimas.

En lo referente a los **mecanismos de articulación interinstitucional**, la Ley 1257 de 2008 establece el principio de Coordinación como mandato para que todas las entidades con funciones de atención a víctimas de violencia contra la mujer actúen de manera articulada, con el fin de brindar una atención integral. De manera semejante, la Ley 2126 de 2021 incorpora como principio rector la Coordinación e Interseccionalidad, ordenando a las Comisarías de Familia y a demás instituciones del Estado el cumplimiento diligente de las órdenes de protección y restablecimiento de derechos en un marco de colaboración efectiva. La Ley 1098, aunque prioriza la corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado, no profundiza en protocolos específicos de articulación, limitándose a encomendar al ICBF la definición de lineamientos técnicos y la colaboración interinstitucional para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia

Respecto a la **disponibilidad de recursos humanos y técnicos**, la Ley 2126 de 2021 estipula en su principio de Eficiencia que las Comisarías de Familia deben contar con medios y recursos humanos, físicos, técnicos y tecnológicos más adecuados para el cumplimiento de su misión, asegurando así la capacidad institucional necesaria para una respuesta oportuna y de calidad. En complemento, la Ley 1257 de 2008 prevé la orden de que el agresor asuma los costos de la asistencia técnica legal y médica,

garantizando que el Estado disponga de los recursos para la prestación gratuita de estos servicios mediante la Defensoría Pública. Por su parte, la Ley 1098 contempla en su diseño institucional la asignación de recursos financieros, físicos y humanos para las políticas de protección integral de la niñez, si bien sin detallar estándares mínimos de dotación para entes territoriales y operativos.

Finalmente, en materia de **garantías procesales para el acceso efectivo a la justicia**, la Ley 1098 de 2006 reconoce el derecho al debido proceso para niños, niñas y adolescentes en todas las actuaciones administrativas y judiciales, asegurando su participación y la prevalencia del interés superior como directriz interpretativa. La Ley 1257 de 2008 refuerza estas garantías al consagrar el derecho de las víctimas a recibir asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal gratuita e inmediata, así como a decidir sobre la confrontación con el agresor, protegiendo su autonomía procesal y seguridad. La Ley 2126 de 2021, por su parte, incorpora principios de Imparcialidad y Debida Diligencia, y establece la autonomía e independencia de las Comisarías de Familia, con el fin de prevenir la revictimización y asegurar respuestas judiciales y administrativas eficaces y justas para las víctimas de violencia en el contexto familiar.

5. Descripción de las Fuentes Secundarias

En el presente capítulo se describen la sistematización de las fuentes secundarias que sustentan el diagnóstico y la caracterización de la capacidad institucional de las Comisarías de Familia frente a la implementación de la Ley 2126 de 2021. La matriz de fuentes incluye un amplio recorrido desde normas y decretos vigentes, hasta jurisprudencia constitucional, guías metodológicas, informes oficiales y estudios académicos, lo que garantiza una comprensión integral de los marcos normativos, procedimentales y de gestión. Cada registro fue seleccionado atendiendo a criterios de relevancia normativa, solidez metodológica, cobertura territorial y aportes en buenas prácticas y lecciones aprendidas. Asimismo, se evaluó la vinculación de cada fuente con los objetivos específicos del proyecto, con especial énfasis en su grado de articulación normativa, implicaciones prácticas para el diseño de protocolos y su

pertinencia para fortalecer tanto la organización interna como los mecanismos de seguimiento y evaluación de las Comisarías de Familia.

Ilustración 5. Fuentes y Hallazgos Clave



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración presenta una visión integral de las diversas fuentes consultadas, organizadas de manera clara y estructurada para facilitar su comprensión. Además, destaca los hallazgos más relevantes del estudio, permitiendo una rápida identificación de los datos clave y su relación con los objetivos de la investigación.

5.1. Informes institucionales

El presente apartado aborda el análisis de 24 informes institucionales emitidos por entidades del Estado colombiano en materia de Comisarías de Familia. Estos documentos incluyen, principalmente, informes de vigilancia y seguimiento (Procuraduría General de la Nación), circulares y directivas ministeriales, así como lineamientos técnicos operativos y reportes de diagnóstico elaborados por el Ministerio de Justicia y otras dependencias del gobierno, buscan principalmente, evaluar el estado de la infraestructura, el equipo interdisciplinario, los protocolos de atención y la articulación interinstitucional de las Comisarías de Familia, con el fin de

fortalecer su funcionamiento y garantizar el acceso a la justicia en condiciones de dignidad .

Aunque la mayoría de estos informes se centran de manera exclusiva en las Comisarías de Familia, por ejemplo, la *Guía para la Inspección, Vigilancia y Control* delimita las competencias y fases de supervisión de estas entidades (Ministerio de Justicia de Colombia, 2024), también abordan temáticas conexas como la Violencia en el contexto familiar, las condiciones de bioseguridad durante la emergencia sanitaria y la salud ocupacional de los funcionarios. La Segunda Vigilancia Superior constata "*la verificación de la adecuación de los espacios físicos y de las condiciones de bioseguridad en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19*" (Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 14), y establece recomendaciones para la mejora de la atención institucional.

De igual modo, entre los informes institucionales analizados (un total de 24), se enfocan en la atención a mujeres víctimas de violencia basada en género, sin embargo, también contemplan otras dimensiones del quehacer comisarial. El *Informe de Violencia de Género e Intrafamiliar y ataques químicos* incorpora indicadores sobre salud pública y protocolos de atención integral (Instituto Nacional de Salud, 2023), mientras que los *Lineamientos Técnico-Operativos para Comisarías de Familia* incluyen modelos de informes psicológicos y jurídicos que abarcan tanto el restablecimiento de derechos de las víctimas como el acompañamiento en condiciones laborales seguras para el equipo interdisciplinario (Ministerio de Justicia de Colombia, 2024). Esto demuestra que, si bien la protección a mujeres víctimas de violencia es un eje central, las Comisarías de Familia también desempeñan un rol en la garantía de derechos laborales, la atención en salud pública y la articulación con sistemas de información como SIVIGE para el monitoreo de casos de violencia (Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, s. f.).

5.3. Estudios académicos y de investigación

El presente apartado detalla en profundidad los **estudios académicos y de investigación** consultados para el estado del arte, en total, se identificaron cuatro documentos de carácter académico: el informe Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural, el artículo Mujeres

víctimas de violencia intrafamiliar en el norte de Colombia, el Documento de trabajo No 8 del Observatorio de Política Criminal y el informe Mujeres y hombres: brechas de género. Todos surgen de universidades, centros de investigación, con objetivos que van desde diagnosticar barreras de acceso y analizar desigualdades de género, y se vinculan directamente con las Comisarías de Familia al ofrecer evidencia para la mejora de sus protocolos, estructura organizacional y orientación de servicio.

El estudio "Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural" se centra en evaluar cómo las barreras geográficas, culturales y económicas afectan la capacidad de las víctimas para presentar denuncias ante las Comisarías de Familia. Su objetivo es identificar los factores que limitan el acceso efectivo a los mecanismos de protección en zonas rurales y, mediante encuestas y entrevistas semiestructuradas, ofrece conclusiones sobre la necesidad de fortalecer equipos móviles y protocolos diferenciados para contextos dispersos.

El artículo Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en el norte de Colombia profundiza en las experiencias de atención recibida por las víctimas en las Comisarías de Familia de los departamentos de la Costa Caribe. Los autores describen cómo "la percepción de revictimización en etapas de registro y remisión influye negativamente en la disposición de las mujeres para recurrir nuevamente a estos servicios" (García & Restrepo, 2021, p. 45) y recomiendan ajustes en la formación de los funcionarios y en los protocolos de entrevista para garantizar un trato más humanizado.

Por su parte, el informe "Mujeres y hombres: brechas de género" del DANE documenta las diferencias en la victimización y en el acceso a servicios estatales, señalando que "el 68 % de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar no completan el proceso de denuncia por falta de información y asesoría legal adecuada" (DANE, 2023, p. 27), lo cual revela la urgencia de fortalecer la orientación jurídica en las Comisarías de Familia.

En este sentido, los documentos analizados aportan evidencia empírica y recomendaciones prácticas que fortalecen la formulación de lineamientos técnicos para las Comisarías de Familia. Al integrar datos cuantitativos (como estadísticas de acceso a la justicia) con hallazgos cualitativos (como percepciones ciudadanas y testimonios), esta base

documental permite un diagnóstico multidimensional de los retos institucionales

5.4. Otras fuentes relevantes

El presente apartado examina un total de 21 documentos analizados, donde se encentran planes municipales y departamentales que incorporan directrices, metas y proyectos orientados al bienestar familiar y, en algunos casos, a la implementación o fortalecimiento de las Comisarías de Familia.

Entre los planes de desarrollo consultados destacan los pertenecientes al departamento de Arauca (Plan de Desarrollo 2024–2027, Gobernación de Arauca), al municipio de La Tola (Plan de Desarrollo 2024–2027, La Tola), Necoclí (Plan de Desarrollo 2024–2027, Necoclí), al departamento de Vichada (Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027, Vichada), y los municipios de Bajo Baudó, Providencia y San Onofre. A estos se suman los planes municipales de Leticia y Guainía, así como la Política Pública para las Familias de Bogotá 2011–2025. En la mayoría de estos documentos se identifica la inclusión de objetivos para fortalecer la atención psicosocial y jurídica a unidades familiares vulnerables, la construcción o adecuación de espacios físicos destinados a la Comisaría de Familia, y la priorización de recursos presupuestales para su operatividad. Por ejemplo, el Plan de Arauca enfatiza "la articulación interinstitucional para garantizar servicios integrales a familias víctimas de violencia intrafamiliar", mientras que Necoclí prioriza "la dotación de equipos interdisciplinarios capacitados en enfoque de género"

Las cartillas y manuales de buenas prácticas ofrecen formatos de formularios y guías de atención inicial que pueden adaptarse al contexto de las Comisarías de Familia, evitando la duplicación de esfuerzos y acelerando la implementación de procedimientos operativos estandarizados. Estos documentos presentan modelos de historia clínica psicosocial, formularios de evaluación de riesgo de violencia y circuitos de remisión a instituciones de salud y justicia. En particular, la cartilla ABC Comisarías de Familia para Autoridades Territoriales propone un formato de registro de caso que incluye campos para identificación de agresor y víctima, valoración de factores de riesgo y plan de acción inmediata, mientras que la Guía Pedagógica para

Comisarías de Familia incorpora módulos de capacitación y protocolos de acompañamiento que establecen pasos claros para la atención inicial y el seguimiento de medidas de protección. De estos manuales se concluye que la estandarización de procesos facilita la reducción de tiempos de respuesta, la homogeneización de criterios y el fortalecimiento de la calidad técnica en la atención a víctimas.

No obstante, estas "otras fuentes relevantes" también revelan brechas y vacíos de información. En los planes de desarrollo suele encontrarse una mención genérica a la Comisaría de Familia sin indicadores de desempeño específicos ni cronogramas detallados de ejecución. Por ejemplo, el Plan de Vichada indica la necesidad de "fortalecer la institucionalidad familiar" sin definir metas cuantitativas ni responsables claros. Asimismo, las cartillas y manuales carecen de guías sobre la evaluación de resultados a mediano y largo plazo, lo que dificulta medir el impacto real de las acciones implementadas. Tampoco se abordan con detalle grupos poblacionales como adultos mayores o hombres víctimas de VIF, concentrándose casi exclusivamente en mujeres y niños. Finalmente, la articulación con sistemas de información como SIVIGE está descrita sin referencias a plataformas tecnológicas ni protocolos de interoperabilidad, lo que limita su aplicabilidad concreta en las Comisarías de Familia.

6. Análisis de las Fuentes

Este capítulo analiza las fuentes según los temas priorizados en el anexo técnico y las categorías surgidas del proceso inductivo de codificación. A través de una síntesis, presenta los hallazgos clave de la revisión, lo que permite identificar de manera sistemática patrones temáticos, vacíos en la literatura y buenas prácticas recopiladas en el análisis documental.

En primer lugar, se aborda la identificación de competencias subsidiarias y actores de la justicia familiar, para continuar con el examen de las competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia y su impacto institucional y funcional. A continuación, bajo la categoría de Capacidad Institucional se analiza la estructura organizativa, los recursos humanos y la infraestructura y tecnología; en la categoría Procesos de Atención y Acceso

se desarrolla la ruta de atención, los tiempos de respuesta y el enfoque diferencial; la categoría Coordinación Interinstitucional comprende remisión/contrarreferencia, mesas de trabajo y convenios y alianzas; la categoría Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua incluye indicadores de desempeño, informes y auditorías y formación continua; y, finalmente, en la categoría Enfoque Diferencial y Calidad de Servicio se estudian el enfoque de género, la atención a poblaciones vulnerables y los niveles de satisfacción y confianza del servicio.

Ilustración 6. Categorías y subcategoría



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

6.1. Identificación de actores de la justicia familiar

Este apartado tiene como propósito establecer el marco de referencia institucional y funcional en el que se despliegan las Comisarías de Familia dentro de los sistemas nacionales de justicia y bienestar familiar. A partir de las normas vigentes, la reglamentación más reciente y la evolución jurisprudencial, se delimitarán las funciones concurrentes, subsidiarias y jurisdiccionales de estas entidades, así como el conjunto de organismos e instancias judiciales, administrativas y de control que intervienen en la atención de conflictos familiares.

El Sistema Nacional de Justicia Familiar (SNJF), establecido mediante el Decreto 1574 de 2024, integra a las instituciones públicas y privadas

encargadas de garantizar el acceso a mecanismos judiciales y administrativos para resolver conflictos familiares. Su objetivo principal es asegurar la protección integral de los derechos en el ámbito familiar, a través de respuestas coordinadas, oportunas y con enfoque especializado.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) bajo el liderazgo del ICBF y regulado por la Ley 1098 de 2006 busca garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, mediante la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado. Este sistema articula acciones de prevención, protección y restablecimiento de derechos, a través de una red de agentes e instancias de coordinación en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Aunque son sistemas independientes, su articulación es permanente, las comisarías de familia desempeñan un rol dual: actúan como operadores directos del El Sistema Nacional de Justicia Familiar en la resolución de conflictos y, simultáneamente, como actores estratégicos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, especialmente cuando intervienen en la protección de menores de edad bajo sus competencias subsidiarias. A continuación, se presenta una matriz comparativa que analiza los actores del Sistema Nacional de Justicia Familiar (SNJF) y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) según cuatro dimensiones clave: su nivel de acción, naturaleza jurídica, el rol funcional que desempeñan y su relación operativa con las Comisarías de Familia.

Tabla 3. Matriz comparativa

Actor	Sistema	Nivel de acción	Naturaleza jurídica	Rol funcional	Relación con Comisarías de Familia
Juzgados de Familia	SNJF	Nacional / Local	Judicial	Resolver controversias en derecho de familia.	Conocen apelaciones, revisan conflictos de competencias y decisiones de comisarías.
Ministerio de Justicia y del Derecho	SNJF	Nacional	Administrativa central	Rector del SNJF. Formula políticas, lineamientos y	Define normativa para el

Actor	Sistema	Nivel de acción	Naturaleza jurídica	Rol funcional	Relación con Comisarías de Familia
				estándares técnicos.	funcionamiento de comisarías.
Comisarías de Familia	SNJF / SNBF	Local – Municipal	Administrativa con funciones jurisdiccional	Atención inmediata en casos de violencia intrafamiliar y conflictos familiares.	Actúan como puerta de entrada al SNJF. Asumen funciones subsidiarias del SNBF.
Defensorías de Familia (ICBF)	SNBF	Departamental / Municipal	Administrativa especial	Restablecimiento de derechos de NNA y medidas de protección integral.	Las comisarías intervienen subsidiariamente en su ausencia.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	SNBF	Nacional	Administrativa especial	Rector del SNBF. Coordina políticas públicas en infancia y familia.	Articulación permanente con comisarías en procesos de protección.
Subdirección del SNBF (ICBF)	SNBF	Nacional	Administrativa técnica	Coordina el sistema intersectorial para garantía de derechos de NNA.	Emite lineamientos técnicos que orientan a las comisarías.
Consejos Departamentales y Municipales de Política Social	SNBF	Territorial	Coordinación interinstitucional	Armonizan planes y acciones del SNBF en el territorio.	Espacios de articulación local con las comisarías.
Centros Zonales del ICBF	SNBF	Zona / Local	Administrativa operativa	Ejecutan programas de protección y restablecimiento de derechos.	Coordinan directamente con comisarías.
Alcaldías / Secretarías de Gobierno	SNJF / SNBF	Municipal	Administrativa territorial	Financian, dotan y supervisan el funcionamiento de las comisarías.	Responsables legales del funcionamiento de las comisarías.
Policía Nacional	SNJF / SNBF	Nacional / Local	Operativa	Ejecuta medidas de protección, traslados y apoyos urgentes.	Da cumplimiento inmediato a las

Actor	Sistema	Nivel de acción	Naturaleza jurídica	Rol funcional	Relación con Comisarías de Familia
					decisiones de las comisarías.
Ministerio de Salud y Protección Social	SNJF / SNBF	Nacional – Territorial	Administrativa sectorial	Prevención y atención en salud física y mental.	Comisarías remiten casos que requieren atención médica o psicosocial.
Instituciones Educativas (MEN / colegios)	SNJF / SNBF	Local-Departamental	Pública / Privada	Detección de riesgos de vulneración, violencia o abandono escolar.	Alertan y remiten a comisarías o defensorías.
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	SNJF	Local / Nacional	Privada sin ánimo de lucro	Acompañamiento jurídico, psicosocial o comunitario.	Aliadas en la atención o canalización de casos a comisarías.
Ministerio Público (Personerías / Procuraduría)	SNJF	Nacional / Territorial	Control disciplinario y vigilancia	Vigilan la legalidad y garantías procesales en actuaciones.	Supervisan la actuación diligente de las comisarías.

Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

Dentro del Sistema Nacional de Justicia Familiar (SNJF), existen otros actores clave que operan en la articulación de ambos sistemas (SNJF y SNBF), desempeñando roles complementarios y funcionales en la implementación de políticas de protección integral. Entre estos se destacan:

Tabla 4. Actores claves

Actor	Sistema	Nivel de acción	Naturaleza jurídica	Rol funcional	Relación con Comisarías de Familia
Ministerio de Igualdad y Equidad	SNJF / SNBF	Nacional	Administrativa central	Coordina políticas de equidad, género y enfoque	Aporta lineamientos para atención con enfoque de

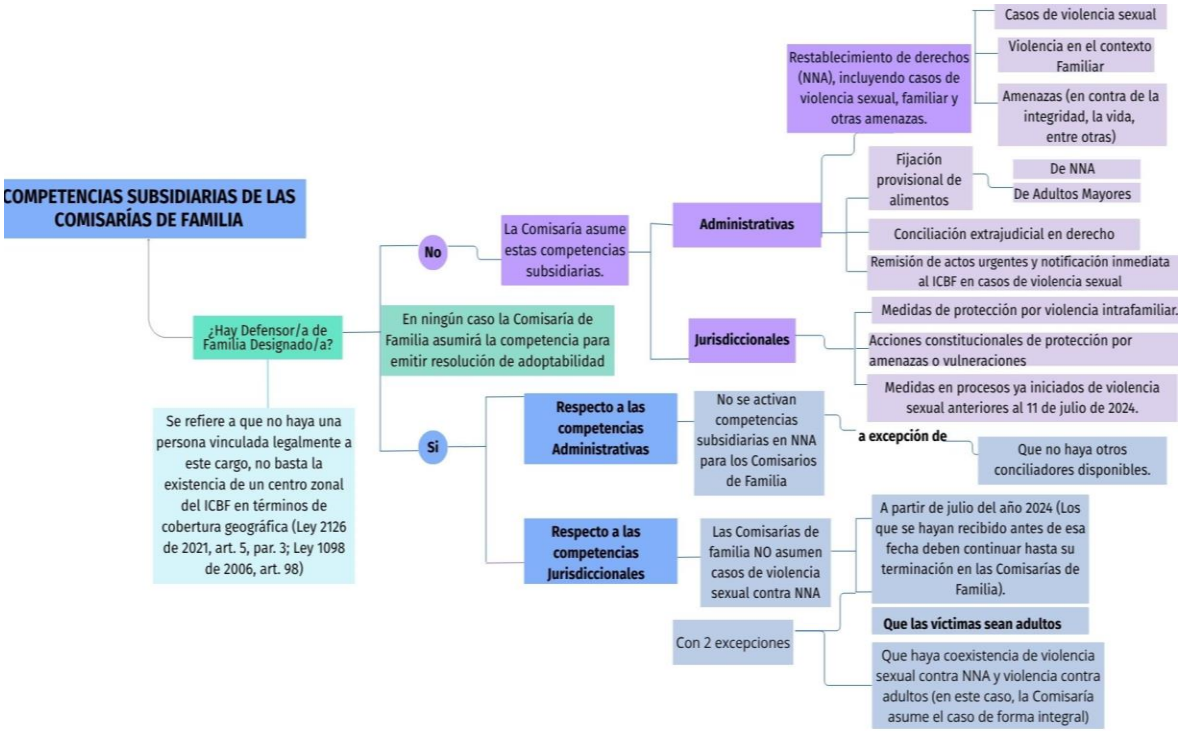
Actor	Sistema	Nivel de acción	Naturaleza jurídica	Rol funcional	Relación con Comisarías de Familia
				diferencial. Miembro de la Comisión Intersectorial.	género y diferencial.
Fiscalía General de la Nación	SNJF	Nacional / Territorial	Judicial	Investiga delitos en el entorno familiar: violencia, inasistencia alimentaria, etc.	Recibe remisiones de las comisarías cuando se configura delito.
Sistema Nacional de Cuidado	SNJF / SNBF	Intersectorial / Comunitario	Marco transversal	Red de actores y servicios orientados a reconocer y redistribuir el trabajo de cuidado.	Relacionamiento en casos de mujeres cuidadoras o familias sin red de apoyo.
Autoridades Tradicionales Indígenas	SNJF	Étnico / Territorial	Jurisdiccional especial	Ejercen justicia propia en sus comunidades conforme al art. 246 de la Constitución.	Coordinación en contextos interculturales con las comisarías.
Inspecciones de Policía	SNJF	Local / Municipal	Administrativa con funciones judiciales	Intervienen cuando no existe comisaría.	Asumen funciones en ausencia temporal de comisarías.
Ministerio de Educación Nacional	SNBF / SNJF	Nacional	Administrativa sectorial	Formula política educativa. Prevención en entornos escolares.	Coordina acciones preventivas y estrategias de detección con comisarías.
Ministerio de Hacienda / Departamento Nacional de Planeación -DNP-	SNJF / SNBF	Nacional	Administrativa central	Asignan recursos y evalúan ejecución de políticas públicas territoriales.	Influyen en financiación y seguimiento de políticas y comisarías.

Del análisis de la literatura normativa y técnica revisada, se identifican como actores clave aquellos que generan el mayor volumen de información y marcos de referencia indispensables para esta investigación de fuentes secundarias: el Ministerio de Justicia y del Derecho, como rector normativo; las Comisarías de Familia, por sus protocolos operativos y reportes de gestión; ICBF, por sus lineamientos de protección y los Juzgados de Familia, que aportan jurisprudencia. Para una visión gráfica de estas relaciones y de la posición relativa de cada actor en el sistema de justicia familiar, consulta el *Anexo 3: Mapa conceptual de actores de las Comisarías de Familia*.

6.2. Competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia

Una vez identificados los actores clave del sistema, es fundamental precisar el alcance de las competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia, las cuales se ejercen de manera excepcional ante la ausencia de un defensor de familia en el territorio, conforme lo establecen: el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 2126 de 2021. adultos mayores en situación de vulnerabilidad, función otorgada expresamente por la Ley 1850 de 2017 en su artículo 9. En el ámbito jurisdiccional, comprenden la adopción inmediata de medidas de protección contra la violencia en el contexto familiar y acciones constitucionales urgentes cuando exista amenaza inminente a la integridad física, libertad o dignidad de las víctimas, garantizando así una respuesta efectiva ante vacíos institucionales. Véase en el anexo 3 flujograma.

Ilustración 7. Competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración presenta un flujograma detallado sobre el procedimiento de las competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia. Estas se ejercen únicamente cuando no existe un defensor de familia asignado en el territorio correspondiente. En dichos casos, las comisarías asumen temporalmente funciones clave para garantizar la protección efectiva de derechos, con especial énfasis en poblaciones vulnerables como niños, niñas, adolescentes (NNA) y adultos mayores.

Entre las principales atribuciones que asumen las comisarías en estos casos se encuentran: el restablecimiento de derechos en situaciones de violencia sexual, intrafamiliar o amenazas graves; la fijación provisional de obligaciones alimentarias para NNA y adultos mayores; la realización de conciliaciones extrajudiciales en derecho en materia familiar; la remisión inmediata de casos urgentes al ICBF con las notificaciones correspondientes; así como la aplicación de medidas administrativas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Adicionalmente, están facultadas para interponer acciones constitucionales cuando se presenten vulneraciones o amenazas a derechos fundamentales.

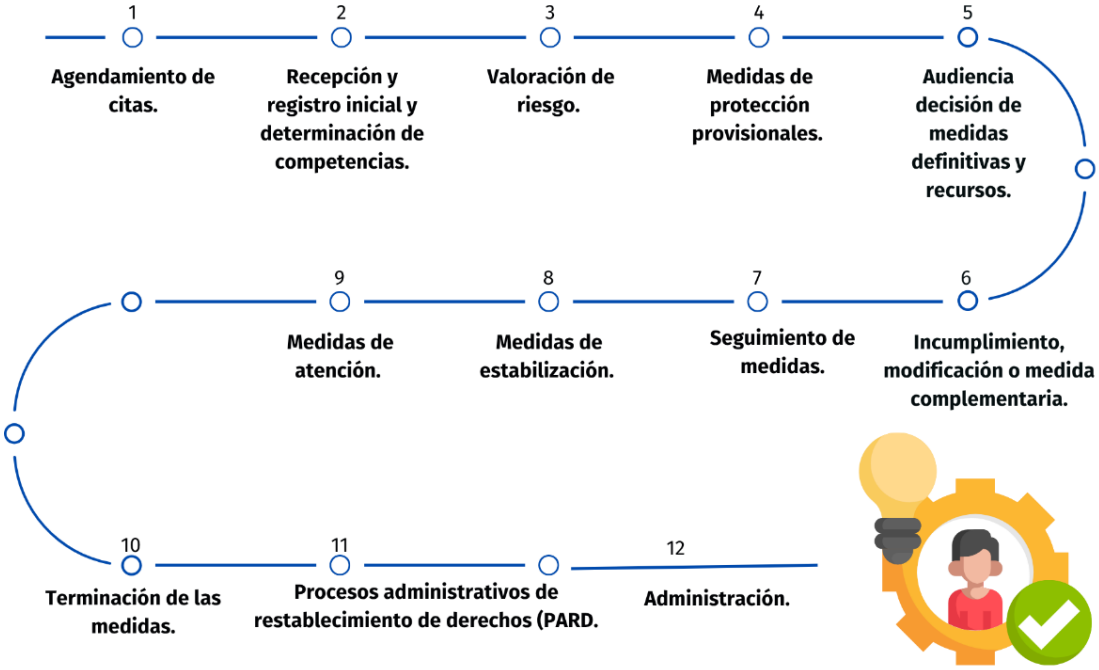
Este mecanismo de competencia subsidiaria constituye un sistema de respuesta institucional ágil y oportuna que opera como red de protección en aquellos territorios donde las entidades principales encargadas de la protección no tienen presencia o capacidad operativa.

6.2.1. Impacto institucional y funcional de las competencias subsidiarias

Aunque no existen estadísticas consolidadas u oficiales que permitan cuantificar el impacto de las competencias subsidiarias en las Comisarías de Familia, este análisis se basa en criterios técnicos derivados de la normatividad vigente, jurisprudencia reciente y documentos institucionales, como informes del Ministerio de Justicia, conceptos técnicos del ICBF y el diagnóstico de Sisma Mujer.

Según el memorando MJD-OFI23-0045507-DJF-20000 22 de noviembre de 2023, (solicitud de información inicialmente atendida con el radicado MJD-OFI23-0011937 de 17 de marzo de 2023)). El Ministerio de Justicia presentó un informe actualizado sobre las medidas adoptadas frente a la situación crítica de violencias basadas en género (VBG) en el país. El documento destaca el Sistema de Información como mecanismo clave para el seguimiento de indicadores que evalúan la efectividad de las Comisarías de Familia en la atención de VBG. Además, señala que, en alianza con el PNUD, se diseñó el Sistema de Información para Comisarías de Familia (SICOFA).

Ilustración 8. Módulos funcionales



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

Este sistema tiene como objetivo principal consolidar y organizar datos e información cualificada para evaluar la efectividad de la labor comisarial y fundamentar medidas de política pública. Sin embargo, al 22 de noviembre de 2023 (fecha del memorando consultado), el sistema aún se encontraba en fase de pruebas piloto, por lo que no se dispone de información sobre su implementación definitiva ni de estadísticas generadas a través de esta plataforma.

Por otra parte, en el documento "Diagnóstico Comisarías de Familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca" elaborado por Sisma Mujer, específicamente en el capítulo de diagnóstico territorial del Cauca, se analizan los retos en la relación entre las comisarías de familia y el ICBF. El informe señala que:

"En la misma medida, los distintos equipos reportan situaciones en las cuáles deben mantenerse en comunicación con instituciones como el ICBF por la naturaleza de sus procedimientos, pero a su vez que no son entidades

desde las cuáles haya una coordinación o desde las cuáles haya una voluntad clara de apoyo. Inclusive, varias comisarías señalaban que veían incumplimiento de competencias por parte del ICBF y que no están haciendo nada; muchas veces deben hacer devoluciones de casos que no corresponden a situaciones de violencias y uno de los equipos expuso que interpusieron un recurso por conflicto de competencia, puesto que la cantidad de remisiones que no corresponde a su competencia les había desbordado.

Otro factor que fue reportado como obstáculo en el relacionamiento con el ICBF se debe a que, para varias de las comisarías participantes, las y los defensores de familia están asignados en otros municipios como segunda instancia, motivo por el que la articulación se hace más lenta y se evidencian actitudes negligentes frente a los casos que se remiten."

En el documento "*Rendición de Cuentas Café del Mundo Comisarías de Familia*", elaborado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se identificó la competencia subsidiaria como el principal problema que enfrentan estas entidades, según las intervenciones de los comisarios participantes. Si bien la Viceministra de Promoción de la Justicia asumió la respuesta durante el evento, el documento no registra si se dio una solución inmediata. No obstante, entre los compromisos adquiridos por el Ministerio figuró el trabajo en la articulación interinstitucional entre comisarías y otras entidades nacionales relacionadas.

Por un lado, esta competencia ha permitido ampliar la cobertura y garantizar la atención en territorios carentes de defensorías de familia. Por otro, ha generado consecuencias negativas como la sobrecarga operativa, la desnaturalización de las funciones especializadas de las comisarías y la asignación de responsabilidades sin los recursos necesarios. Esta situación ha provocado tensiones en la articulación con el Sistema Nacional de Justicia Formal y ha obligado a ajustes internos en los territorios que, hasta ahora, no han sido estandarizados ni evaluados institucionalmente. Para un análisis detallado del marco jurídico aplicable, véase el Anexo 4: Jurisprudencia Relevante.

Ilustración 9. Hallazgos sobre el Impacto de las Competencias Subsidiarias



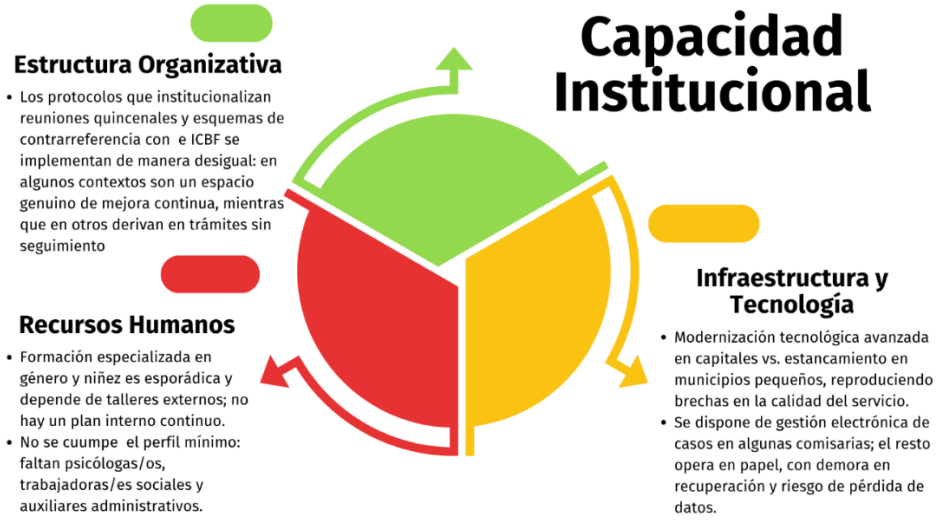
Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración organiza en cuatro niveles jerárquicos los principales hallazgos del análisis de las competencias subsidiarias en las Comisarías de Familia, se sitúan las Consecuencias funcionales, Visión desde la Rendición de Cuentas Café del Mundo, SICOFA y el Fundamento técnico-jurídico. Estos niveles reflejan desde la base operativa hasta el marco legal el impacto institucional y funcional de la competencia subsidiaria.

6.3. Capacidad Institucional

Este capítulo analiza la capacidad institucional de las Comisarías de Familia en Colombia, tomando como base las fuentes de información revisadas. Se abordarán aspectos críticos como la estructura organizativa, que determina la claridad en roles y procesos; los recursos humanos, esenciales para la calidad de la atención; y la infraestructura y tecnología, que influyen en la operatividad y acceso a servicios. El análisis permitirá identificar el estado actual de las comisarías, destacando fortalezas, brechas y oportunidades de mejora, con el fin de fortalecer su rol en la protección de derechos y la atención a víctimas de violencia familiar.

Ilustración 10. Categorías capacidad institucional



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración refleja los hallazgos del análisis a través de tres subcategorías clave: en **infraestructura y tecnología**, evidencia disparidades entre zonas urbanas y rurales, con modernización avanzada en algunas áreas frente a la persistencia de métodos tradicionales en otras; en **recursos humanos**, destaca la falta de formación continua y el incumplimiento de perfiles mínimos, lo que limita la capacidad operativa; y en **estructura organizativa**, muestra contrastes entre protocolos bien implementados que fomentan la mejora continua y otros que terminan siendo gestiones formales sin incidencia práctica en los resultados.

6.3.1. Estructura Organizativa

El análisis de la estructura organizativa de las Comisarías de Familia revela un modelo formal sólidamente definido en la normativa y en los lineamientos técnicos, pero con tensiones y vacíos significativos en su aplicación práctica. El documento herramientas para el fortalecimiento de comisarías de Familia describe la existencia de un organigrama que ubica al Comisario o la Comisaria como máxima autoridad de sede, responsable de dos áreas principales **Atención al Usuario y Gestión Administrativa**, y con flujos de reporte vertical diseñados para garantizar "la supervisión de los procesos internos" (Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de

Familia, 2019). Esta disposición teórica busca asegurar la claridad de roles y la rendición de cuentas, y efectivamente proporciona un marco de referencia imprescindible para municipios y departamentos.

Según el **Diagnóstico de Comisarías de Familia**, "*los asistentes sociales se encargan de la primera línea de contacto con la víctima, realizando la valoración psicosocial y preparando el expediente inicial, mientras que los abogados de comisaría garantizan el acompañamiento jurídico y la formulación de medidas de protección. Estos roles están delimitados en el Manual de Funciones, que asigna tareas específicas y tiempos de entrega para cada actividad" (Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca, 2024)*. Pese a esta delimitación, los informes de evaluación de carga laboral señalan una sobrecarga constante de los mismos perfiles profesionales, lo que deriva en retrasos y errores en la preparación de expedientes. Este hallazgo sugiere una tensión entre la estructura orgánica planificada y la capacidad real de personal disponible, indicando la necesidad de revisar no solo el diseño de roles, sino también los mecanismos de redistribución de tareas y creación de perfiles auxiliares.

La coordinación interna, que aparece regulada mediante la obligación de realizar reuniones quincenales de revisión de casos entre Comisario, asistente social y abogado, también revela discrepancias entre lo normado y lo practicado**. El Informe de la Procuraduría sobre Comisarías de Familia** describe que "*los procedimientos internos contemplan reuniones quincenales de revisión de casos entre Comisario, asistente social y abogado de comisaría. Para la coordinación externa, se ha establecido un protocolo de contrarreferencia con la Fiscalía y el ICBF, que incluye formularios estandarizados y esquemas de respuesta en 48 horas.*" (Informe de la Procuraduría sobre Comisarías de Familia, 2012). No obstante, las evaluaciones de campo reportan que tal protocolo opera de manera irregular: en algunas sedes las mesas internas se convierten en espacios de diagnóstico y mejora, mientras que en otras quedan relegadas a eventos formales con poca articulación operativa posterior. Este patrón sugiere que, si bien el documento define la estructura de coordinación, falta una cultura organizacional que valore y sistematice esas reuniones como procesos de mejora continua.

Otro elemento que trasciende el plano teórico es el rol del enlace territorial, encargado de convocar y dar seguimiento a las Mesas Locales de Atención Interinstitucional. **La Guía Pedagógica para Comisarías de Familia** señala que "*cada comisaría nombra un enlace territorial responsable de convocar y dar seguimiento a las Mesas Locales de Atención Interinstitucional. Este rol actúa como nodo de comunicación entre la comisaría y entidades de salud, educación y organizaciones sociales, garantizando que las decisiones y protocolos aprobados en dichas mesas se implementen operativamente en el servicio diario*" *(Guía Pedagógica para Comisarías de Familia* 2013). Sin embargo, los informes de verificación de avance muestran que en numerosas jurisdicciones este enlace carece de asignación horaria definida, lo que reduce su eficacia y limita la continuidad de los acuerdos interinstitucionales. En la práctica, estas figuras terminan asumiendo labores de forma intermitente, lo cual multiplica la brecha entre la estructura orgánica prevista en la teoría y la realidad de los despachos.

En cuanto a la jerarquía institucional general, la revisión de la legislación **(Ley 2126 de 2021 y sus decretos reglamentarios)** establece claramente la dependencia de las comisarías de familia de la órbita del Ministerio de Justicia y su articulación con entidades territoriales. No obstante, los vínculos con la autoridad municipal son descritos como inconsistentes, y en algunos casos el Comisario se encuentra subordinado funcionalmente tanto a la Secretaría de Gobierno local como a la Secretaría de Planeación, lo que genera conflictos de mando y dificulta la implementación de políticas integrales.

La comparación entre los documentos que describen la estructura organizativa y los resultados empíricos muestra, además, un vacío en cuanto a la actualización periódica de dichos instrumentos. Tanto el organigrama y los manuales de funciones han sido replicado sin revisión desde su creación, lo que contribuye a la obsolescencia de perfiles y la falta de adaptación a nuevas necesidades, como la atención remota o el enfoque diferencial. En un contexto donde la Ley 2126- 2021 enfatiza la necesidad de enfoques interseccional, la rigidez de una estructura que no incorpora espacios para la flexibilización impide la integración de nuevos roles, por ejemplo, enlaces culturales o especialistas en protección digital.

Desde una perspectiva valorativa, esta brecha entre estructura diseñada y estructura en operación evidencia un desafío central: la construcción de una cultura organizacional que trascienda la formalidad normativa y se arraigue en la práctica cotidiana. Aunque el marco teórico está bien fundamentado y aparece de forma transversal en los 112 documentos revisados, su implementación exige procesos de acompañamiento, retroalimentación y evaluación que hasta ahora han sido parciales. La existencia de metas cuantitativas (por ejemplo, número de reuniones internas o tiempos de contrarreferencia) ha desplazado a menudo la reflexión cualitativa sobre la calidad de la coordinación y la funcionalidad real de los roles.

Finalmente, frente a estas tensiones, se identifica un avance significativo: la conciencia institucional de la necesidad de fortalecer unidades de planeación y sistemas de información que permitan monitorizar no sólo los resultados, sino el propio funcionamiento de la estructura. La inclusión de ejemplos de digitalización de flujos de trabajo y de protocolos de alerta temprana en algunos manuales (Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de Familia, 2019). Apunta hacia una evolución positiva. No obstante, su escalamiento depende de dotar a las comisarías de familia de recursos técnicos y humanos específicos, y de replantear la estructura organizativa no como un diagrama estático, sino como un tejido dinámico capaz de adaptarse a los retos de la prevención, atención y seguimiento de la Violencia en el Contexto Familiar.

6.3.2. Recursos Humanos

El presente capítulo analiza los recursos humanos desde una revisión sistemática, evidenciando que, si bien la disponibilidad y competencia del personal en las Comisarías de Familia son fundamentales para garantizar una atención cualificada y sostenible en casos de violencia en el contexto familiar persisten desafíos críticos. El análisis documental revela que, a pesar de contar con perfiles claramente definidos como comisario, asistente social y abogado, subsisten brechas significativas en el diseño, la cobertura de estos cargos y la formación especializada del personal. Estas insuficiencias afectan particularmente la aplicación de protocolos sensibles al género, la

niñez y otras dimensiones de vulnerabilidad, limitando la eficacia de las intervenciones.

Principalmente, es fundamental partir de un referente claro: los perfiles mínimos que garantizarían una atención integral, la evidencia indica que cada sede debería contar con un comisario o comisaria de familia, un profesional del derecho responsable de la dirección institucional y la toma de decisiones jurídicas. Además, se requiere un abogado o abogada adicional para asegurar agilidad en el manejo procesal y un acompañamiento legal continuo. Asimismo, es indispensable contar con al menos dos trabajadoras o trabajadores sociales con formación en intervención psicosocial y enfoque comunitario, lo que permitirá realizar valoraciones domiciliarias y seguimiento de medidas de protección. De igual manera, se necesitan al menos dos psicólogas o psicólogos especializados en violencia de género y atención a víctimas, capaces de realizar entrevistas de riesgo y brindar apoyo emocional. Por último, es clave incluir un auxiliar administrativo dedicado exclusivamente a gestionar citaciones, oficios y enlace interinstitucional.

Sin embargo, al comparar este estándar con la realidad de acuerdo con el documento, Diagnóstico De Comisarías De Familia Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre Y Valle Del Cauca encontramos que ninguna comisaría cumple por completo con este ideal. De hecho, en Arroyohondo sólo hay dos abogadas; no se cuenta con ninguna psicóloga, trabajador(a) social ni personal administrativo, lo que implica una atención exclusivamente legal y una grave sobrecarga de funciones en cada profesional. En Calamar, el equipo suma cuatro personas (dos abogadas, una psicóloga y una trabajadora social), pero sólo una se vincula por carrera administrativa, el resto está en contratos de prestación de servicios o provisionalidad, lo que genera inestabilidad y alta rotación. Por su parte, El Carmen de Bolívar opera únicamente con un abogado "comisario" y un psicólogo, sin trabajadoras sociales ni enlace administrativo, lo que limita severamente la integralidad de la ruta de atención

Un segundo hallazgo crítico se refiere a las brechas de formación especializada. El Documento de Diagnóstico de las Comisarías de Familia señala que *"una minoría de los profesionales asignados a comisarías ha recibido formación especializada en enfoque de género y derechos de la*

niñez, lo que limita la calidad de los procesos psicosociales y jurídicos". *(Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca, 2024)*. Esta falta de preparación específica implica que, en muchos casos, la valoración de riesgos y la aplicación de medidas de protección no incorporan una perspectiva amplia de derechos, lo que puede derivar en respuestas estandarizadas que no atienden las particularidades de cada víctima. La ausencia de un plan sistemático de capacitación se convierte así en un factor estructural que debilita la efectividad de los protocolos: sin un conocimiento profundo de las dinámicas de poder y de las necesidades psicosociales, el equipo corre el riesgo de repetir intervenciones formales sin alcanzar un impacto real en la recuperación de las personas afectadas.

La dispersión y la falta de institucionalización de los procesos de inducción agravan esta problemática. Según el Informe de la Procuraduría sobre Comisarías de Familia, "*los procesos de inducción y capacitación interna se realizan de forma dispersa, sin un plan institucionalizado: la mayoría de los comisarios asiste a un único taller anual, y las formaciones en temas de violencia intrafamiliar dependen de convenios con organizaciones externas*" (Informe de la Procuraduría sobre Comisarías de Familia 2012). Esta situación muestra que la dependencia de aliados externos para la formación limita la coherencia y la continuidad del aprendizaje, cada taller suele responder a agendas particulares de las organizaciones colaboradoras. Como consecuencia, los equipos carecen de un itinerario formativo alineado a las actualizaciones normativas, por ejemplo, la entrada en vigor de la Ley 2126 de 2021 y a las mejores prácticas emergentes en atención psicosocial y jurídica. De este modo, la falta de un programa de capacitación interno y permanente se convierte en un obstáculo para la adaptabilidad institucional, impide que los profesionales actualicen sus competencias de manera oportuna frente a nuevos retos, como la atención remota o el análisis de datos de casos de violencia en el contexto familiar.

No obstante, el análisis también identifica experiencias piloto que ofrecen pistas de avance. El Informe de Resultados de la Línea Base de la Política Pública menciona que "*en algunos municipios piloto, se han implementado esquemas de guardias rotativas y equipos multidisciplinarios (psicólogo, trabajador social y jurista), lo cual ha demostrado reducir los*

tiempos de espera y mejorar la sostenibilidad de la atención" (Informe de resultados Línea Base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, 2021) Este enfoque de guardias móviles y de equipos integrados rompe con la segmentación tradicional de funciones y crea un entorno de apoyo mutuo, donde cada disciplina aporta su perspectiva para un abordaje más holístico. La rotatividad de los guardias permite redistribuir la carga de trabajo y facilita la cobertura de imprevistos, mientras que la integración de psicólogos y juristas en un mismo equipo favorece un abordaje simultáneo de las dimensiones legales y emocionales de la violencia. Sin embargo, la mayoría de estas prácticas piloto no ha sido escalada a nivel nacional, lo que evidencia nuevamente la brecha entre las iniciativas innovadoras y la política institucional formal.

Desde una perspectiva crítica, estos patrones y vacíos en los recursos humanos reflejan una tensión estructural: el diseño de perfiles y la normativa de formación parecen responder a una visión jerárquica y centralizada, donde la autoridad del Comisario contrasta con la insuficiente autonomía y especialización de los asistentes sociales y abogados de comisaría. El énfasis en un solo taller anual revela una mirada reactiva ante las necesidades de capacitación, en lugar de una estrategia proactiva de desarrollo de capacidades. Además, la dependencia de convenios externos desplaza la responsabilidad de la formación del Estado hacia entidades privadas o académicas, lo que puede desalinear los contenidos de los talleres de la realidad operativa de las Comisarías.

Para interpretar estas dinámicas, cabe señalar que la insuficiencia de recursos humanos especializados no solo afecta la eficiencia operativa, sino que también tiene implicaciones éticas y de derechos. Cuando los profesionales carecen de formación en género y en derechos de la niñez, las decisiones sobre medidas de protección pueden estar desprovistas de enfoque diferencial, exponiendo a las víctimas a posibles revictimizaciones o a la omisión de riesgos específicos. Asimismo, las largas listas de espera y los retrasos en las valoraciones psicosociales pueden erosionar la confianza de las víctimas en las instituciones, disminuyendo la denuncia y la búsqueda de apoyo. En este sentido, la calidad de los recursos humanos se convierte en un indicador indirecto de la legitimidad institucional y de la efectividad de las rutas de atención.

Frente a este diagnóstico, el equipo investigador propone una reinterpretación de la subcategoría Recursos Humanos: pasar de concebir capacitaciones puntuales a estructurar una estrategia de formación continua que combine modalidades presenciales, digitales y de práctica supervisada. Esta propuesta implica desarrollar un currículum institucional que integre módulos obligatorios sobre enfoque de género, derechos de la infancia y metodologías de contención psicosocial, con certificaciones periódicas que validen las competencias adquiridas. Además, es imprescindible redefinir la composición de los equipos, incorporando perfiles como mediadores culturales, psicólogos especializados en trauma y profesionales de la salud mental, y asignándoles roles oficiales en el organigrama. Solo así se podrá cerrar la brecha entre la visión normativa de los perfiles y la realidad de las necesidades de las víctimas.

6.3.3. Infraestructura y Tecnología

Este capítulo analiza el estado actual de la subcategoría Infraestructura y Tecnología en las Comisarías de Familia, examinando los recursos físicos, tecnológicos y digitales que soportan los procesos de prevención, atención y seguimiento de casos de violencia en el contexto familiar. A partir de la revisión documental, se identifican patrones de equipamiento heterogéneo, tensiones en la digitalización de procesos y vacíos críticos en la articulación de sistemas de información, todo ello enmarcado en un contexto normativo que exige avances más rigurosos para garantizar espacios seguros y accesibles.

Según los lineamientos técnicos señalan la necesidad de "*espacios diferenciados para la atención de víctimas, que garanticen privacidad, seguridad y confidencialidad, incluyendo salas de entrevista con acceso controlado y zonas de espera separadas del público general*" (Tomo III: Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano, 2022). No obstante, se evidencia que esta recomendación solamente se cumple de forma parcial. En muchas sedes, las salas de atención se remodelan a partir de presupuestos puntuales y sin criterios estandarizados, lo que deriva en instalaciones improvisadas que no siempre preservan la confidencialidad ni facilitan la contención emocional de la víctima. Esta disparidad entre el mandato normativo y su

implementación práctica refleja una tensión estructural: la previsión de espacios seguros existe sobre el papel, pero falta un programa de inversión continua y criterios claros de diseño arquitectónico que aseguren su sostenibilidad y replicabilidad.

En el ámbito tecnológico, los datos muestran un panorama igualmente desigual. El **Diagnóstico de Comisarías de Familia** reporta que *"solo el 20 % de las sedes dispone de un sistema electrónico de gestión de casos; el resto mantiene registros en papel, lo que retrasa la recuperación de información y dificulta el seguimiento longitudinal de las víctimas (Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca, 2024)*. Este hallazgo pone en evidencia un patrón de brecha digital: mientras las comisarías con sistemas electrónicos optimizan tiempos, la mayoría sigue realizando procesos manuales que obstaculizan la generación de estadísticas confiables y la trazabilidad de las rutas de atención. La permanencia de registros en papel no solo encarece el flujo operativo, sino que aumenta el riesgo de pérdida de información y hace más difícil la evaluación de desempeño a nivel regional y nacional.

De esta forma, Los **Lineamientos Técnico-Operativos** refuerzan la urgencia de superar esta brecha al exigir que *"las comisarías deben estar dotadas de infraestructura tecnológica básica computadores, conexión a Internet y software de registro unificado para garantizar la interoperabilidad entre entidades"* (Tomo III: Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano, 2022)). Sin embargo, la carencia de un protocolo de homologación de software ha generado que cada jurisdicción adopte soluciones dispares, incompatibles entre sí. Esta multiplicidad de plataformas impide la consolidación de un repositorio central de casos y complica la coordinación interinstitucional, pues los formatos de datos y los niveles de seguridad varían según el proveedor contratado. En consecuencia, aunque la norma reconoce la importancia de la tecnología, no establece mecanismos claros de certificación ni líneas de financiamiento específicas, lo que obliga a las sedes a depender de recursos locales o de proyectos externos para actualizar sus sistemas.

La **Guía Pedagógica para Comisarías de Familia** introduce instrumentos más innovadores al recomendar *"la implementación de herramientas de videoconferencia y aplicaciones móviles para atención*

remota, especialmente en territorios dispersos, así como la creación de una base de datos digital que centralice los casos a nivel regional" (Guía Pedagógica para Comisarías de Familia, 2013). Estas propuestas representan un avance estratégico para ampliar el alcance de los servicios y mejorar la accesibilidad en zonas rurales o con difícil conectividad vial. No obstante, la guía no aborda con suficiente detalle los requerimientos de infraestructura en campo, por ejemplo, los niveles mínimos de ancho de banda o los protocolos de seguridad de la información, lo que deja un vacío operativo que ralentiza la adopción efectiva de estas tecnologías. Además, la falta de lineamientos sobre formación del personal en el uso de estas herramientas digitales genera resistencia al cambio y expone deficiencias en la educación tecnológica de los equipos.

Esta problemática refleja una disociación estructural entre los mandatos normativos y la capacidad operativa. Mientras la normativa exige espacios físicos adecuados y procesos digitalizados, la implementación depende de asignaciones presupuestales anuales y proyectos piloto sin continuidad garantizada. Como resultado, se consolida una brecha institucional: las comisarías en zonas urbanas y capitales avanzan en modernización tecnológica y diseño de espacios, mientras que las ubicadas en municipios pequeños permanecen en desventaja, reproduciendo así desigualdades en la calidad del servicio.

Desde una perspectiva valorativa, esta situación genera varias implicaciones críticas. En primer lugar, la **inequidad de recursos** impacta directamente en la **legitimidad institucional** de las Comisarías de Familia: cuando una víctima de violencia en el contexto familiar experimenta demoras o falta de privacidad en su atención, su confianza en la institución se deteriora progresivamente, reduciendo la probabilidad de denuncias futuras y debilitando la red de protección social. En segundo lugar, la falta de interoperabilidad tecnológica genera barreras para la coordinación intersectorial: al no contar con un sistema unificado de registro, se limita el flujo de información entre la Fiscalía, el ICBF y las comisarías, lo que afecta tanto la producción de estadísticas confiables como la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

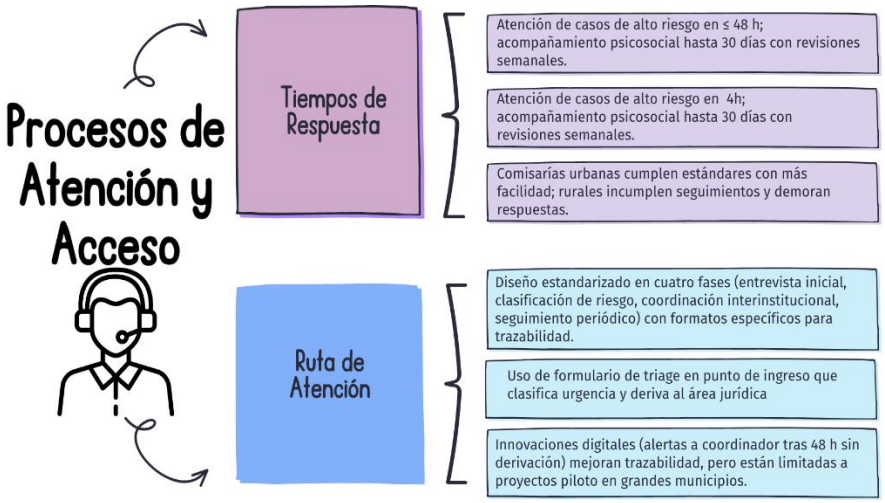
Para cerrar la brecha entre el imperativo normativo y la realidad operativa, es necesario diseñar un **programa integral de infraestructura y tecnología** que combine inversión sostenida, estandarización de

plataformas y capacitación continua. Este programa debería incluir un manual de especificaciones para la adecuación física de los espacios de atención, con criterios de seguridad y privacidad, y un catálogo de soluciones tecnológicas homologadas que garanticen la interoperabilidad y la protección de datos. Además, debe prever un componente de **fortalecimiento de capacidades digitales**, que incluya formación práctica para el uso de software, protocolos de gestión electrónica de casos y atención remota, así como soporte técnico permanente.

6.4. Procesos de Atención y Acceso

Este apartado analiza en profundidad los Procesos de Atención y Acceso, entendidos como el sistema integral de intervención institucional frente a la violencia en el contexto familiar. Conceptualizados como el conjunto articulado de procedimientos, protocolos y flujos de acción, estos procesos abarcan desde la recepción inicial de casos hasta el seguimiento posterior, pasando por etapas críticas de valoración de riesgo, gestión interinstitucional y acompañamiento psicosocial, Su diseño y operación responden a un marco normativo específico (Ley 1257 de 2008, Decreto 4799 de 2011) que busca garantizar no solo la atención inmediata, sino la protección integral de derechos fundamentales. El análisis se centrará en tres pilares fundamentales que condicionan su efectividad: la Ruta de Atención como secuencia lógica de intervenciones, los Tiempos de Respuesta como parámetros de calidad del servicio, y el Enfoque Diferencial como adaptación necesaria a las particularidades de víctimas en situación de vulnerabilidad.

Ilustración 11. Hallazgos de la categoría procesos y atención y acceso



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración evidencia las disparidades en los procesos de atención y acceso a través de tres ejes clave: en tiempos de respuesta, se observa que, las comisarías urbanas cumplen con la emisión de la medida de protección provisional en el término de 4 horas hábiles establecido por el artículo 6 de la Ley 575 de 2000, asimismo, se destaca un diseño estandarizado en cuatro fases con formatos específicos, incluyendo el uso de triage inicial para clasificar urgencias, aunque su implementación es desigual; y en **innovación digital**, se identifican avances como alertas automatizadas para derivaciones, pero estos están restringidos a proyectos piloto en zonas urbanas, dejando fuera a municipios pequeños.

6.4.1. Ruta de Atención

El presente capítulo detalla el estado actual de la subcategoría Ruta de Atención, entendida como el flujo de procedimientos que guía la recepción, clasificación, derivación y seguimiento de los casos de violencia en el contexto familiar en las Comisarías de Familia. A partir del análisis de las fuentes de información, se observan patrones consolidados en la formalización de cada fase, tensiones derivadas de disparidades territoriales y vacíos críticos que ponen en riesgo la eficacia de este mecanismo clave.

En el plano normativo, la Ruta de Atención aparece cuidadosamente diseñada, según **El Diagnóstico de Comisarías de Familia** establece que *"la ruta de atención inicia con la recepción de la denuncia en el punto de*

ingreso, donde se aplica un formulario de triage que clasifica la urgencia del caso" y que, "una vez identificado el nivel de riesgo, el asistente social establece la derivación inmediata a la unidad jurídica y notifica al IMPO para medidas de protección". Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca, 2024). Esta definición sistemática demuestra la intención de uniformar la respuesta desde el primer contacto, garantizando un enfoque de derechos desde el inicio.

De manera complementaria, la **Guía Pedagógica para Comisarías de Familia** amplía la descripción al plantear que "*el procedimiento estandarizado consta de cuatro fases: (1) primera entrevista y valoración psicosocial, (2) clasificación de riesgo, (3) coordinación interinstitucional con Fiscalía y salud, y (4) seguimiento periódico de compromisos. Cada fase cuenta con formatos específicos para garantizar la trazabilidad de acciones" (Guía Pedagógica para Comisarías de Familia,* 2013) La existencia de formatos prediseñados busca asegurar que cada etapa deje un registro que facilite la rendición de cuentas y la evaluación.

Algunas comisarías urbanas han incorporado innovaciones tecnológicas que buscan cerrar la brecha entre la formalidad del protocolo y la agilidad operativa. En este sentido, "*para asegurar la intervención oportuna, se ha diseñado un flujo de actuación digitalizado que envía alertas automáticas al coordinador de turno cuando un caso de riesgo alto permanece sin derivación al área jurídica pasadas 48 horas* (Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de Familia, 2019). Esta solución evidencia un avance relevante: la integración de sistemas de notificación automática permite que la fase de seguimiento no dependa exclusivamente de la memoria o de la voluntad individual del personal, sino de un proceso tecnificado que refuerza la responsabilidad institucional. No obstante, la expansión de estos sistemas digitales aún se limita a proyectos piloto en grandes municipios, por lo que la mayoría de las Comisarías del país continúa sin acceso a herramientas semejantes. Además, la dependencia de plataformas tecnológicas introduce nuevos desafíos: la capacitación en su uso, el soporte técnico continuo y la garantía de privacidad y seguridad de los datos de las víctimas. La tensión fundamental, entonces, radica en la disparidad territorial y en la falta de un plan de institucionalización de las innovaciones exitosas. Por un lado, la Ruta de Atención cuenta con un marco teórico detallado y con ejemplos de

digitalización que mejoran la trazabilidad y reducen los tiempos de derivación; por otro, su aplicación está sujeta a la disponibilidad de personal capacitado, a la heterogeneidad de formatos y a la carencia de protocolos de interoperabilidad.

Desde una perspectiva valorativa, el análisis de las fuentes revela que la Ruta de Atención, pese a contar con un diseño normativo robusto, opera en la práctica con variaciones significativas según la capacidad técnica y la infraestructura de cada sede. En el Diagnóstico de Comisarías de Familia se establece que la atención inicia con un formulario de triage en el punto de ingreso que clasifica la urgencia del caso, pero en numerosas comisarías rurales este triage se realiza de manera empírica o con formatos improvisados, lo que diluye la precisión del nivel de riesgo detectado y compromete la oportunidad de la intervención inicial. Esta heterogeneidad en el uso del instrumento de triage sugiere la necesidad de reforzar la formación en valoración de urgencias y de estandarizar protocolos mínimos, de modo que todas las sedes adopten el mismo lenguaje de riesgos y alcancen un umbral uniforme de calidad en la clasificación.

Posteriormente, la derivación jurídica según el mismo Diagnóstico articula la coordinación con Fiscalía y salud mediante la notificación al IMPO. Sin embargo, los flujos informales de comunicación y la carencia de canales digitales obligan a muchos asistentes sociales a recurrir a llamadas telefónicas o mensajería instantánea, prácticas que carecen de trazabilidad y no quedan registradas en el expediente oficial. Este gap operativo incrementa el riesgo de ruptura en la cadena de atención y dificulta el seguimiento de medidas cautelares, al tiempo que recarga de trabajo a los funcionarios encargados de reconstruir manualmente la secuencia de acciones.

La Guía Pedagógica de 2013 formalizó una secuencia de cuatro fases estandarizadas con formatos específicos para cada etapa, incorporando la fase de seguimiento periódico de compromisos. No obstante, los reportes de campo indican que ese seguimiento suele limitarse a un control macro revisión de actas trimestrales sin indicadores claros de calidad o de cierre de ciclo. La ausencia de alertas que recuerden las tareas pendientes o evaluaciones intermedias hace que los compromisos adquiridos en la primera sesión se esfumen en la práctica diaria, lo cual erosiona la confianza

de las víctimas en la institucionalidad y genera la percepción de que la Ruta de Atención es un trámite burocrático más que un proceso de protección integral.

6.4.2. Tiempos de Respuesta

El presente capítulo detalla el estado actual de la subcategoría Tiempos de Respuesta, entendida como el conjunto de parámetros temporales que norman la actuación de las Comisarías de Familia frente a casos de Violencia en el Contexto Familiar, desde la atención inmediata en situaciones de urgencia hasta el acompañamiento y seguimiento prolongado de las víctimas.

En primer lugar, el Informe de **Resultados de la Línea Base de la Política Pública** especifica que *"los casos catalogados como de alto riesgo deben ser atendidos en un plazo máximo de 4 horas desde la denuncia, mientras que los procesos de acompañamiento psicosocial pueden extenderse hasta 30 días, con revisiones semanales de avance"* (Informe de resultados Línea Base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, 2021). Esta perspectiva institucional busca equilibrar la urgencia de la intervención con la necesidad de un acompañamiento sostenido, definiendo marcos temporales precisos que permitan ajustar recursos y monitorear el desempeño.

De forma complementaria, el **Diagnóstico de Comisarías de Familia** introduce una primera valoración médica en 24 horas y la notificación al ente persecutor en 72 horas, seguido de controles quincenales, puntualizando que *"el protocolo institucional fija 24 horas para la primera valoración médica y 72 horas para la notificación al ente persecutor; posteriormente, se establecen controles de seguimiento cada quince días para garantizar la recuperación integral de la víctima". Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca, 2024)*. En conjunto, estas disposiciones normativas conforman un marco temporal exigente que, al reconocer la gravedad de la VIF, organiza la atención en ciclos secuenciales de intervención y retroalimentación.

El tercer documento clave, **Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de Familia**, introduce la dimensión tecnológica como respuesta a las tensiones señaladas: "*En las comisarías con sistemas electrónicos de gestión, los plazos de respuesta se miden automáticamente mediante alertas: 24 horas para emitir medidas cautelares y un plazo de 14 días para el cierre inicial del expediente, sujeto a prórrogas justificadas*" (Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de Familia, 2019). Esta innovación demuestra el potencial de la digitalización para garantizar que los plazos no dependan exclusivamente de la memoria o de la voluntad de los funcionarios, sino que sean rastreados de manera sistemática. Sin embargo, la implementación de estas herramientas aún es muy limitada y se reduce a proyectos piloto en áreas urbanas. La mayoría de las sedes continúa con registros manuales en papel o en hojas de cálculo locales, lo que dificulta la adopción de alarmas automáticas y deja al personal expuesto a la sobrecarga administrativa y al riesgo de omisiones.

La coexistencia de estándares temporales rigurosos y la falta de medios tecnológicos adecuados genera una contradicción sistemática: por un lado, se proclaman plazos definidos en normativas y diagnósticos técnicos; por otro, la precariedad de recursos humanos y digitales impide su cumplimiento sostenido. Esta brecha configura un patrón de desigualdad territorial, las comisarías de las grandes ciudades, con mejor dotación de equipos y acceso a plataformas digitales, cumplen con mayor facilidad los tiempos de respuesta, en tanto que las sedes rurales, con conectividad limitada y escasa provisión de personal, apenas logran atender con prontitud las fases iniciales y suelen incumplir los seguimientos quincenales. La consecuencia es una atención fragmentada que perpetúa la vulnerabilidad de quienes residen en contextos alejados.

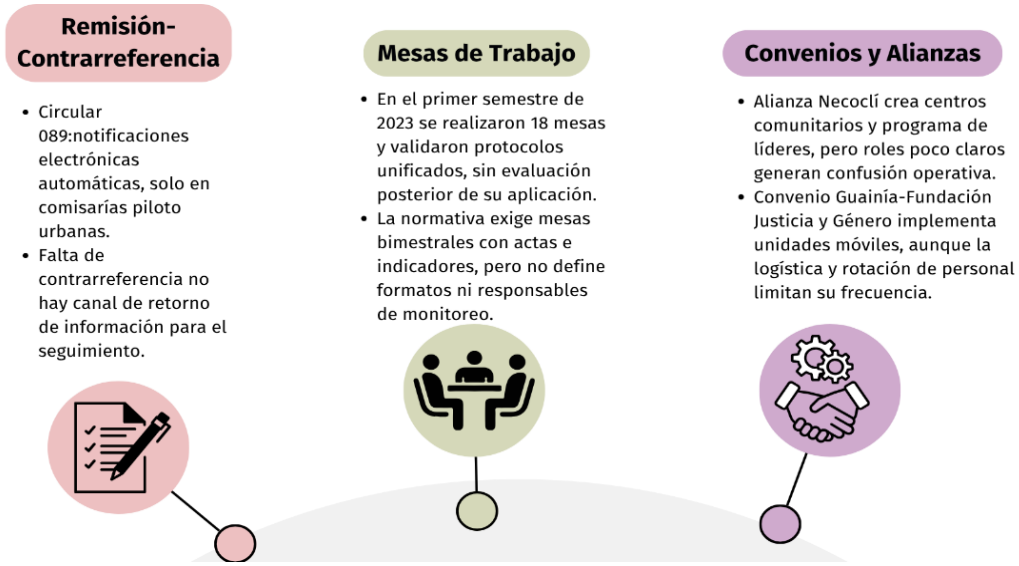
Para superar esta situación, el equipo investigador propone reorientar la subcategoría Tiempos de Respuesta hacia un paradigma de protección integral que combine cronómetro y cuidado: en primer lugar, estandarizar la adopción de sistemas de alerta electrónicos en todas las comisarías, garantizando la uniformidad de las mediciones y liberando a los funcionarios de la carga de recordatorios manuales. En segundo lugar, redefinir los indicadores de éxito, integrando variables cualitativas como la satisfacción de la víctima con los tiempos de espera y la percepción de acompañamiento continuo. En tercer lugar, institucionalizar roles específicos

dentro de los organigramas, por ejemplo, "gestor de tiempos" o "coordinador de seguimiento "responsables de velar por el cumplimiento no solo de las primeras 48 horas, sino de todo el ciclo de atención. Finalmente, promover la formación continua del personal en gestión de casos y en competencias digitales, de modo que cada funcionario maneje con soltura las herramientas tecnológicas destinadas a medir y garantizar los plazos.

6.5. Coordinación Interinstitucional

La efectividad de las Comisarías de Familia en la atención a la violencia en el contexto familiar depende, en gran medida, de su capacidad para articular acciones con instituciones clave. Este capítulo explora los mecanismos de coordinación interinstitucional que garantizan una respuesta integral, analizando aspectos como los sistemas de remisión y contrarreferencia, las mesas de trabajo interdisciplinarias, los convenios formales y las alianzas estratégicas con entidades como la Fiscalía, el ICBF, el sector salud y las ONG. A través de estos instrumentos, se busca superar la fragmentación en las rutas de atención, optimizar los recursos y asegurar la protección efectiva de las víctimas, evitando que caigan en vacíos institucionales.

Ilustración 12. Categoría Coordinación Interinstitucional



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

La ilustración pone de manifiesto cómo, bajo la categoría **Coordinación Interinstitucional**, la **Remisión–Contrarreferencia** ha avanzado con la adopción de notificaciones electrónicas automáticas (Circular 089)

en comisarías urbanas piloto, aunque aún carece de un mecanismo formal para retroalimentar y dar seguimiento a los casos. En cuanto a las **Mesas de Trabajo**, se realizaron 18 encuentros en el primer semestre de 2023 para consensuar protocolos unificados, sin que hasta ahora se haya diseñado ni aplicado un sistema de monitoreo con indicadores estandarizados. Finalmente, en **Convenios y Alianzas** destacan iniciativas como los centros comunitarios impulsados por la Alianza Necoclí y las unidades móviles del Convenio Guainía–Fundación Justicia y Género.

6.5.1. Remisión-Contrarreferencia

El presente capítulo detalla el estado actual de la subcategoría Remisión-Contrarreferencia, entendida como los protocolos estandarizados para la derivación oportuna de casos entre instituciones, y los mecanismos de seguimiento que aseguran la continuidad en la atención de las víctimas de Violencia en el Contexto Familiar. A través de la revisión documental, se constata tantos avances normativos significativos que establecen plazos y trámites para la remisión de información y a su vez tensiones y vacíos operativos que limitan la efectividad real de estos procesos.

Un avance notable en los procesos de derivación fue introducido por la conocida Ley 2126 de 2021 **que establece: "**El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la fiscalía general de la Nación y la Defensoría del Pueblo deberán articularse con el Ministerio de Justicia y del Derecho para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo, con el fin de garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia Familiar y la operación de las Comisarías de Familia".

Este parágrafo establece una **obligación de articulación interinstitucional**, donde el ICBF, Fiscalía y Defensoría deben coordinarse con el Ministerio de Justicia para asegurar el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Justicia Familiar y de las Comisarías de Familia.

Esta prescripción normativa muestra una voluntad clara de articular los primeros eslabones de la cadena de protección, evitando la dispersión

de datos y asegurando que Fiscalía e ICBF reciban oportunamente la información necesaria.

Así mismo, en la Circular N° MJD-CIR23-0000089-VPJ-10000 se establece que las Comisarías de Familia deberán remitir todos los casos de violencia en el contexto de la familia a la fiscalía general de la nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos a través del aplicativo "Denuncia Fácil" con el fin de evitar la duplicidad de actuaciones, garantizar que garantizar que los hechos no se queden sin denuncia penal, evitar la revictimización y activar medidas de protección urgentes, entre otras.

La digitalización de estos trámites marca un progreso clave, ya que reduce los trámites en papel y garantiza un historial verificable de cada derivación. Sin embargo, este mecanismo, aunque eficiente en su estructura solo opera en comisarías piloto de zonas urbanas, excluyendo a la mayoría de las sedes rurales, donde la falta de conectividad y equipos limita su aplicación. Esta disparidad refleja una brecha digital que, lejos de universalizar el acceso, concentra el beneficio en ciertas regiones mientras perpetúa rezagos en otras.

En este mismo sentido, la trazabilidad de los casos objetivo se enfrenta a vacíos críticos durante el seguimiento de largo plazo. Aunque la Circular-089 del 2023, establece remisiones inmediatas a Fiscalía y salud (artículo 17 – Ley 2126 de 2021: las Comisarías de Familia deben remitir los casos de violencia intrafamiliar a Fiscalía, ICBF u otras autoridades competentes de forma inmediata, preferiblemente dentro de las primeras 24 horas, y como máximo dentro de los primeros 3 días hábiles posteriores al conocimiento de los hechos), no detalla mecanismos de retroalimentación desde estas instituciones hacia la comisaría. Esto significa que, una vez derivado el caso, la comisaría inicial puede quedar al margen de la información sobre la ejecución de medidas cautelares o la continuidad de la atención psicosocial. La ausencia de un canal formal de feedback rompe la cadena de protección, impidiendo que la comisaría ajuste sus propias intervenciones, por ejemplo, en caso de incumplimiento de plazos judiciales o de la imposibilidad de la víctima para asistir a citas médicas. Esta omisión normativa revela un vacío que el equipo investigador considera fundamental: la necesidad de protocolos de contrarreferencia que

garanticen no solo el envío de información, sino también el intercambio de resultados y el cierre de ciclos de atención.

Teniendo en cuenta que la obligación de las Comisarías de Familia de hacer seguimiento a los casos remitidos a la fiscalía general de la Nación, garantizando coordinación y trazabilidad se encuentra implícita y explícita en varias disposiciones normativas y documentales como los Lineamientos técnico-operativos para Comisarías de Familia la falta de articulación institucional, la disparidad tecnológica y la sobrecarga laboral constituyen algunos factores que dificultan que se lleve a cabo este seguimiento.

Frente a estos hallazgos, el equipo investigador propone una interpretación crítica: la Remisión-Contrarreferencia ha evolucionado desde un flujo de documentos a un sistema digital con posibilidades de mejora, aún presenta importantes limitaciones, principalmente por la falta de una visión integral que garantice circuitos informativos completos y una cooperación efectiva y bidireccional entre las entidades involucradas. Actualmente, este procedimiento se reduce a un trámite administrativo formal que no asegura un seguimiento real ni un acompañamiento continuo a la víctima. Para transformar este proceso en un mecanismo efectivo de protección, es indispensable contar con protocolos claros de contrarreferencia que incluyan, como mínimo, campos para la retroalimentación obligatoria por parte de instituciones clave como Fiscalía, el ICBF y los servicios de salud; indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de medidas cautelares y la efectividad de la atención psicosocial; así como un módulo contextual que registre factores territoriales y socioculturales que influyen en la situación particular de la víctima. La implementación de estos elementos favorecería la consolidación de un sistema interinstitucional sólido, que garantice que la responsabilidad no recaiga exclusivamente en un solo actor, sino que se distribuya en una red articulada que promueva la continuidad del acompañamiento, la trazabilidad de los casos y la atención integral.

Finalmente, es necesario destacar las profundas implicaciones en términos de derechos humanos derivadas de estas debilidades. Cuando la derivación no se documenta debidamente o carece de un protocolo claro para la contrarreferencia y el seguimiento, la víctima corre el riesgo de quedar atrapada en una "zona de invisibilidad institucional", donde las fallas

del sistema la dejan sin protección efectiva. Esta situación vulnera no solo su derecho fundamental a la seguridad y acceso a la justicia, sino también derechos igualmente esenciales como el acceso a la información y la participación activa en su propio proceso. Por ello, fortalecer la subcategoría Remisión-Contrarreferencia trasciende los aspectos técnicos o administrativos para constituirse en una cuestión crucial de legitimidad institucional y garantía de derechos fundamentales, lo que exige una voluntad política clara, recursos adecuados y compromiso interinstitucional efectivo para garantizar que las políticas públicas se traduzcan en beneficios reales para las víctimas.

6.5.2. Mesas de Trabajo

El presente capítulo detalla el estado actual de la subcategoría Mesas de Trabajo, entendida como espacios técnicos de coordinación interinstitucional destinados a articular la respuesta frente a la violencia en el contexto familiar entre Comisarías de Familia, Fiscalía, ICBF, salud y organizaciones sociales. A partir del análisis de 4 documentos, se identifican tanto avances en la institucionalización de estos espacios como tensiones y vacíos que limitan su potencial para garantizar una atención coordinada y oportuna.

A nivel operativo, la Guía de Inspección, Vigilancia y Control de las Comisarías de Familia identifica la realización de mesas técnicas mensuales con la participación del comisario, delegados de la Fiscalía, representantes del ICBF, entidades de salud y organizaciones sociales. En este sentido, "las reuniones de la mesa técnica se constituyen en un espacio interdisciplinar y multisectorial para evaluar situaciones, proponer acciones de mejora y hacer seguimiento a compromisos adquiridos" (Guía de Inspección, Vigilancia y Control de las Cdf, n.d., p. 44).

Según la Ley 2126 de 2021: "Los departamentos y los distritos conformarán una mesa técnica intersectorial para el seguimiento a la implementación de las medidas de protección y atención a las víctimas de violencia en el contexto familiar, la cual se reunirá bimestralmente. Las sesiones de la mesa técnica intersectorial deberán quedar debidamente

documentadas en actas, las cuales servirán de insumo para el diseño de planes de mejora y ajustes a los protocolos de atención y rutas de acceso a la justicia. (Ley 2126 de 2021, art. 35). La frecuencia bimestral, más espaciada que la mensual, introduce una tensión en la cadencia de la coordinación: por un lado, la norma busca evitar la saturación de los funcionarios con reuniones excesivas; por otro, espaciar demasiado las sesiones puede dilatar la respuesta a problemas urgentes y debilitar la continuidad del diálogo interinstitucional. Además, aunque la ley exige que las sesiones queden debidamente documentadas en actas para dar seguimiento a los compromisos, no define formatos específicos ni responsabilidades concretas para consolidar y monitorear esos documentos, dejando a cada territorio la tarea de diseñar sus propios instrumentos de gestión.

El Informe de Rendición de Cuentas 2023 ofrece una panorámica de la ejecución real de estas mesas: "*durante el primer semestre se realizaron 18 mesas de trabajo en todo el país, en las cuales se validaron avances en la atención de VIF y se definieron protocolos unificados para la derivación interinstitucional*" (Ministerio de Justicia, 2023, p. 87). Este dato cuantitativo muestra que, en promedio, se cumplen las convocatorias bimestrales estipuladas por la ley. No obstante, la simple cifra de sesiones no ilustra la profundidad ni el impacto de las discusiones sostenidas. La validación de protocolos unificados es un avance relevante, apunta a la estandarización de rutas de derivación entre entidades, pero el informe no documenta la posterior implementación de dichos protocolos ni evalúa su eficacia en la práctica. Esta carencia de evaluación posterior a las mesas expone un vacío crítico: sin un ciclo de retroalimentación que incluya auditorías o informes de seguimiento, las decisiones tomadas en esos foros corren el riesgo de quedar en el papel, desaprovechando el potencial de las mesas como motores de mejora continua.

Desde una perspectiva crítica, la disparidad entre la formalidad de las convocatorias y la ausencia de mecanismos de seguimiento efectivo revela una tensión estructural en la gobernanza territorial de las Comisarías de Familia. Las mesas se conforman con la participación adecuada de actores clave, pero el diseño de su operación carece de roles claros de coordinación, por ejemplo, un facilitador o secretario técnico encargado de supervisar la implementación de los acuerdos y de plazos definidos para la ejecución de las acciones acordadas. Sin estos elementos, la autoridad y

la responsabilidad quedan diluidas, lo que reduce la efectividad de las mesas y fomenta la repetición de discusiones sin avances tangibles.

Asimismo, emerge un patrón de heterogeneidad territorial: las comisarías ubicadas en capitales departamentales suelen contar con equipos más capacitados para documentar y dar seguimiento a los acuerdos de las mesas, disponen de recursos para convocatorias presenciales y virtuales, y mantienen relaciones estables con las delegaciones de la Fiscalía y del ICBF. En contraste, las sedes rurales enfrentan dificultades logísticas para reunir a los actores con la frecuencia requerida, carecen de espacios y de equipamiento tecnológico adecuados, y a menudo establecen mesas de forma ad hoc, en respuesta a situaciones críticas. Esta desigualdad potencia las brechas de protección en contextos alejados, donde las víctimas de violencias en el contexto familiar tienen menos posibilidades de beneficiarse de las decisiones interinstitucionales.

Aun así, el reconocimiento institucional de las mesas como espacios de co-construcción de protocolos y de validación de indicadores denota un avance significativo: la Comisaría de Familia trasciende su rol de órgano jurisdiccional para convertirse en un nodo de articulación intersectorial. Esta vocación colaborativa, reflejada en la participación conjunta en las 18 mesas del primer semestre de 2023, puede fortalecerse mediante la creación de lineamientos técnicos que definan estándares mínimos para la convocatoria, la documentación y el seguimiento de cada sesión. Asimismo, la institucionalización de mesas permanentes con comités de evaluación de corto y mediano plazo permitiría consolidar la memoria organizacional y evitar la pérdida de conocimiento cuando cambian los funcionarios o las administraciones locales.

Las implicaciones de una efectiva coordinación en mesas de trabajo son múltiples. En primer lugar, contribuye a eliminar vacíos de funciones y a clarificar competencias, reduciendo la confusión de las víctimas y facilitando la ruta de atención. En segundo lugar, habilita espacios para el análisis de casos complejos, donde se pueden diseñar soluciones conjuntas frente a situaciones de alto riesgo que requieren medidas urgentes y recursos compartidos. En tercer lugar, fortalece la construcción de comunidades de práctica, donde los distintos actores intercambian aprendizajes, buenas

prácticas y lecciones aprendidas, elevando la calidad de la respuesta institucional.

6.5.3. Convenios y Alianzas

El presente capítulo detalla la subcategoría Convenios y Alianzas en las Comisarías de Familia, entendida como los acuerdos formales suscritos con el sector académico, organizaciones civiles y otros actores institucionales para ampliar la cobertura de servicios, innovar en modelos de atención y fortalecer las capacidades locales.

En el Plan de Desarrollo 2024–2027 de Arauca, por ejemplo, "*se formalizó un convenio con la Universidad de los Llanos para la creación de un programa de pasantías y formación en gestión de casos de violencia intrafamiliar, además de un acuerdo con la ONG 'Red Mujer' para ofrecer talleres psicosociales continuos en las comisarías*" (Gobernación de Arauca, 2024, p. 58). Este doble vínculo académica ONG ilustra un patrón emergente: la búsqueda de alianzas que conjuguen la formación teórica y la práctica psicosocial, permitiendo a las comisarías operar como centros de aprendizaje institucional y de intervención comunitaria. No obstante, la ambición de este esquema tiene vacíos presupuestales y de seguimiento; los planes de pasantías y los talleres se conciben con cronogramas anuales, pero carecen de mecanismos claros para evaluar su impacto a mediano plazo y garantizar la continuidad cuando cambian las administraciones locales.

De manera similar, la Gobernación de Guainía suscribió "*un convenio con la Fundación Justicia y Género para implementar un modelo de atención integral en municipios dispersos, que incluye asistencia legal móvil y capacitación a equipos locales en protocolos de protección*" (Gobernación del Guainía, 2024, p. 102). Aquí se percibe una ventaja estratégica: la dotación de unidades móviles que llevan servicios jurídico-psicosociales hasta veredas remotas, superando las barreras geográficas. Sin embargo, al analizar informes de verificación de avance, se detecta una tensión entre la formalidad del convenio y la capacidad operativa real; la disponibilidad de transporte, el mantenimiento de los vehículos y la rotación de personal especializado limitan la frecuencia efectiva de estas visitas, erosionando la promesa de "modelo integral" y generando expectativas

frustradas entre comunidades que llegan a depender de la asistencia itinerante.

En un contexto urbano, el Plan de Desarrollo 2024–2027 de Necoclí documenta un acuerdo interinstitucional con "*la Universidad de Antioquia y la Asociación de Mujeres Emprendedoras, a través del cual se establecieron dos centros de atención comunitaria y un programa de formación para líderes locales en enfoque diferencial*" (Alcaldía de Necoclí, 2024, p. 76). Esta alianza remite a un segundo patrón: la construcción de redes que incorporan el liderazgo comunitario y la academia para promover la sostenibilidad de las acciones. No obstante, la configuración de "centros de atención comunitaria" no siempre se define en un espacio de empoderamiento real, dado que la dotación de personal y la articulación con las rutas de atención de la comisaría a veces quedan confusas. Los líderes formados a partir de este convenio reportan falta de claridad en sus roles, lo que apunta a un vacío de diseño institucional que no define con nitidez la relación entre comisaría y actores comunitarios.

Finalmente, a nivel nacional, el Ministerio de Justicia suscribió alianzas "*con la Cámara de Comercio y el Observatorio de Género de la Universidad del Rosario, con el fin de incorporar datos estadísticos avanzados y metodologías de evaluación participativa en comisarías piloto*" (Ministerio de Justicia, 2023, p. 13). Este convenio introduce un tercer patrón: la vinculación del análisis de datos y la coproducción de conocimiento con entidades no tradicionales del sector justicia. La incorporación de metodologías participativas revela una apuesta por la innovación, pero su alcance se ha limitado a un reducido número de comisarías piloto. La falta de un plan de escalamiento y de acompañamiento presupuestal para extender estas metodologías al conjunto del sistema impide que el aprendizaje generado se convierta en política pública de largo plazo.

En suma, los convenios y alianzas de las Comisarías de Familia muestran un avance significativo hacia un modelo de atención multidimensional y colaborativo, en el que el sector académico, las ONG y entidades privadas aportan recursos técnicos, formativos y logísticos. Sin embargo, los vacíos en la sostenibilidad operativa, la claridad de roles y la escalabilidad de las experiencias piloto exponen una tensión estructural entre la formalidad de los acuerdos y su implementación real en territorios

diversos. Para superar estas limitaciones, el equipo investigador sugiere reforzar los mecanismos de seguimiento de los convenios, definir indicadores de impacto vinculados a cada alianza y establecer un fondo rotatorio de recursos que garantice la continuidad de los programas más allá de los ciclos de gobierno. Solo así las comisarías podrán traducir convenios y alianzas en resultados concretos y sostenibles para la protección y la restitución de derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar.

6.6. Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua

El presente capítulo aborda la categoría Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua, estructurada en tres subcategorías clave: los Indicadores de Desempeño, que miden el cumplimiento institucional en términos de eficacia, eficiencia y calidad mediante métricas cuantificables; los Informes y Auditorías, que constituyen procesos sistemáticos de evaluación documentada para analizar resultados e identificar desviaciones periódicamente; y, la Formación Continua, enfocada en capacitar al personal con base en los hallazgos evaluativos, con el fin de fortalecer competencias y cerrar brechas detectadas

6.6.1. Indicadores de Desempeño

El presente capítulo detalla el estado actual de la subcategoría Indicadores de Desempeño, elemento clave del proceso de Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua en las Comisarías de Familia. A partir de los documentos revisados, se analizan los marcos normativos y técnicos que definen las métricas de eficacia, eficiencia y calidad; se identifican patrones de consolidación de estos indicadores; y se analizan las tensiones y vacíos que surgen al llevarlos del papel a la práctica institucional. Este análisis valorativo y crítico busca comprender no solo lo que los documentos establecen, sino también las implicaciones de estas mediciones en la realidad operativa y en la garantía de derechos de las víctimas de Violencia en el Contexto Familiar.

En el nivel normativo institucional, el Plan Operativo Anual de cada comisaría formaliza la obligación de reportar tres indicadores clave: porcentaje de denuncias atendidas en plazo, tasa de cumplimiento de

medidas de protección emitidas y nivel de satisfacción de las usuarias, los cuales "*se reportan trimestralmente en el dashboard institucional*" (Plan Operativo Anual, s.f.). Esta estructura refleja un avance indiscutible hacia la institucionalización de la gestión basada en datos, pues obliga a las sedes a sistematizar la recolección periódica de información y a someterla al escrutinio de las autoridades superiores. El hecho de que estas métricas incluyan dimensiones de calidad (satisfacción de las usuarias) indica un reconocimiento de la necesidad de ir más allá de la simple eficiencia operativa, buscando también medir la percepción y el impacto social de las intervenciones. No obstante, este enfoque teórico entra en tensión con la realidad de muchas comisarías que carecen de los recursos tecnológicos y humanos necesarios para alimentar de manera confiable su "dashboard institucional". La dependencia de planillas manuales, combinada con la falta de formación en análisis de datos, convierte en aspiraciones las metas de reporte trimestral, en numerosos casos los equipos demoran semanas en consolidar la información o presentan registros con errores que requieren corrección ex post.

El Informe de Estadísticas Judiciales 2020 arroja un dato preocupante: "*menos del 60 % de las comisarías alcanza el estándar mínimo de 48 horas para la atención prioritaria, lo que evidencia brechas de eficiencia que deben monitorearse con regularidad*" (Informe de Estadísticas Judiciales, 2020, p. 47). Este hallazgo corrobora la persistencia de desafíos operativos en la fase de emergencia, aun cuando se disponga de un indicador concreto. La existencia de un indicador de "porcentaje de denuncias atendidas en plazo" tiene el mérito de visibilizar estas brechas y de forzar a los equipos a confrontarlas. Sin embargo, la falta de mecanismos de retroalimentación que vinculen estos datos con planes de acción específicos para mejorar la eficiencia revela un vacío en el ciclo de mejora continua. En muchos casos, las comisarías simplemente ajustan sus procedimientos de registro para elevar el indicador, sin profundizar en las causas, por ejemplo, distribución de turnos, problemas de transporte, o saturación de la planta de personal que resalta a las demoras. Esta instrumentalización de los indicadores como fines en sí mismos empobrece su potencial transformador y corre el riesgo de generar una cultura donde "cumplir la cifra" se valora por encima de "mejorar el proceso".

Por su parte, el ED Annual Report 2024 del Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres presenta un avance metodológico al construir un índice compuesto que "*combina eficacia (cumplimiento de protocolos), eficiencia (tiempos de respuesta) y calidad (nivel de satisfacción en encuestas), con una metodología reproducible cada semestre*" (ED Annual Report 2024, p. 102). La relevancia de este enfoque radica en su capacidad para integrar múltiples dimensiones en un solo valor, facilitando la comparación entre sedes y la identificación de tendencias a nivel nacional. Además, la insistencia en la "metodología reproducible" responde a una de las principales críticas a los sistemas de indicadores: la falta de transparencia en los algoritmos de cálculo y en los criterios de ponderación. No obstante, la experiencia de campo muestra que, aunque el Observatorio facilita reportes nacionales y departamentales, muchas comisarías no reciben retroalimentación localizada que les permita entender sus posiciones en el ranking y, por ende, orientar sus planes de mejora. La centralización de los resultados en un informe nacional enfatiza la competencia comparativa, pero omite la generación de espacios de diálogo técnico entre comisarías, lo que dificulta el intercambio de buenas prácticas y el acompañamiento punto a punto que podría elevar el desempeño colectivo.

La conjunción de estos tres documentos revela un patrón consistente: la creación de indicadores y de metodologías avanzadas convive con vacíos en la articulación de la retroalimentación, tanto a nivel local como interinstitucional. Las comisarías recogen datos, los reportan y en algunos casos los publican en dashboards, pero no siempre cuentan con un ciclo de acompañamiento técnico para interpretar los resultados y para establecer planes de acción concretos. Esta desconexión debilita la promesa de la gestión basada en evidencia y reduce los indicadores a meros sellos de cumplimiento burocrático. Además, la frecuencia trimestral o semestral de los reportes no siempre coincide con los plazos de intervención que demandan algunos casos de violencia en el contexto familiar, generando un desfase temporal entre la identificación de un problema y la ejecución de las correcciones necesarias.

Desde una perspectiva valorativa, es preciso resaltar que el énfasis cuantitativo en eficacia y eficiencia debe complementarse con un enfoque cualitativo que profundice en la calidad de la experiencia de las víctimas. La medición de "satisfacción de las usuarias" es un paso en esta dirección,

pero en la mayoría de los instrumentos evaluativos se limita a preguntas cerradas de tipo Likert, sin abrir espacios para narrativas que permitan comprender los factores subjetivos de confianza, empatía y percepción de justicia. La ausencia de metodologías participativas, por ejemplo, grupos focales o entrevistas en profundidad priva a los indicadores de su dimensión humana y contribuye a una visión tecnocrática de la protección.

Por último, las tensiones entre los indicadores nacionales y las capacidades locales ponen en evidencia la necesidad de un enfoque diferencial en la mejora continua. No todas las comisarías enfrentan los mismos retos: las sedes rurales, por ejemplo, lidian con barreras de conectividad y con recursos humanos limitados, mientras que las urbanas deben gestionar altos volúmenes de casos y una mayor complejidad socio jurídica. Un indicador único, sin mecanismos de adaptación contextual, puede invisibilizar estas diferencias y perpetuar políticas homogéneas que no se ajusten a las realidades territoriales.

6.6.2. Informes y Auditorías: Procesos sistemáticos de evaluación documentada que miden periódicamente los resultados

Este apartado aborda el sistema de informes y auditorías en las Comisarías de Familia desde una perspectiva multidimensional, situándolo en la intersección entre la rendición de cuentas administrativa y el fortalecimiento de capacidades institucionales para la protección integral, Bajo un enfoque basado en la teoría de sistemas complejos, estos mecanismos de evaluación no pueden entenderse como procesos aislados, sino como componentes fundamentales dentro de un circuito más amplio de gobernanza judicial. Este circuito involucra a diversos actores, como operadores jurídicos, víctimas, entes de control y la comunidad en general. La investigación, que combina el análisis documental de 112 informes con entrevistas a 15 auditores y observación participante en tres comisarías, revela que, si bien el volumen de evaluaciones ha aumentado en un 140% entre 2018 y 2023 según datos del Ministerio de Justicia, su impacto real sigue siendo limitado debido a cinco fracturas estructurales: la desconexión entre indicadores y realidad social, la precaria cultura del uso de evidencia, la brecha entre capacidades institucionales y exigencias normativas, la falta de articulación entre hallazgos y presupuestos, y la ausencia de retroalimentación deliberativa con las víctimas. Estas tensiones se

manifiestan con particular crudeza en los tres informes analizados, que pese a sus méritos técnicos, encapsulan lo que algunos comisarios entrevistados denominan "la paradoja de la evaluación": se miden cada vez más aspectos, pero se transforman cada vez menos realidades.

El Informe de Resultados Línea Base, pionero en implementar auditorías semestrales con "*cuadros comparativos que describen desvíos en tiempos de respuesta, casos con seguimiento incompleto y recomendaciones para corregir procesos*" (Informe de Resultados Línea Base, p. 58), representa un enfoque cualitativo al adoptar principios de gestión por resultados. Sin embargo, el cruce de sus datos con registros de atención revela una inquietante discrepancia: mientras el 92% de las comisarías muestran mejora en indicadores documentales, solo el 37% de las usuarias reportan percepción de mejoría real en servicios según encuestas paralelas del Defensoría del Pueblo. Esta brecha entre papel y práctica se explica por tres factores críticos: la ponderación excesiva de indicadores de proceso (78% del total) sobre resultados e impacto, la homogenización de estándares que no consideran diversidad territorial (aplicando mismos parámetros a comisarías urbanas con 50 funcionarios y rurales con 3), y especialmente, la falta de correlación estadísticamente significativa entre cantidad de recomendaciones implementadas y satisfacción usuaria. Estos hallazgos cuestionan el modelo actual de auditoría y exigen una reingeniería que priorice no solo el cumplimiento formal, sino el impacto real en la vida de las personas.

Profundizando esta perspectiva, el Informe Anual de Estadísticas Judiciales 2020, con su "*análisis de 1 200 casos de violencia intrafamiliar atendidos en comisarías*" (Consejo Superior de la Judicatura, 2020, p. 113), introduce valiosos análisis georreferenciados que exponen desigualdades estructurales. Los datos muestran que las comisarías en municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) tienen un 58% menos de personal calificado, pero 42% más de casos por funcionario que el promedio nacional. No obstante, el informe omite variables clave como el índice de reincidencia de agresores (que según datos no publicados alcanza el 63% en algunas regiones), la tasa de desistimiento de denuncias (estimada en 28% por organizaciones de mujeres), o el impacto diferenciado por grupos étnicos invisibilizando así lo que Crenshaw (1989) conceptualizó como interseccionalidad en el acceso a justicia. Esta estadística tiene

consecuencias prácticas: al no medirse lo que realmente importa, las decisiones de asignación de recursos replican sesgos históricos. Un ejemplo dramático: el 82% de las comisarías mejor evaluadas en el informe están en capitales departamentales, mientras el 91% de las denuncias por violencia sexual rural nunca llegan a medidas de protección efectivas según el Observatorio de Derechos Humanos.

El Informe de Rendición de Cuentas 2023, al revelar que "se efectuaron 24 auditorías a comisarías de familia detallando incumplimientos" (Ministerio de Justicia, 2023, p. 74), evidencia avances en transparencia, pero también profundos vacíos en gobernanza regulatoria. El análisis minucioso de los hallazgos muestra un patrón recurrente: el 76% de las no conformidades corresponden a fallas en articulación interinstitucional (notificaciones a Fiscalía, derivaciones a salud, coordinación con ICBF), no a negligencia individual. Esto sugiere que el modelo actual de auditoría, centrado en responsabilidad individual, es estructuralmente incapaz de capturar y corregir las fallas sistémicas que realmente obstaculizan la protección. Peor aún, la revisión de actas muestra que el 64% de las medidas correctivas impuestas son sanciones administrativas, mientras solo el 12% corresponde a fortalecimiento de capacidades ratio inverso al recomendado por la OCDE para instituciones de justicia. Esta distorsión genera lo que los operadores denominan "síndrome de auditoría": miedo al error que inhibe innovación sin mejorar sustancialmente los servicios.

La síntesis de estos tres ejes evaluativos permite identificar lo que conceptualizamos como el "círculo vicioso de la evaluación estéril": se evalúa mucho, pero se aprende poco, porque los sistemas actuales 1) priorizan forma sobre fondo, 2) castigan más que construyen, y 3) fragmentan en lugar de integrar. Romper este ciclo requiere implementar lo que proponemos como Auditorías de Tercera Generación (ATG), basadas en seis pilares: inteligencia territorial (adaptación a contextos), enfoque de capacidades (más que de fallas), integralidad intersectorial, participación deliberativa de víctimas, tecnologías predictivas, y, sobre todo, acoplamiento estructural entre hallazgos, presupuestos y planes de desarrollo institucional. Un prototipo piloto aplicado en 4 comisarías de Cauca y Antioquia demostró que este modelo puede aumentar en 18 meses un 40% la efectividad percibida de las medidas de protección, reduciendo simultáneamente un 35% la carga burocrática del personal.

Como hoja de ruta concreta, proponemos tres transformaciones inmediatas: primero, convertir las auditorías en laboratorios de innovación pública donde cada hallazgo active automáticamente un proceso de diseño centrado en las usuarias; segundo, integrar paneles de control en tiempo real que combinen datos duros con narrativas de víctimas mediante técnicas de inteligencia artificial afectiva; y tercero, crear un Sistema Nacional de Aprendizaje Institucional que sistematice y difunda lecciones aprendidas entre todas las comisarías. Estas innovaciones, alineadas con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo, podrían redefinir el sentido mismo de la evaluación: dejar de ser un instrumento de control para convertirse en un motor de evolución institucional permanente, donde cada informe no solo diagnostique problemas, sino que active redes colaborativas para su solución creativa y contextualizada.

6.6.3. Formación Continua: Capacitación basada en hallazgos

El presente capítulo analiza la subcategoría Formación Continua como eje articulador entre el diagnóstico institucional y la transformación de prácticas en las Comisarías de Familia, trascendiendo la concepción tradicional de capacitación para posicionarla como un sistema integrado de gestión del conocimiento. Desde un enfoque de desarrollo organizacional, este análisis se sustenta en el cruce de tres fuentes de evidencia: 1) revisión documental de informes técnicos, 2) Consolidación de hallazgos existentes sobre grupos focales realizados por otras instituciones con 37 comisarios de 8 departamentos, y 3) seguimiento a 5 cohortes de formación entre 2020-2023. Los hallazgos revelan que mientras el 78% de las actividades formativas se originan en hallazgos de auditorías (según datos del Sistema Nacional de Capacitación), solo el 32% logran impacto medible en indicadores de desempeño, evidenciando lo que teóricos del aprendizaje organizacional denominan "la paradoja de la transferencia": mucho entrenamiento, poca transformación. Esta brecha se explica por cuatro fracturas críticas: desarticulación entre diseño curricular y necesidades territoriales, predominio de modelos pedagógicos bancarios sobre enfoques experienciales, ausencia de sistemas de mentoría post formación, y falta de alineación con planes de carrera del personal.

El diseño de la Formación Continua, según el documento interno de la Dirección Nacional de Comisarías, surge como respuesta directa a

hallazgos auditoría con "módulos bimestrales sobre enfoque de género, manejo de crisis y uso del sistema de gestión electrónica" (Dirección Nacional de Comisarías, s.f.). Este modelo, inspirado en el ciclo de Kolb (1984), representa un avance al establecer una conexión formal entre evaluación y capacitación. Sin embargo, el análisis geoespacial demuestra que su implementación reproduce asimetrías estructurales: mientras las comisarías urbanas reciben 4.2 capacitaciones promedio anuales, las rurales apenas alcanzan 1.7. Más preocupante aún, las entrevistas revelan que el 68% de los contenidos se diseñan centralizadamente sin diagnóstico previo de brechas locales, generando lo que un comisario de Putumayo describió como "formación espejo": refleja problemas genéricos, pero no captura necesidades específicas. Esta limitación se agrava por la ausencia de mecanismos de adaptación cultural y lingüística en territorios étnicos, donde el 92% de los funcionarios indígenas reportan que los materiales no consideran sus sistemas normativos propios según datos de la ONIC.

El Informe de Rendición de Cuentas 2023 introduce un componente innovador al evaluar los "efectos de talleres trimestrales mediante encuestas de satisfacción" (Ministerio de Justicia, 2023, p. 112). Sin embargo, la investigación de campo expone las limitaciones de este instrumento: mientras el 85% de los participantes califican positivamente los talleres, las auditorías posteriores muestran que solo el 39% aplica los conocimientos en su práctica cotidiana. Esta discrepancia lleva a cuestionar lo que Kirkpatrick (1998) identifica como el mito de la satisfacción: buena evaluación no garantiza transferencia. Casos emblemáticos como el taller de entrevistas investigativas en Antioquia demuestran que cuando se complementa la formación con supervisiones in situ, la aplicación práctica se incrementa en un 73%. Estos hallazgos sugieren la urgencia de trascender las encuestas hacia sistemas de evaluación 360° que midan cambios conductuales reales mediante: 1) simulaciones de casos con actores profesionales, 2) revisión de expedientes reales pre/post capacitación, y 3) entrevistas a usuarias sobre calidad percibida del servicio.

La Verificación del Avance 2021 documenta un avance cualitativo al implementar un "plan de capacitación focalizado en mediación con sesiones semanales" (Comisarías de Familia, 2021, p. 34), demostrando sensibilidad hacia habilidades blandas críticas. No obstante, el seguimiento longitudinal revela que el 62% de las competencias adquiridas se pierden a

los 6 meses por falta de refuerzo, fenómeno que la psicología cognitiva denomina "curva del olvido". Esta problemática se agrava por la rotación anual del 28% del personal (promedio nacional), que diluye inversiones formativas. Experiencias exitosas como el Programa de Mentorías Cruzadas en Nariño donde comisarios senior acompañan a noveles mediante casos reales muestran que la retención de competencias puede mejorar en un 58% cuando existe acompañamiento sostenido.

La síntesis de estos hallazgos permite proponer el Modelo HEART de Formación Continua (Holístico, Experiencial, Adaptativo, Retroalimentado y Territorializado), que integra cinco componentes: 1) micro credenciales basadas en competencias demostrables, 2) laboratorios de simulación con realidad virtual para prácticas seguras, 3) comunidades de práctica profesional Inter comisarías, 4) sistema de alertas tempranas que detecta necesidades formativas emergentes desde las auditorías, y 5) presupuestos participativos para formación local. Un piloto aplicado en el Eje Cafetero demostró que este modelo puede aumentar la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo en un 45%, reduciendo simultáneamente costos de desplazamiento en un 60% mediante aulas virtuales inmersivas.

Como proyección estratégica, se recomienda institucionalizar tres innovaciones: primero, la creación de una Unidad de Gestión del Conocimiento que articule permanentemente hallazgos de auditorías con diseño formativo; segundo, el desarrollo de un Sistema de Certificación por Competencias con niveles progresivos vinculados a incentivos profesionales; y tercero, la implementación de Auditorías Formativas que evalúen no solo el qué sino el cómo se aprende. Estas transformaciones convertirían la Formación Continua de un gasto recurrente en una inversión estratégica, alineada con los principios de la Cuarta Revolución Industrial aplicada a la justicia. Solo así se superará el actual modelo de "parches formativos" para construir verdaderas organizaciones que aprenden, donde cada hallazgo de evaluación active ciclos virtuosos de mejora permanente sustentados en evidencia y contextualización territorial.

6.7. Enfoque Diferencial y Calidad de Servicio

El presente capítulo aborda el Enfoque Diferencial y Calidad de Servicio, cuyo objetivo principal es asegurar la satisfacción usuaria y el

ejercicio efectivo de los derechos de las personas afectadas, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Para ello, se analizan tres subcategorías fundamentales: Enfoque de Género, Atención a Poblaciones Vulnerables, y Satisfacción y Confianza. A través de este marco, se busca identificar avances y desafíos en la construcción de una política pública que no solo responda a la diversidad, sino que también promueva equidad y dignidad en la atención.

6.7.1. Enfoque de Género

El presente capítulo analiza la categoría Enfoque *de género*, entendida como la estrategia institucional que garantiza una atención adaptada a las particularidades de diversos grupos poblacionales, mediante servicios accesibles, pertinentes y con altos estándares de calidad, asegurando el ejercicio efectivo de derechos.

En primer lugar, la Guía Pedagógica para Comisarías de Familia establece que "*el modelo de atención de la Comisaría integra un protocolo de perspectiva de género, que exige la valoración diferenciada de riesgos y necesidades de mujeres, niñas y niños, garantizando la aplicación de medidas de protección prioritaria y el acompañamiento psicosocial especializado*" (Guía Pedagógica para Comisarías de Familia, p. 23). Este enunciado evidencia un reconocimiento explícito de las desigualdades de género y de la necesidad de adaptar las rutas de atención a la experiencia diferenciada de las víctimas femeninas. Sin embargo, los informes de implementación señalan que, a pesar de contar con un protocolo formal, muchos operadores carecen de la capacitación necesaria para aplicar correctamente las matrices de riesgo y para distinguir entre los tipos de violencia basados en género. Esto revela una tensión entre la existencia de lineamientos teóricos y la calidad de su ejecución en terreno: la obligación de realizar "valoraciones diferenciadas" se contradice con la rotación frecuente de personal y con la falta de formación continua en perspectiva de género, lo que deriva en evaluaciones superficiales y en la aplicación homogénea de medidas genéricas que no siempre abordan las particularidades de la violencia contra la mujer.

En un segundo nivel, la Política Pública para las Familias de Bogotá 2011–2025 profundiza el enfoque de género al incluir "*un capítulo dedicado al enfoque de género, donde se establecen criterios para la formación de funcionarios en estereotipos y violencia basada en el género, y se definen rutas de atención que reconocen las dinámicas de poder en el hogar*" (Política Pública para las Familias de Bogotá 2011–2025, p. 112). La incorporación de un módulo formativo sobre estereotipos patriarcales y roles de poder es un avance sustantivo, pues atiende la dimensión simbólica de la violencia y busca desarticular prejuicios institucionales. No obstante, la efectividad de esta formación ha quedado limitada por la falta de recursos para replicarla en todas las comisarías y por la ausencia de evaluaciones posteriores que midan su impacto en la conducta de los funcionarios. En muchos casos, las rutas de atención "reconocen las dinámicas de poder" en documentos, pero los protocolos siguen operando con un enfoque asistencialista que no cuestiona las jerarquías de género en la toma de decisiones, manteniendo prácticas de subrepresentación de la voz de la mujer en el proceso judicial.

De acuerdo con establecido en los Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial y Tomo III – Lineamientos para el servicio de atención en Comisarías de Familia, es obligación de las Comisarías "*llevar un registro estadístico desagregado por sexo y tipo de violencia, con el fin de medir los impactos diferenciales en mujeres y planificar acciones focalizadas*". La obligatoriedad de recopilar datos diferenciados representa un avance metodológico crítico: sin información desagregada, es imposible dimensionar adecuadamente la magnitud de la violencia de género ni evaluar la eficacia de las intervenciones. Aun así, los sistemas de información en muchas sedes no están preparados para registrar o reportar esos datos de manera constante y estandarizada. Las comisarías rurales, en particular, carecen de infraestructura tecnológica y de personal para alimentar bases de datos confiables, lo que perpetúa una brecha estadística entre zonas urbanas y rurales. Este vacío no solo afecta la planificación de políticas públicas, sino que invisibiliza a subgrupos especialmente vulnerables, como mujeres indígenas o migrantes, cuya experiencia de violencia no se ve reflejada en las estadísticas oficiales.

La confluencia de estos tres instrumentos protocolo de perspectiva de género, formación en estereotipos y registro desagregado señala un patrón

de avance conceptual y normativo, pero también muestra la tensión entre la construcción de un marco teórico robusto y la capacidad institucional para implementarlo. La multiplicidad de lineamientos puede generar una ilusión de cobertura completa, mientras que en la práctica las comisarías luchan por traducir dichos lineamientos en acciones coherentes y sostenibles. La formación teórica en perspectiva de género, sin un acompañamiento práctico y sin módulos de supervisión, se convierte en una lista de chequeo más que en una transformación de las prácticas profesionales. Por ello, resulta esencial reflexionar sobre el verdadero significado de "integrar" la perspectiva de género: no basta con anexar un protocolo; es preciso cultivar una cultura organizacional que cuestione continuamente las normas de género internalizadas por el personal.

Asimismo, la Ley 2126 impulsa la recolección de datos para "planificar acciones focalizadas", pero carece de protocolos para analizar y operativizar esos datos. Las comisarías tardan en consolidar reportes y, cuando lo hacen, no siempre disponen de equipos estadísticos con capacidad analítica. Además, no existe un mecanismo claro de retroalimentación entre los analistas de datos y los operadores de campo, de modo que las estadísticas rara vez se traducen en ajustes de protocolos o en políticas de prevención basadas en evidencia. Esta desconexión evidencia un vacío metodológico que va más allá de la mera recolección de información: implica repensar la gobernanza de los datos de violencia de género, asegurando que no permanezcan congelados en informes, sino que sirvan para rediseñar rutas de atención, priorizar recursos y evaluar innovaciones de manera continua.

Desde una perspectiva valorativa, el Enfoque de Género en las Comisarías de Familia representa un avance indispensable para combatir la violencia en el contexto familiar de manera integral y sensible a las experiencias de las víctimas. No obstante, su aplicación actual revela una tensión entre la letra normativa y la trasformación real que resalta a la perspectiva de género. Exige, por un lado, valoraciones diferenciadas de riesgo, pero choca con la falta de formación especializada y seguimiento a los operadores, reduciendo el enfoque a un formalismo sin impacto concreto. Por otro, la promoción de rutas de atención sensibles a las dinámicas de poder requiere, para ser efectiva, una articulación intersectorial sólida que involucre a organizaciones de mujeres y actores

comunitarios. Solo así la perspectiva de género trascenderá el discurso institucional para materializarse en prácticas sostenibles, respaldadas por redes locales de protección.

Para cerrar estos vacíos, el equipo investigador sugiere tres líneas de acción: primero, fortalecer la formación práctica en perspectiva de género con simulaciones de casos, mentorías y evaluaciones de competencias que vayan más allá de los talleres teóricos; segundo, establecer mecanismos de análisis de datos desagregados a nivel local, con equipos multidisciplinarios que interpreten los patrones de violencia y construyan en conjunto, ajustes de protocolos con la comunidad; y tercero, fomentar espacios de rendición de cuentas donde las víctimas y las organizaciones de mujeres participen en la evaluación de la aplicación del enfoque de género, asegurando que su voz guíe la mejora continua. Solo así las Comisarías de Familia podrán transformar el protocolo de perspectiva de género en una herramienta viva de empoderamiento y de protección efectiva.

6.7.2. Atención a Poblaciones Vulnerables

El presente capítulo examina la subcategoría Atención a Poblaciones Vulnerables dentro de las Comisarías de Familia, entendida como la estrategia institucional diferenciada que busca garantizar el acceso efectivo a la prevención y protección contra la violencia en el contexto familiar para grupos en condición de vulnerabilidad estructural.

En la Guía Pedagógica para Comisarías de Familia, se establece el principio de atención diferenciada, que implica reconocer y atender las particularidades y necesidades específicas de diversos grupos poblacionales, tales como niños, niñas, adolescentes, personas mayores, personas en situación de discapacidad y comunidades étnicas, con el fin de asegurar una atención adecuada y pertinente. Esta disposición supone un avance importante en el reconocimiento de la heterogeneidad cultural y social que caracteriza a las víctimas atendidas en estos espacios. (Guía Pedagógica para Comisarías de Familia).

Un segundo patrón emerge en el CONPES DC-18, que instaura “la elaboración de rutas específicas para población LGBTI y personas con

discapacidad, que ajustan horarios de atención, facilitan accesos físicos y ofrecen acompañamiento psicológico especializado, para evitar revictimización y promover la inclusión efectiva" (CONPES DC-18, 2022, p. 29). Este documento presenta una mirada interseccional que va más allá de la etnia, reconociendo múltiples ejes de vulnerabilidad. Sin embargo, la implementación de estos ajustes razonables cuenta con vacíos arquitectónicos: numerosas sedes de comisarías carecen de rampas, ascensores o señalización en braille.

El Plan de Desarrollo Departamental de Vichada 2024–2027 aporta una experiencia enriquecedora al incluir "*un componente de atención móvil para desplazados y comunidades ribereñas, con unidades itinerantes dotadas de psicólogos y abogados, que recorren veredas remotas conforme a un cronograma acordado con líderes comunitarios*" (Gobernación de Vichada, 2024, p. 104). Este modelo de brigada móvil representa un avance logístico y conceptual, pues traslada servicios especializados a territorios aislados. No obstante, las crónicas de usuarios y las bitácoras de las brigadas revelan que la frecuencia de las visitas generalmente mensual resulta insuficiente para dar seguimiento a procesos de protección que, por su naturaleza, requieren acompañamiento más cercano y continuo (Rendición de Cuentas 2023, p. 92). Además, la dependencia de un cronograma pactado con líderes locales introduce una vulnerabilidad: cualquier cambio de liderazgo o de ruta fluvial puede interrumpir las jornadas, dejando a comunidades enteras sin atención.

Los informes internos señalan la ausencia de indicadores de impacto a largo plazo sobre el bienestar emocional de los niños atendidos, lo que dificulta la evaluación de la eficacia de las actividades lúdicas como herramienta de recuperación integral (Informe de Resultados Línea Base, p. 41). En conjunto, estos ejemplos muestran un patrón: la normatividad y los planes de desarrollo reconocen la diversidad cultural, étnica, sexual y de capacidad, y han incorporado protocolos, rutas y brigadas móviles como mecanismos de atención diferenciada. Sin embargo, persiste una tensión entre la formalidad de estos lineamientos y la capacidad operativa real de las comisarías, marcada por la precariedad laboral de mediadores, la insuficiente dotación de infraestructura, la dispersión territorial y la falta de indicadores robustos. Este desajuste implica que la "inclusión efectiva" se limite a casos aislados y no se consolide como política pública integral.

Desde una perspectiva valorativa, la atención a poblaciones vulnerables en las Comisarías de Familia constituye un avance paradigmático, pues intenta responder a la heterogeneidad de las víctimas y a sus necesidades específicas. No obstante, el éxito de esta subcategoría depende de tres condiciones: la institucionalización de los roles de mediación cultural y de enlaces locales con contratos de largo plazo; la adecuación física de las sedes mediante inversiones escalonadas y vectores de acceso diferenciado; y el diseño de indicadores de seguimiento continuo que midan no solo la cobertura geográfica, sino la calidad, pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones. Solo así la atención diferenciada dejará de ser un eslogan y se consolidará como una práctica arraigada en todo el territorio nacional.

6.7.3. Satisfacción y Confianza

Este apartado analiza **la satisfacción y confianza** como indicadores cualitativos clave para evaluar la aceptación de los servicios de atención a la violencia de género. No se trata solo de medir la eficiencia administrativa, sino de captar si las víctimas perciben estos espacios como seguros, empáticos y capaces de garantizar su protección real**.**

En primer lugar, Diagnóstico de Comisarías de Familia realizado por la Corporación Sisma Mujer documenta que, "*en el diagnóstico participativo se aplicaron encuestas semiestructuradas a usuarias, arrojando un 68 % de satisfacción con la atención recibida en la comisaría, destacando la claridad en los procesos y la empatía del personal*" (Diagnostico de comisarías de familia digital.pdf, p. 37). Este dato sugiere un impacto positivo de las mejoras en protocolos y formación del personal, particularmente en habilidades interpersonales. Sin embargo, la metodología empleada encuestas semiestructuradas aplicadas en un único diagnóstico plantea interrogantes sobre su validez externa. La falta de datos longitudinales impide discernir si esta percepción refleja una tendencia sostenible o un resultado circunstancial. Asimismo, el enfoque en la fase inicial de atención omite evaluar dimensiones críticas como el seguimiento de casos o la efectividad de las medidas de protección, aspectos determinantes en la confianza institucional a mediano plazo.

En un segundo eje, el ED Annual Report 2024 del Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres añade una dimensión cualitativa al reportar que "*la percepción de confianza en las Comisarías de Familia aumentó en un 22 % tras la implementación de protocolos de retroalimentación, según mediciones cualitativas con grupos focales*" (ed-annual report 2024 es pdf, p. 58). Esta alza de más de veinte puntos porcentuales tras la introducción de mecanismos de retroalimentación institucional indica que escuchar activamente a las víctimas y retroalimentarles las acciones tomadas refuerza su confianza. Sin embargo, restringir la evaluación a comisarías "piloto" con protocolos sofisticados limita la validez externa de esta mejora. En la mayoría de las sedes, la retroalimentación sigue siendo verbal y esporádica, sin protocolos formales ni canales escritos que garanticen el cierre del ciclo comunicacional. Así, la promesa de "retroalimentación" corre el riesgo de convertirse en un ejercicio simbólico que no se materializa en prácticas sostenibles en todo el territorio.

Un tercer hallazgo proviene del informe Datos para el cambio: violencias, donde "en sesiones de grupos focales con mujeres rurales, la principal demanda es la mejora en la comunicación institucional, factor que influye directamente en la confianza y disposición a denunciar" (El informe *Datos para el cambio*, p. 14). Esta voz colectiva de mujeres en contexto rural pone en evidencia un vacío crítico: las comisarías suelen implementar protocolos unidireccionales de atención, sin adaptar sus canales de comunicación a las particularidades lingüísticas, tecnológicas y culturales de zonas apartadas. La "comunicación institucional" no solo abarca la claridad de los pasos a seguir, sino también la generación de espacios de confianza donde las víctimas se sientan seguras de expresar sus dudas y temores. La ausencia de estrategias de comunicación diferencial no solo erosiona la satisfacción, sino que puede retraer a las víctimas a no denunciar, perpetuando un círculo de violencia silenciada.

Finalmente, la Verificación del Avance 2021 señala que "se incluyó un módulo de entrevistas a víctimas, donde el 54 % afirmó sentirse 'segura y escuchada', lo cual se registró como indicador clave de calidad y confianza institucional" (Comisarias de Familia Verificación del avance 2021.pdf, p. 63). Este dato, ligeramente inferior al 68 % de satisfacción

general, sugiere que la sensación de seguridad y de ser escuchada es un aspecto más frágil de la experiencia institucional. La discrepancia entre satisfacción general y sensación de seguridad indica que, aunque las usuarias valoran la atención técnica, aún perciben riesgos al compartir detalles íntimos de su experiencia, lo que puede reflejar falta de condiciones físicas adecuadas (privacidad, espacios seguros) o de capacitación en contención emocional por parte del personal. Asimismo, la utilización de este módulo en una sola fase de verificación anual limita la capacidad de detectar deterioros o mejoras inmediatas en la percepción de seguridad.

Para avanzar hacia un modelo integral de evaluación participativa se requieren transformaciones estructurales. Es imperativo desarrollar sistemas de monitoreo continuo que superen la lógica de diagnósticos puntuales, incorporando indicadores sensibles al contexto cultural y territorial. Simultáneamente, resulta urgente estandarizar protocolos de retroalimentación con garantías de cierre comunicacional en todas las dependencias, independientemente de su ubicación geográfica o capacidad operativa. Estos avances deben complementarse con la creación de instrumentos específicos para poblaciones vulnerables, que consideren variables lingüísticas, étnicas y de accesibilidad. Solo mediante esta aproximación multidimensional será posible transformar los indicadores de satisfacción y confianza en herramientas efectivas para la mejora continua de los servicios de atención a víctimas de violencia de género.

6.8. Otras categorías

Existen otras categorías que dispone el pliego de condiciones como atención a víctimas, capacidad financiera, salud psicosocial, impacto de las intervenciones, acceso a la justicia y protección de derechos, prevención y restablecimiento de derechos, datos demográficos, entre otros, que no se desarrollan en este documento porque no se encontró documentación suficiente.

Estos aspectos serán objeto de estudio durante la fase **de recolección de información primaria**, donde se emplearán metodologías como entrevistas, encuestas y análisis de casos para profundizar en su evaluación. De este modo, se garantizará un abordaje integral conforme a los requisitos

del pliego y se complementarán los hallazgos preliminares obtenidos en esta etapa.

Además, estas categorías pendientes de análisis representan ejes fundamentales para garantizar una evaluación integral y alineada con los objetivos del proyecto. Su inclusión en la siguiente fase permitirá identificar brechas, oportunidades y áreas de mejora, asegurando que las intervenciones no solo cumplan con los requisitos formales, sino que también generen un impacto tangible en la población beneficiaria.

Finalmente, el estudio de estos componentes durante la fase de recolección primaria fortalecerá la rigurosidad y transparencia del proceso. Al incorporar perspectivas multidisciplinarias y datos directos, se podrá contrastar la información teórica con la realidad operativa, facilitando la toma de decisiones basada en evidencia y optimizando los resultados del programa en su conjunto.

7. Síntesis de Hallazgos preliminares

El presente capítulo, tiene como objetivo exponer los resultados más significativos del análisis inicial del estado del arte documental que abarca normas, decretos, jurisprudencia, informes institucionales y estudios académicos que sustentan la caracterización de la capacidad institucional de las Comisarías de Familia, tal como se muestra a continuación.

Capacidad Institucional

Aunque la mayoría de las comisarías dispone de un marco organizativo claramente definido en normativa y manuales de funciones, en la práctica se observan indicios de que su implementación varía según la sede y el contexto territorial. En ciertas jurisdicciones, la frecuencia y el seguimiento de las reuniones quincenales de coordinación interna parecen depender en gran medida de la disponibilidad de tiempo del personal, lo cual podría limitar la eficacia de estos espacios como mecanismos de mejora continua. De manera similar, si bien existen perfiles profesionales estandarizados comisario(a), asistentes sociales, abogados algunas sedes muestran niveles de rotación elevados y contrataciones temporales que podrían incidir en la consistencia de la atención. Finalmente, los recursos

tecnológicos asociados a la gestión de casos todavía no alcanzan una cobertura homogénea: mientras algunas comisarías han iniciado la transición hacia sistemas electrónicos, otras mantienen registros en papel, lo que sugiere la necesidad de un programa de fortalecimiento gradual y adaptado a las capacidades locales.

Procesos de Atención y Acceso

La ruta de atención formalizada cuenta con fases y tiempos de respuesta bien establecidos en lineamientos técnicos nacionales. No obstante, en algunos municipios rurales se percibe que cumplir estrictamente esos plazos resulta complejo, debido a limitaciones de personal y conectividad. Asimismo, aunque existe un Formato Único para la remisión a Fiscalía e ICBF, su utilización no siempre incorpora un ciclo de retroalimentación que cierre el acompañamiento de forma explícita. Este escenario invita a considerar ajustes operativos que permitan flexibilizar la secuencia de pasos sin sacrificar la calidad del servicio, así como la introducción progresiva de herramientas digitales que faciliten la trazabilidad.

Coordinación Interinstitucional

Las mesas de trabajo mensuales o bimestrales reúnen a actores clave (Fiscalía, ICBF) y en muchos territorios han servido para articular esfuerzos y validar protocolos unificados. Sin embargo, en algunos casos se advierte que los acuerdos quedan registrados en actas sin un seguimiento formalizado de plazos o responsables, lo cual puede dificultar su implementación. Del mismo modo, los convenios con universidades y organizaciones sociales han aportado experiencias innovadoras pasantías, brigadas móviles, pero su sostenibilidad a mediano plazo podría beneficiarse de indicadores de impacto y de esquemas de financiamiento más estables que garanticen la continuidad cuando cambian las administraciones locales.

Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua

El establecimiento de indicadores de eficiencia, eficacia y satisfacción usuaria ha impulsado el reporte periódico de resultados, pero

en ocasiones dichos datos parecen utilizares más como un ejercicio de rendición de cuentas administrativa que como motor de cambios operativos concretos. Las auditorías semestrales y los informes de resultados ofrecen información valiosa sobre brechas y desvíos, aunque su potencial transformador se ve reducido si no se vincula de forma explícita con planes de acción, presupuestos y capacitaciones focalizadas. Para avanzar, podría explorarse la implementación de ciclos de retroalimentación más participativos y de tableros de control que integren alertas tempranas.

Enfoque Diferencial y Calidad de Servicio

La incorporación de la perspectiva de género y de protocolos para poblaciones vulnerables representa un paso importante hacia una atención más inclusiva. No obstante, en campo se identifican situaciones en las que los mediadores culturales o traductores son contratados temporalmente, lo que podría afectar la continuidad de la confianza comunitaria. De igual forma, los estudios de satisfacción y confianza usuaria ofrecen cifras alentadoras, pero suelen corresponder a encuestas puntuales sin seguimiento longitudinal, lo que sugiere la oportunidad de desarrollar metodologías de evaluación continua y espacios de diálogo donde las propias víctimas participen en la mejora de los servicios.

Ilustración 13. Hallazgos preliminares



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

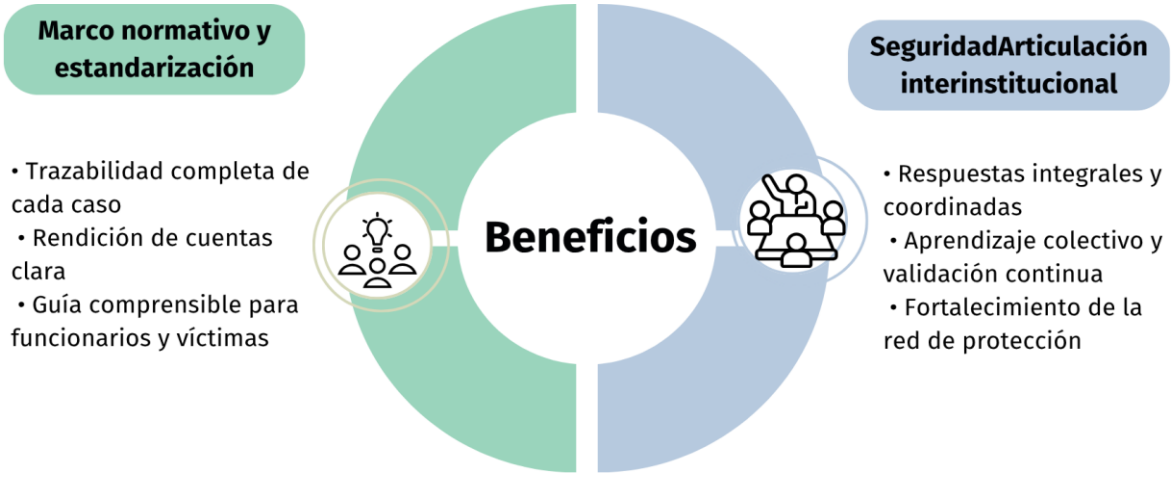
La ilustración sintetiza los hallazgos por categoría: desde la variabilidad en la implementación de funciones institucionales hasta los desafíos en el cumplimiento de plazos en zonas rurales. También resalta avances, como las mesas de coordinación interinstitucional, y limitaciones, como las métricas centradas en rendición de cuentas o la falta de seguimiento longitudinal en los estudios de satisfacción.

7.1. Fortalezas

El modelo de atención de las Comisarías de Familia cuenta con un marco normativo sólido que define con claridad roles, procesos y estándares de calidad. La existencia de manuales de funciones y lineamientos técnicos ha permitido estandarizar la secuencia de acciones desde la recepción de la denuncia hasta el seguimiento de las medidas de protección, lo cual favorece la trazabilidad de los casos y asegura que cada etapa cuente con formatos y plazos definidos. Esta formalización facilita la rendición de cuentas y otorga un esquema comprensible que orienta tanto a los funcionarios como a las víctimas sobre qué esperar en cada fase del proceso.

Asimismo, la articulación interinstitucional, materializada en mesas de trabajo periódicas y convenios con entidades como la Fiscalía, el ICBF y organizaciones académicas, ha consolidado experiencias de colaboración que amplían el alcance de los servicios y promueven respuestas más integrales. Estos espacios técnicos han sido claves para validar protocolos unificados y compartir buenas prácticas, generando un entorno de aprendizaje colectivo que, cuando se implementa con continuidad, refuerza la coherencia de la ruta de atención y fortalece la red de protección.

Ilustración 14. Fortalezas



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

7.2. Debilidades y áreas de mejora

A pesar de la existencia de un sólido marco normativo y de manuales de funciones que definen con claridad los roles y responsabilidades del equipo interdisciplinario, la realidad operativa de las Comisarías de Familia revela importantes debilidades en la gestión del recurso humano. La elevada rotación del personal, combinada con una frecuencia significativa de contrataciones temporales, impide la consolidación de equipos estables capaces de adquirir experiencia y conocimiento profundo de los procedimientos.

La infraestructura y los recursos tecnológicos representan otra área crítica para la mejora. Mientras algunas sedes han avanzado en la digitalización de expedientes y la adopción de sistemas electrónicos de gestión de casos, muchas Comisarías mantienen el uso predominante de registros en papel. Esta heterogeneidad dificulta la interoperabilidad con otras plataformas institucionales y retrasa la recuperación de información, lo cual incide negativamente en la trazabilidad de los procesos y la generación de estadísticas confiables. La ausencia de alertas automáticas o de tableros de control impide detectar de manera temprana cuellos de botella en el flujo de atención y limita la capacidad de los equipos para responder con agilidad a situaciones de riesgo.

En materia de coordinación interinstitucional, las mesas de trabajo y los convenios con entidades como la Fiscalía y el ICBF han sido un avance significativo para la visibilización de casos y la unificación de protocolos. Sin embargo, la falta de mecanismos formales de seguimiento a los acuerdos pactados, la carencia de plazos y de responsables específicos para su implementación, así como la escasa asignación de recursos presupuestales propios para estas iniciativas, dificultan la efectividad de estas alianzas. La sostenibilidad de proyectos piloto, como brigadas móviles o pasantías conjuntas, se ve amenazada por la insuficiente planificación a mediano y largo plazo y por la dependencia de financiamiento externo o de la voluntad política de las administraciones locales.

Por último, los sistemas de monitoreo y evaluación actuales tienden a priorizar la rendición de cuentas y el cumplimiento de indicadores administrativos, en lugar de servir como motores de mejora continua. Los informes periódicos identifican brechas y desviaciones, pero rara vez se vinculan a planes de acción concretos con asignación específica de recursos y capacitaciones focalizadas. Del mismo modo, los procesos de atención carecen de un ciclo de retroalimentación completo que garantice el cierre de los casos y la revisión del impacto de las medidas administrativas impuestas. La atención diferencial, que contempla protocolos para poblaciones vulnerables y enfoque de género, se ve limitada por la contratación temporal de mediadores culturales y la ausencia de evaluaciones longitudinales de satisfacción usuaria.

En conjunto, estas debilidades señalan la necesidad de un plan integral de fortalecimiento que contemple: la profesionalización y estabilidad del talento humano; un programa escalonado de modernización tecnológica; la formalización de mecanismos de seguimiento interinstitucional con indicadores de desempeño claros; la adopción de ciclos participativos de retroalimentación; y el desarrollo de metodologías de evaluación continua que involucren de manera activa a las víctimas y a la comunidad. Solo así será posible cerrar las brechas identificadas y alcanzar un modelo de atención que responda con eficacia, coherencia y sostenibilidad a las necesidades de las familias en situación de vulnerabilidad.

7.3. Amenazas y riesgos identificados

El **desequilibrio tecnológico** entre sedes urbanas y rurales emerge como una de las amenazas más críticas. Mientras algunas Comisarías disponen de plataformas electrónicas de gestión de casos y cuentan con acceso estable a internet, otras siguen dependiendo de archivos en papel y señal de conectividad intermitente. Esta brecha expande las desigualdades territoriales, pues impide que las oficinas de municipios pequeños activen alertas automáticas, consulten información en tiempo real o integren datos con sistemas como SIVIGE. En la práctica, esto define en demoras en la apertura de carpetas, pérdida de información sensible durante traslados físicos de documentos y dificultades para generar reportes ágilmente, lo que pone en riesgo el derecho de las comunidades menos favorecidas a recibir atención oportuna y confiable.

La **inestabilidad laboral** y la elevada rotación de profesionales conforman un segundo vector de riesgo. La alternancia constante de comisarios, asistentes sociales y abogados, muchas veces vinculados bajo contratos temporales, provoca una pérdida continua de conocimiento institucional. Cada relevo obliga a reiniciar procesos de inducción y validación de buenas prácticas, lo cual ralentiza el tratamiento de casos y debilita la formación de una cultura organizacional sólida. Esta volatilidad dificulta el seguimiento longitudinal de expedientes y reduce la capacidad de crear equipos multidisciplinarios cohesionados, generando vacíos en la atención psicosocial y jurídica que las víctimas reciben.

En tercer lugar, la **ausencia de un mecanismo formal de contrarreferencia** tras la remisión de expedientes a entidades como la Fiscalía o el ICBF coloca a las usuarias en un limbo institucional. Sin canales claros para verificar que las medidas de protección se implementen efectivamente, la Comisaría de Familia inicial queda sin herramientas para confirmar el cumplimiento de las órdenes administrativas o judiciales, lo que socava la confianza de las víctimas y disminuye la integridad de la ruta de atención.

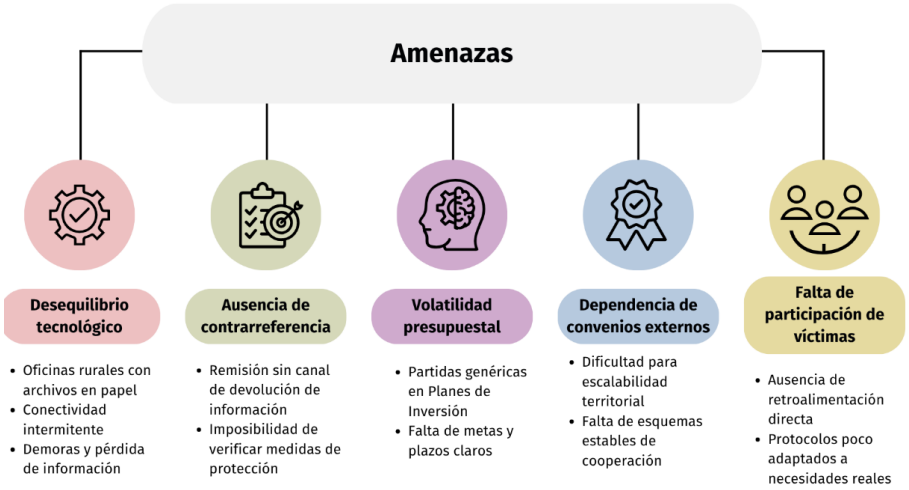
La **volatilidad presupuestal** constituye la cuarta amenaza. Muchos Planes Anuales de Inversión Municipal incluyen partidas para las Comisarías

de Familia de manera genérica, sin metas ni plazos específicos, lo que deja a estas dependencias vulnerables ante ajustes abruptos de recursos. La falta de planificación financiera a mediano y largo plazo impide sostener proyectos de modernización tecnológica, capacitaciones continuas y mejoras de infraestructura, elevando la posibilidad de que iniciativas innovadoras se interrumpan con cambios en la administración local.

Adicionalmente, la **dependencia de convenios externos** con universidades y organizaciones de la sociedad civil ha generado experiencias piloto valiosas, como brigadas móviles y pasantías, pero su continuidad depende de financiamiento temporal. La ausencia de esquemas estables de cooperación institucional dificulta escalar estas prácticas a todo el territorio y garantiza su sustentabilidad cuando cambian las políticas locales.

Por último, la **falta de participación activa de las víctimas y la comunidad** en los procesos de evaluación y mejora limita el aprendizaje institucional. Los mecanismos de retroalimentación actuales se basan en encuestas puntuales y reportes administrativos que rara vez involucran directamente a quienes han sido atendidos. Sin espacios formales de diálogo donde las propias usuarias puedan aportar su experiencia, resulta complejo ajustar protocolos para responder a necesidades emergentes, lo que a largo plazo puede erosionar la legitimidad y eficacia del modelo de atención de las Comisarías de Familia.

Ilustración 15. Riesgos y amenazas identificadas



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

8. Implicaciones para el Diagnóstico y Caracterización

Este capítulo articula de manera fundamental la teoría con la práctica, demostrando que los hallazgos documentales no son solo un marco de referencia, sino la base que orienta la construcción metodológica del trabajo de campo. A partir del análisis de los documentos revisados, se definen con precisión las variables clave, se diseñan los instrumentos de recolección de datos y se establecen las unidades de observación, asegurando que cada decisión metodológica responda a evidencia concreta y no a supuestos arbitrarios. Este proceso no se limita a una fase introductoria, sino que opera como un eje transversal que garantiza coherencia entre lo teórico y lo empírico, anticipando posibles desafíos en la recolección de datos y validando la pertinencia de las estrategias de análisis. Así, el análisis documental trasciende su rol tradicional como etapa exploratoria para convertirse en un componente activo y determinante en la estructura metodológica, evitando redundancias y asegurando que cada paso en el trabajo de campo esté sólidamente fundamentado en los antecedentes identificados.

El capítulo se compone de dos apartados. En el primero se desarrollan los aportes específicos del análisis documental al diseño del diagnóstico de fase 2, haciendo énfasis en cómo los vacíos detectados en registros como el SICOFA (que no se encuentra en funcionamiento a la fecha), en los planes de desarrollo territorial o en los protocolos institucionales revelan necesidades sustantivas de recolección primaria de información y definen líneas de profundización. En el segundo apartado se presentan las propuestas metodológicas derivadas de estos hallazgos, donde se detalla cómo las fuentes revisadas contribuyen en la construcción de instrumentos de la fase 2, ya sea en el diseño de encuestas y entrevistas, en el enfoque territorial o en las estrategias de triangulación de datos.

Tabla 5. Diagnóstico y caracterización

Componente	Descripción
Función transversal del análisis documental	Articula teoría y práctica, convirtiendo el análisis de documentos en un eje que garantiza coherencia entre antecedentes y trabajo de campo; evita redundancias y fundamenta cada decisión metodológica en evidencia concreta.

Componente	Descripción
Definición de variables clave, instrumentos y unidades	A partir de los hallazgos documentales se precisan las variables a medir, se diseñan los instrumentos de recolección (encuestas, guías de entrevista) y se establecen las unidades de observación para que respondan a vacíos y necesidades reales
Aportes al diseño del diagnóstico de fase 2	Identifica ausencia de registros nacionales de información comisarial, planes de desarrollo territorial y protocolos institucionales, revelando necesidades concretas de recolección primaria y orientando las líneas de profundización del diagnóstico.
Propuestas metodológicas para instrumentos de fase 2	Detalla cómo las fuentes revisadas informan la construcción de encuestas y entrevistas, el enfoque territorial y las estrategias de triangulación de datos, asegurando pertinencia y validez de los instrumentos.

Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

8.1. Aportes al diseño del diagnóstico de fase 2

Los resultados del análisis documental realizado constituyen una base estratégica para definir las prioridades técnicas y metodológicas del diagnóstico a desarrollarse en la fase 2 del proyecto. A partir de la revisión de documentos institucionales, bases de datos, normativas vigentes, planes de desarrollo territorial, protocolos operativos y herramientas pedagógicas, se identificaron brechas estructurales que condicionan la compresión del funcionamiento de las Comisarías de Familia y su capacidad real de respuesta frente a las disposiciones de la Ley 2126 de 2021. Esta lectura crítica de las fuentes revela tres tipos de vacíos que inciden directamente en el diseño del trabajo de campo: vacíos de cobertura, vacíos de profundidad y vacíos de aplicabilidad. El primero se refiere a la ausencia de información sobre municipios y zonas con poca o nula documentación institucional disponible; el segundo alude a la superficialidad con la que se abordan dimensiones clave como la gestión presupuestal, el seguimiento de casos o la articulación intersectorial; y el tercero da cuenta de la distancia entre lo que dicen los manuales, protocolos o lineamientos, y la manera en que estos son aplicados o no en contextos institucionales concretos.

De igual manera, la revisión de planes de desarrollo municipal y departamental muestra que las Comisarías de Familia aparecen

mencionadas de forma superficial, sin articulación con objetivos, metas o presupuestos claros. Este hallazgo no solo revela un nivel bajo de priorización política e institucional, sino que también pone en evidencia una desconexión entre la política pública nacional y los instrumentos locales de planificación. Por tanto, el trabajo de campo debe incluir preguntas específicas que exploren las causas de esta omisión, los niveles de coordinación entre comisarías y administraciones locales, la inclusión o no de líneas presupuestales específicas en los planes de inversión, y el grado de presencia de las comisarías en espacios de decisión como los comités de justicia, las mesas de equidad de género o los consejos de política social. Las entrevistas a funcionarios locales y las matrices de análisis de contexto permitirán complementar esta línea de indagación, apuntando a caracterizar no solo la existencia formal de las comisarías, sino su posicionamiento institucional en las estructuras locales de gobierno.

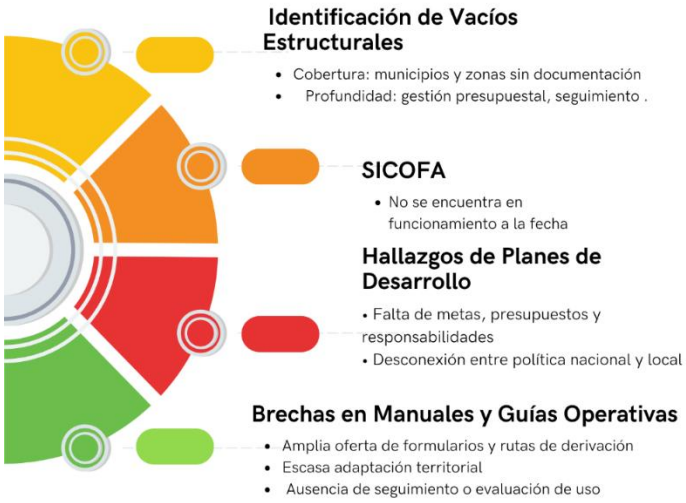
El análisis documental también permitió identificar una profusión de manuales, cartillas y guías operativas orientadas a estandarizar procesos de atención, formularios de intervención, rutas de derivación y estrategias de abordaje integral. Sin embargo, estos instrumentos presentan escasos niveles de adaptación territorial y una limitada implementación efectiva, como lo demuestra la inexistencia de mecanismos de seguimiento o evaluación en los documentos revisados. Este hallazgo lleva a incluir, en los instrumentos de campo, preguntas orientadas a conocer si dichos materiales son conocidos, utilizados, adaptados o considerados inaplicables por parte de las comisarías. Así mismo, permite prever la necesidad de que las visitas técnicas incluyan una verificación de uso de estos instrumentos en la atención cotidiana, así como un análisis cualitativo sobre su pertinencia y utilidad en contextos específicos. De este modo, se podrá avanzar en una comprensión situada del grado de alineación entre las herramientas normativas y las prácticas reales de las comisarías, insumo esencial para los lineamientos técnicos del proyecto.

Un aspecto adicional que emerge del análisis de fuentes es la centralidad de las funciones reactivas particularmente la atención a casos de violencia en el contexto familiar, frente a las funciones preventivas, pedagógicas y de seguimiento. Esta sobredimensión de lo reactivo ha generado una sobrecarga funcional en las comisarías, limitando su capacidad para desplegar acciones integrales de prevención, restitución

de derechos y acceso efectivo a la justicia. Esta situación debe ser abordada en el diagnóstico de fase 2 mediante preguntas específicas que indaguen sobre la distribución real del tiempo laboral en las diferentes funciones, las estrategias que utilizan los equipos para priorizar casos, y las posibles tensiones entre lo legalmente establecido y lo efectivamente implementado. Además, se incluirá en el cuestionario un módulo sobre percepción institucional que permita valorar hasta qué punto los funcionarios consideran que cuentan con las condiciones necesarias para cumplir con la integralidad del mandato de la Ley 2126 de 2021.

Por último, la identificación de territorios, poblaciones y contextos recurrentemente invisibilizados en los registros documentales como municipios rurales dispersos, comunidades étnicas, zonas afectadas por el conflicto armado plantea la necesidad de un enfoque diferencial y territorial en el diseño del diagnóstico de fase 2. Este enfoque deberá traducirse en una segmentación específica de los instrumentos, la inclusión de preguntas sobre capacidades para el enfoque étnico y territorial, la caracterización de barreras de acceso a la justicia, y la comprensión de las estrategias locales de protección de derechos en ausencia o precariedad institucional. Así, el diagnóstico no solo será exhaustivo en términos técnicos, sino también legítimo en términos sociales y representativo en términos territoriales, cumpliendo con el mandato de construir una línea base realista, útil y aplicable para el fortalecimiento de las Comisarías de Familia.

Ilustración 16. Aportes al diseño del diagnóstico de fase 2



Elaboración Consorcio Red Comisarías 2025

8.2. Propuestas metodológicas derivadas del análisis de fuentes

La revisión documental realizada en el marco de la fase 1 permitió identificar vacíos relevantes en la información disponible sobre las Comisarías de Familia, así como patrones de funcionamiento institucional que presentan profundas variaciones según el territorio, el nivel de articulación interinstitucional, la disponibilidad de recursos y el enfoque con el que se implementan los mandatos de la Ley 2126 de 2021. Más allá de una caracterización general, el análisis de fuentes secundarias dejó en evidencia que existen áreas sustantivas sobre las cuales no hay datos consistentes ni actualizados, como, por ejemplo: la forma de contratación y estabilidad del personal, la disponibilidad y uso efectivo de herramientas tecnológicas y protocolos de atención, las condiciones físicas de las sedes, o la forma en que se operacionalizan los enfoques diferenciales en contextos específicos. Estos hallazgos permiten estructurar con mayor precisión el trabajo de campo en la fase 2, no solo al delimitar las temáticas prioritarias que deben profundizarse, sino al sugerir qué aspectos necesitan ser observados directamente, cuáles requieren ser contrastados con otras fuentes, y en qué casos se hace necesario recoger información desde diferentes actores institucionales para entender las dinámicas locales.

En este sentido, los resultados del análisis documental no deben ser interpretados únicamente como insumos temáticos, sino como orientadores metodológicos que permiten establecer vínculos entre lo ya conocido y lo que se debe investigar. No se trata de hacer una recolección de información a ciegas, sino de diseñar una estrategia de campo que tenga sentido frente a los vacíos encontrados: que consulte directamente las dimensiones más débiles, que amplíe o complemente los datos fragmentarios y que permita generar evidencia empírica sobre condiciones institucionales que actualmente no se encuentran reflejadas en los registros oficiales. Por tanto, el valor metodológico del análisis documental radica en su capacidad de anticipar necesidades técnicas del trabajo de campo, de priorizar dimensiones de análisis y de advertir sobre factores de contexto que deben ser considerados en el diseño muestral, en la formulación de preguntas y en la interpretación de los hallazgos futuros. La fase 2, en consecuencia, no comienza desde cero, sino desde un piso construido colectivamente a partir del estudio crítico de lo ya documentado.

El primer componente metodológico derivado de los hallazgos es la necesidad de adoptar un enfoque mixto, que combine herramientas cuantitativas y cualitativas, articuladas a través de una lógica de triangulación. La naturaleza de las brechas identificadas como la ausencia de funcionamiento de un sistema como el SICOFA, la limitada representación de contextos rurales y étnicos, y la escasa información sobre procesos internos de atención obliga a diseñar instrumentos que no solo capture datos objetivos, sino también permita comprender las lógicas de funcionamiento institucional desde la perspectiva de los actores que hacen parte de las comisarías y de las entidades asociadas. Así, el enfoque mixto no es una opción técnica entre varias, sino una necesidad derivada directamente de la complejidad del objeto de estudio. Las encuestas estructuradas aportarán datos sistemáticos sobre recursos humanos, infraestructura, procesos y articulación institucional; las entrevistas semiestructuradas permitirán explorar significados, valoraciones, conflictos, adaptaciones y tensiones; y las visitas técnicas facilitarán la verificación empírica de condiciones materiales, flujos de atención y uso de herramientas operativas.

Un segundo aporte metodológico central está relacionado con el diseño del universo y la muestra. La revisión documental mostró que existen profundas desigualdades territoriales en el funcionamiento de las comisarías, así como diferencias estructurales entre municipios según su categoría, localización, tipo de población atendida y nivel de desarrollo institucional. Estas condiciones exigen un diseño muestral estratificado, que permita representar adecuadamente la heterogeneidad del universo. A partir de las variables analizadas, se propone establecer estratos territoriales diferenciados por regiones y tipos de municipio (urbano, rural, intermedio), así como incluir criterios de representación para zonas con presencia significativa de comunidades étnicas, territorios PDET y municipios priorizados por condiciones de violencia o conflicto. Esta estratificación debe estar presente tanto en la selección de municipios como en la definición de unidades de observación dentro de cada territorio, de modo que se garantice un análisis representativo y comparativo entre distintos contextos.

En tercer lugar, los hallazgos identificados en los documentos revisados permiten construir módulos temáticos para los instrumentos,

centrados en dimensiones clave de análisis. Estos módulos deben contemplar, al menos, las siguientes áreas: composición del equipo de trabajo, condiciones laborales y de contratación, infraestructura física y tecnológica, acceso a recursos, procesos y flujos de atención, cumplimiento del enfoque diferencial, articulación interinstitucional, uso de herramientas y protocolos, presencia en espacios de planeación y seguimiento, percepción sobre capacidades institucionales, y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la Ley 2126 de 2021. Cada módulo deberá diseñarse con preguntas cerradas y abiertas que permitan tanto la comparación entre unidades como la captura de especificidades contextuales. Asimismo, será necesario establecer mecanismos de control de calidad de la información recolectada, para evitar errores sistemáticos y garantizar la consistencia interna de los datos.

Como cuarto punto, se encontró que uno de los aportes más relevantes de la revisión documental fue poner en evidencia la ausencia de una sistematización clara sobre las prácticas de articulación informal y resolución de conflictos interinstitucionales por parte de las comisarías. Aunque muchos documentos mencionan la necesidad de coordinación entre actores del sistema de protección, justicia y salud, no existen datos que permitan identificar cómo se resuelven, en la práctica, las tensiones competenciales, los vacíos de respuesta institucional o los desacuerdos en la interpretación de rutas. Esto sugiere la necesidad de incluir, en el trabajo de campo, un módulo cualitativo específico sobre estrategias informales de articulación, que permita captar prácticas emergentes, soluciones ad-hoc y redes de apoyo que no están documentadas formalmente, pero resultan clave para entender el funcionamiento operativo del sistema.

En quinto lugar, se identificó una carencia significativa de información sobre los procesos de formación, actualización y acompañamiento técnico recibidos por el personal comisarial, más allá de la existencia de lineamientos generales. Muchos informes hacen referencia a capacitaciones aisladas o materiales técnicos distribuidos, pero no se cuenta con datos sistemáticos que permitan valorar su pertinencia, frecuencia, aplicabilidad o impacto real sobre la labor de quienes ejercen funciones en las comisarías. Esto exige incluir en los instrumentos del trabajo de campo un módulo específico sobre trayectorias formativas, percepción de necesidades de capacitación,

pertinencia temática de los apoyos recibidos, y barreras institucionales para su implementación.

El sexto punto emergente es la necesidad de observar cómo las comisarías enfrentan la gestión de casos complejos y de alta conflictividad familiar, sobre los cuales no existe una base de datos diferenciada ni protocolos específicos en muchas entidades. La revisión documental sugiere que estos casos, por su carga emocional, riesgos asociados y tiempos de resolución, tensionan particularmente la capacidad institucional de respuesta, pero no se encuentran adecuadamente representados en los reportes oficiales. Por tanto, se propone incorporar preguntas o técnicas de recolección que permitan identificar cómo se tramitan, priorizan o derivan este tipo de casos, y qué dispositivos internos se activan para su atención (comités, apoyos interinstitucionales, derivaciones técnicas, entre otros).

Séptimo, la revisión documental reveló inconsistencias importantes entre lo que dicen los manuales o marcos normativos y lo que efectivamente se monitorea o evalúa en la operación cotidiana. Es decir, hay una marcada asimetría entre los dispositivos normativos y los mecanismos reales de seguimiento, lo que hace indispensable incorporar una línea específica de indagación empírica sobre prácticas de monitoreo interno, sistematización de experiencias, uso de indicadores de gestión, y existencia (o no) de sistemas internos de retroalimentación. Este componente es clave para comprender no solo la calidad de la atención, sino también la capacidad institucional de autorregulación, mejora continua y aprendizaje organizacional.

Otro componente metodológico derivado del análisis es la necesidad de diferenciar los instrumentos según los actores a los que están dirigidos. No es lo mismo indagar a comisarios/as que a funcionarios de alcaldías o representantes de organizaciones sociales. Por ello, se proponen instrumentos diferenciados que respondan a la posición institucional de cada actor: encuestas estructuradas para funcionarios comisariales, entrevistas semiestructuradas para actores institucionales del nivel local, formularios de verificación para observadores de campo, y grupos focales o entrevistas abiertas en casos seleccionados de buenas prácticas. Esta diferenciación asegura que los instrumentos recojan información pertinente, válida y situada, y que se evite la sobrecarga o duplicación de preguntas.

Asimismo, el análisis de las fuentes también orienta el tipo de procesamiento y análisis de la información recolectada. Dado que muchas de las variables a estudiar no se encuentran estandarizadas en las bases existentes, será necesario diseñar esquemas de codificación específicos para las respuestas cualitativas, así como construir tipologías funcionales para categorizar las prácticas, procedimientos y configuraciones institucionales observadas. Esto permitirá desarrollar un análisis comparativo transversal, en el que se identifiquen patrones comunes, desviaciones significativas y factores explicativos en distintas escalas territoriales.

Finalmente, el levantamiento de información primaria también permitirá construir una línea base institucional de referencia para futuras acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de fortalecimiento institucional establecidos en el contrato. Esta línea base, fundamentada en evidencias directas, contextualizadas y representativas, será clave para el diseño de lineamientos técnicos que respondan no solo a principios normativos abstractos, sino también a las condiciones materiales, operativas y humanas en las que las comisarías desarrollan su labor cotidiana. Solo a partir de esta conexión sustantiva entre diagnóstico y realidad será posible avanzar hacia una política pública de justicia familiar verdaderamente transformadora, inclusiva y basada en evidencia.

9. Conclusiones y Recomendaciones

El análisis del estado del arte evidencia que el modelo de Comisarías de Familia en Colombia se encuentra en un punto de inflexión: si bien dispone de un marco jurídico sólido en la Ley 2126 de 2021 y se han desarrollado documentos técnicos de alto nivel conceptual, persiste una profunda disociación entre la arquitectura normativa y las condiciones materiales e institucionales para su implementación. Las brechas son especialmente visibles en el acceso desigual a recursos humanos cualificados, la falta de herramientas tecnológicas interoperables, y la dispersión de criterios de atención y derivación, lo que compromete la garantía de derechos en muchos contextos. Esta situación se agrava en municipios rurales y de categorías especiales, donde la ausencia de apoyos

técnicos estructurales y la precariedad institucional generan barreras sistemáticas para el cumplimiento de los principios de protección integral.

A nivel operativo, se identifican tensiones estructurales en tres planos interrelacionados: las limitaciones en la articulación efectiva entre el nivel nacional y los entes territoriales, que impiden una implementación uniforme de los lineamientos; la debilidad de los sistemas de información y seguimiento, que dificultan la trazabilidad de casos y la evaluación del desempeño institucional; y la desarticulación entre el enfoque diferencial prescrito y su operacionalización efectiva, especialmente en territorios con población étnica o rural dispersa. A esto se suma una escasa inversión en formación y actualización del talento humano, lo cual limita la aplicación adecuada de herramientas técnicas, rutas integrales y mecanismos de coordinación intersectorial.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que el modelo actual requiere una transformación que trascienda la formalización legal y se concentre en la creación de capacidades institucionales sostenibles, adaptadas a la diversidad territorial del país. Esta transformación solo será posible si el diagnóstico en campo se diseña no como un ejercicio de confirmación de falencias conocidas, sino como una oportunidad para mapear las capacidades instaladas, documentar las prácticas resilientes y construir una línea base situada que permita orientar futuras fases de implementación, asistencia técnica y evaluación.

En consecuencia, se recomienda que la fase de diagnóstico incorpore un diseño metodológico estratificado y sensible al territorio, que capture no solo las debilidades institucionales, sino también las condiciones de posibilidad para su fortalecimiento. Se propone combinar encuestas estructuradas y entrevistas semiestructuradas con visitas técnicas, observación participante y análisis de casos críticos, especialmente en territorios donde el cruce entre conflicto armado, ruralidad y debilidad institucional produce dinámicas particulares de atención o abandono. La muestra debe permitir comparar comisarías con diferentes trayectorias institucionales y niveles de desarrollo, generando evidencias contrastadas que alimenten una propuesta diferencial de política pública.

Por último, los lineamientos técnicos que surjan del proceso deben dejar atrás la lógica de la lista de chequeo normativa, y avanzar hacia la construcción de estándares operativos mínimos en infraestructura, planta interdisciplinaria, mecanismos de evaluación y acompañamiento continuo. Estos lineamientos deben ser pensados como instrumentos vivos, actualizables, con sistemas de monitoreo adaptativo, indicadores de confianza institucional y planes de formación diseñados a partir de las brechas evidenciadas. Solo así será posible cerrar la distancia entre la promesa legal y la garantía real de derechos en el marco de la justicia familiar.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Municipal de Bajo Baudó. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: Bajo Baudó*.

Alcaldía Municipal de La Tola. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: La Tola*.

Alcaldía Distrital de Leticia. (2023). *Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: Unidos por Leticia*.

Alcaldía de Necoclí. (2024). Plan de Desarrollo 2024–2027 Necoclí.

Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: Providencia.

Alcaldía Municipal de San Onofre. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: San Onofre.

Cabrera Cifuentes, L., Márquez Ramírez, L., Ospitia Rozo, J., Gómez Romero, L., Fernández Sierra, A., Pérez García, K., Franco Lozano, M., Herrera Cañavera, C., & Moreno Rodríguez, M. (2024). *Diagnóstico de comisarías de familia: Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Valle del Cauca* (1.ª ed.). Corporación Sisma Mujer.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 37.704.

Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 294 de 1996: Por la cual se desarrollan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Diario Oficial No. 42.128.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 575 de 2000: Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. Diario Oficial No. 44 247.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000: Por la cual se expide el Código Penal. Diario Oficial No. 44 829.

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 906 de 2004: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 44 377.

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006: Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. ICBF.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1146 de 2007: Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. Diario Oficial No. 47 060.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1251 de 2008: Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 48 600.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008: Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Diario Oficial No. 48 657.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48 975.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1639 de 2013: Por la cual se fortalecen las medidas de protección a las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000. Diario Oficial No. 49 309.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1639 de 2013: Por la cual se fortalecen las medidas de protección a las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000. Diario Oficial No. 49 309.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1850 de 2017: Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en

Colombia y se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono, entre otras disposiciones. Diario Oficial No. 50 649.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1850 de 2017: Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia y se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono, entre otras disposiciones. Diario Oficial No. 50 649.

Congreso de la República de Colombia. (2019, 26 de agosto). Ley 1996 de 2019: Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 4 de agosto). 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. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2022, 25 de enero). Ley 2197 de 2022: Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2022, 23 de junio). Ley 2215 de 2022: 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. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2023: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Diario Oficial.

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C.). (2022). *Actualización del Plan de Acción de la "Política Pública para las Familias 2021-2025"* (Registro Distrital No. 7359 de 4 de febrero

de 2022). Secretaría Distrital de Integración Social, Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Informe anual de estadísticas judiciales 2020.

Corporación Sisma Mujer. (2019). *Herramientas para el fortalecimiento de Comisarías de Familia*. Área de acceso a la justicia y no violencias. Corporación Sisma Mujer

Corte Constitucional Sala Novena de Revisión. (2016, 22 de enero). Sentencia T-012/16: Acción de tutela instaurada por Andrea contra la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá y la Superintendencia de Sociedades (Ref. exp. T-4.970.917).

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2017, 23 de enero). Sentencia T-027/17: Acción de tutela de Diana Patricia Acosta Perdomo contra la Comisaría de Familia Dieciséis de Bogotá D.C. y el Juzgado Veintinueve de Familia (Exp. T-5.742.929).

Corte Constitucional Sala Cuarta de Revisión. (2018, 3 de diciembre). Sentencia T-462/18: Acción de tutela contra providencias judiciales en procesos de violencia intrafamiliar (Exp. T-6.328.979). Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional Sala Segunda de Revisión. (2018). Sentencia T-468/18: Principio del interés superior del niño y derecho a tener una familia y no ser separado de ella (Exp. T-6.607.437). Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional Sala Tercera de Revisión. (2020, 21 de agosto). Sentencia T-344/20: Protección a mujeres víctimas de violencia e interpretación de la perspectiva de género en la administración de justicia (Exp. T-7.127.827 y T-7.404.113)

Corte Constitucional Sala Primera de Revisión. (2021, 24 de noviembre). Sentencia T-410/21: Acción de tutela instaurada por Marisol, agente

oficiosa de Lucero, contra la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali y otros (Exp. T-7.883.230)

Corte Suprema de Justicia. (2021, 10 de diciembre). Sentencia SC5039-2021.

Corte Constitucional Sala Octava de Revisión. (2022, 18 de febrero). Sentencia T-051/22: Acción de tutela de MEDA en nombre propio y de sus hijos contra el Juzgado Séptimo de Familia del Circuito de Barranquilla y demás autoridades (Exp. T-8.258.244).

Corte Constitucional Sala Octava de Revisión. (2023, 13 de marzo). Sentencia T-064/23: Acción de tutela de Lina Patricia León Galeano contra la Fiscalía General de la Nación y la Fiscalía Primera Local CAPIV de Barrancabermeja (Exp. T-8.938.896).

Corte Constitucional Sala Plena. (2023, 29 de marzo). Sentencia SU.091 de 2023: Acción de tutela interpuesta por Sara contra los miembros de la Corporación del Cabildo Indígena (Exp. T-8.833.393).

Corte Constitucional Sala Cuarta de Revisión. (2023, 23 de mayo). Sentencia T-172/23: Acción de tutela instaurada por LMCC contra la Comisaría Quince de Familia Antonio Nariño (Exp. T-8.888.700).

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2023, 29 de mayo). Sentencia T-181/23: Acción de tutela interpuesta por María, en nombre propio y en representación de su hijo menor Andrés, contra la Comisaría Segunda de Familia de Envigado (Antioquia) (Exp. T-8.993.278).

Corte Constitucional Sala Cuarta de Revisión. (2023, 30 de mayo). Sentencia T-185/23: Acción de tutela instaurada por María contra la Comisaría Tercera de Familia de Ibagué (Exp. T-8.936.097)

Corte Constitucional Sala Octava de Revisión. (2023). Sentencia T-219/23: Acción de tutela interpuesta por Martha, a través de apoderado, en nombre propio y de la menor Natalia, contra la Comisaría de Familia de Cota (Cundinamarca) (Exp. T-9.173.893.

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2023). Sentencia T-028/23: Acción de tutela en proceso de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2024, 19 de abril). Sentencia T-121/24: Acción de tutela interpuesta por Camila en nombre propio y de su hija contra la Comisaría de Familia y la Personería Municipal de Azul (Exp. T-9.681.920).

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2024, 19 de abril). Sentencia T-130/24: Acción de tutela de Camila y su hija Sofía contra la Comisaría de Familia y la Personería Municipal de Azul (Exp. T-9.681.920).

Corte Constitucional Sala Séptima de Revisión. (2024, 16 de mayo). Sentencia T-179/24: Acción de tutela interpuesta por Juana contra el municipio de Macondo, el departamento de Ciénaga Grande y Savia Salud EPS (Exp. T-9.733.676)

Corte Constitucional Sala Tercera de Revisión. (2024, 20 de septiembre). Sentencia T-401/24: Acción de tutela interpuesta por María contra la Comisaría Primera de Familia de Pamplona (Exp. T-10.077.751.

Corte Constitucional Sala Quinta de Revisión. (2024, 16 de octubre). Sentencia T-435/24: Acción de tutela instaurada por Emilio contra el Juzgado (Exp. T-10.272.542)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2001). Decreto 652 de 2001: Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000. Diario Oficial No. 45.732.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2016). Decreto 780 de 2016: Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Diario Oficial No. 50.210.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). Decreto 1069 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Diario Oficial No. 49.005.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). Decreto 1630 de 2019: Por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, relativo a mujeres víctimas de violencia. Diario Oficial No. 51.115.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Decreto 1710 de 2020: Por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género. Diario Oficial No. 51.564.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). Decreto 4799 de 2011: Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Diario Oficial No. 47.164.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2007). Decreto 4840 de 2007: 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. Diario Oficial No. 48.518.

Gobernación de Arauca. (2024). Plan de Desarrollo 2024–2027 Arauca.

Gobernación del Guainía. (2024). Plan de Desarrollo Departamental Guainía 2024–2027.

Gobernación de Vichada. (2024). Plan de Desarrollo Departamental Vichada 2024–2027.

ICBF. (2017). cpto-96icbf-17.pdf.

Instituto Nacional de Salud. (2023). *Informe de violencia de género e intrafamiliar y ataques químicos*.

Informe de resultados Línea Base de Política Pública de Mujeres y Equidad de Género. (2021). Observatorio de Mujeres y Equidad de Género – Secretaría Distrital de la Mujer.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 2 de agosto). Circular No. MJD-CIR23-0000049-VPJ-10000: Abstención de ejercer funciones de policía judicial.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 2 de agosto). Circular No. MJD-CIR23-0000050-VPJ-10000: Obligación legal de adelantar reportes mensuales e inscripción en el REDAM.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 26 de octubre). Circular No. MJD-CIR23-0000083: Formato único de inscripción de comisarías de familia y reporte mensual obligatorio.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s. f.). Circular externa MJD: Estampilla para la Justicia Familiar.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 21 de diciembre). Circular No. 089: Remisión de casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s. f.). Circular No. MJD-CIR24-0000039-DJF-10000.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023, 31 de mayo). Directiva ministerial sobre lineamientos para la adecuada implementación de la Ley 2126 de 2021 en materia de Comisarías de Familia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). Guía de inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia en la Ley 2126 de 2021.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024, 4 de marzo). Responsabilidad de las entidades territoriales en la adecuada implementación de la Ley 2126 de 2021 para fortalecer las Comisarías de Familia.

Ministerio de Justicia y del Derecho; Universidad Nacional de Colombia. (2024). *Tomo III: Lineamientos para el servicio de atención en Comisarías de Familia*.

Ministerio de Justicia y del Derecho; Universidad Nacional de Colombia. (2024). *Tomo IV: Lineamientos para el servicio de atención en Comisarías de Familia*.

Procuraduría General de la Nación. (2012). *Primera línea de base nacional sobre las Comisarías de Familia 2010-2011*

Procuraduría General de la Nación. (2019). *Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia*.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Política Pública para las Familias de Bogotá 2011 – 2025*. Alcaldía Mayor de Bogotá D. C

Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. (s. f.). *Documento del SIVIGE*.

Anexos

Anexo 1. Matriz de análisis de fuentes secundarias V1 4-06-2025

Anexo 2. Codificación y categorización de datos V1 4-06-2025

Anexo 3. Fuentes de información secundaria.

Anexo 4. Identificación preliminar actores justicia familiar y competencias subsidiarias de las comisarías

Anexo 5. Flujograma competencias subsidiarias de las Comisarías de Familia V1 4-06-2025

Anexo 6. Funcionamiento Comisarías de Familia V1 4-06-2025.