



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 672

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2020 CÁMARA

por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2020

“POR EL CUAL SE REGULA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, SE ESTABLECE EL
ÓRGANO RECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”:

CAPÍTULO I. OBJETO, NATURALEZA JURÍDICA Y PRINCIPIOS RECTORES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.

ARTÍCULO 1. OBJETO MISIONAL. Las Comisarías de Familia son las dependencias o entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el artículo 4° de la presente ley.

ARTÍCULO 2. NATURALEZA JURÍDICA. Las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y jurisdiccionales, conforme a los términos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS RECTORES. Toda actuación del personal de las Comisarías de Familia deberá orientarse por los siguientes principios:

1. Respeto y garantía de los derechos humanos: Las Comisarías de Familia deben orientar su actuación conforme a los parámetros constitucionales e internacionales en materia de una efectiva protección y garantía de los derechos humanos de las personas usuarias de sus servicios. Ningún trámite ante las Comisarías de Familia puede dar lugar a la revictimización de las personas afectadas por violencia en el contexto familiar.

<p>Todo el personal de las comisarías de familia tiene la obligación de abstenerse de incurrir en cualquier acto o práctica de violencia por razón del género o tolerar dicha violencia.</p> <ol style="list-style-type: none"> Oportunidad: Las actuaciones de las Comisarías de Familia deben constituir una respuesta inmediata en materia de protección y garantía de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar. Eficacia: Las actuaciones de las Comisarías de Familia deberán ofrecer una respuesta eficaz que responda al contexto de la violencia, amenaza y/o vulneración de los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el ámbito familiar, y que propenda por la no ocurrencia o repetición de esta. La preservación de la integridad familiar no podrá en ningún momento servir de argumento para justificar una situación de riesgo, amenaza o vulneración de los derechos de cualquier integrante de la familia. Eficiencia: Las Comisarías de Familia deben contar con los medios más adecuados para el cumplimiento de su objeto misional. Autonomía e independencia: Las Comisarías de Familia cuentan con autonomía e independencia para interpretar y aplicar la ley, garantizando los derechos fundamentales y cumpliendo con el deber de proteger a quienes se encuentren en riesgo o sean víctimas de violencia en el contexto familiar. El comisario de familia y su equipo interdisciplinario no podrán ser sometidos a ningún tipo de presión, condicionamiento o determinación por parte de otros actores en la toma de las decisiones. Debida diligencia: La actuación de la comisaría de familia debe estar dirigida a garantizar, restablecer y reparar los derechos de las personas que están en riesgo o han sido víctimas de violencia en el contexto familiar, poner fin a la violencia, maltrato o agresión, o evitar que esta se realice cuando fuere inminente. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes: Conforme a los parámetros internacionales en la materia, la actuación de las Comisarías de Familia deberá garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes integrantes de la familia, entendidos como universales, prevalentes e interdependientes. No discriminación: En todas las actuaciones y decisiones de las Comisarías de Familia, se deberá garantizar la no discriminación en razón de su situación personal, social, económica, edad, sexo, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad, convicciones personales o cualquier otra condición que pueda constituir un criterio sospechoso de discriminación. 	<ol style="list-style-type: none"> Imparcialidad: El actuar de las Comisarías de Familia no habrá de inclinarse intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguna de las partes, o hacia uno de los aspectos en debate, ni podrá estar influenciada por sesgos, prejuicios o estereotipos de género. Se debe garantizar el debido proceso. Atención diferenciada e interseccional: Las Comisarías de Familia tendrán en cuenta el enfoque diferencial e interseccional, considerando las necesidades y situaciones particulares de los territorios y de los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección o personas especialmente afectadas por el conflicto armado, los niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, población afrocolombiana, negra, palenquera, raizal y Rrom y personas con orientación sexual o identidad de género diversas, entre otros. Enfoque de género: Las Comisarías de Familia orientarán su quehacer teniendo en cuenta las relaciones de poder, subordinación, inequidad, roles diferenciados según parámetros de lo masculino y femenino que puedan llegar a vulnerar derechos de cualquier integrante de la familia. Asimismo, tendrán en cuenta que las experiencias de las mujeres y los hombres son distintas, y que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación en razón del género. Las decisiones que se adopten en casos de violencia por razón de género en el marco de la familia, deben propender por erradicar las limitaciones que históricamente han dejado a las mujeres en desventaja. Corresponsabilidad: La familia, la sociedad y el Estado son responsables de manera conjunta de prevenir y de erradicar la violencia en el contexto familiar, así como de restablecer, reparar, proteger y garantizar los derechos de sus integrantes. <p>ARTÍCULO 4. COMPETENCIA DE LOS COMISARIOS DE FAMILIA. Los comisarios de familia serán competentes para conocer la violencia en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico, que se comete por uno o más miembros de la familia, contra uno o más integrantes de la misma, o por quien realice estas conductas contra:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, haya sido o no cohabitacional. Quien, no siendo parte del grupo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta. Personas que residan en el mismo hogar sin relación de parentesco, existiendo o no un vínculo laboral. <p>PARÁGRAFO 1. Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, los criterios diferenciadores de competencia para efectos de la</p>
<p>prevención, garantía y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, se registrá de la siguiente manera:</p> <p>El comisario de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual.</p> <p>El defensor de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia familiar, a excepción de los casos en donde se presente cualquier forma de violencia sexual, evento en el cual será competente sin distinción de quien cometa la vulneración.</p> <p>De existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor de familia asumirá competencia frente a todos ellos.</p> <p>En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes adultos de su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario de familia.</p> <p>PARÁGRAFO 2. En virtud de los principios de corresponsabilidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, cuando el defensor de familia o el comisario de familia conozca de casos diferentes a los de su competencia, verificará la garantía de derechos, y de ser necesario dará inicio el proceso de restablecimiento de derechos, ordenará las medidas de protección y de restablecimiento de derechos y remitirá a la autoridad competente a más tardar al tercer día hábil siguiente, que se contarán a partir del conocimiento del caso.</p> <p>PARÁGRAFO 3. La competencia subsidiaria prevista en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, será asumida por los comisarios de familia solo en aquellos municipios donde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no hubiere designado un Defensor de Familia.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Toda actuación administrativa que pueda obstaculizar, retardar o denegar la prestación del servicio a cargo de las Defensorías de Familia y de las Comisarías de Familia, incluidas las remisiones injustificadas entre autoridades, será sancionada como lo prevé el Código Disciplinario.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Hasta tanto entra en vigencia el parágrafo 1 de este artículo, el defensor de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.</p>	<p>El comisario de familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar.</p> <p>CAPÍTULO II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.</p> <p>ARTÍCULO 5. CREACIÓN Y REGLAMENTACIÓN. Los Concejos Municipales y Distritales, en el marco de sus competencias, tendrán a su cargo la creación de al menos una dependencia o entidad que cumpla las funciones asignadas a las Comisarías de Familia.</p> <p>Cada Comisaría de Familia deberá contar con al menos un comisario y su equipo interdisciplinario. En cada municipio deberá existir como mínimo un comisario de familia y su equipo interdisciplinario adicional por cada 200.000 habitantes.</p> <p>No se admitirá la creación de Comisarías de Familia de carácter intermunicipal.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Cada municipio y distrito en el marco de su autonomía, aumentará el número de Comisarías de Familia a que se refiere el presente artículo, atendiendo a otros factores relacionados con las necesidades del servicio, tales como dispersión de la población, los altos índices de la problemática objeto de su competencia, y la insuficiencia de la oferta existente, que corresponderá determinar a cada entidad territorial dentro de su autonomía.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los municipios y distritos reportarán mensualmente ante al Ministerio de Justicia y del Derecho, la información de las Comisarías de Familia que se encuentren funcionando en su territorio y las que se creen o implementen en cumplimiento de lo establecido en la presente ley, indicando el personal que las integra, modalidad de funcionamiento, los horarios y canales de atención.</p> <p>En el caso de las Comisarías de Familia que ya se encuentren funcionando, los municipios y distritos deberán efectuar la inscripción ante el Ministerio de Justicia y del Derecho y reportar la información de que trata el inciso anterior, en un término no mayor de cinco meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 6. CALIDADES PARA SER COMISARIO DE FAMILIA. Para ser comisario de familia se requieren las mismas calidades que para ser defensor de familia.</p> <p>ARTÍCULO 7. COMPOSICIÓN DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Toda Comisaría de Familia, independientemente que esté estructurada como entidad o como dependencia, deberá contar con un equipo interdisciplinario que garantice una atención integral y especializada a las personas usuarias de sus servicios. El equipo</p>

<p>interdisciplinario estará conformado como mínimo por un profesional en psicología, un profesional en trabajo social o su equivalente según la ley, y un auxiliar administrativo.</p> <p>ARTÍCULO 8. CALIDADES DE LOS PROFESIONALES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Los profesionales en psicología y en trabajo social o su equivalente según la ley, que se vinculen a las Comisarías de Familia como parte del equipo interdisciplinario, independientemente de la remuneración que se le asigne al empleo en cada entidad territorial, deben cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Tarjeta profesional vigente. 2) Acreditar experiencia relacionada mínima de dos (2) años en la atención de violencia en el contexto de la familia, violencias por razones de género, justicia de familia o en temas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes. <p>ARTÍCULO 9. MEDIACIÓN LINGÜÍSTICA Y COMUNICACIONAL. Las Comisarías de Familia deberán garantizar el servicio de intérpretes y traductores para personas que lo requieran. Para el efecto se podrán celebrar, a través de la alcaldía, convenios interinstitucionales para acceder a intérpretes de lenguas de señas y traductores de lenguas de grupos étnicos, cuando así lo requieran las necesidades del servicio, en virtud del principio de atención diferenciada e interseccional.</p> <p>ARTÍCULO 10. NATURALEZA DE LOS EMPLEOS, SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial se clasifican como empleos de carrera administrativa, para su creación y provisión se seguirá el procedimiento señalado en la Constitución y en la ley.</p> <p>El empleo de comisario de familia, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, pasará del nivel profesional al nivel directivo y se clasificará como empleo de libre nombramiento y remoción del Alcalde. Tendrá un período institucional de cuatro (4) años, el cual comenzará a contarse al cumplirse el segundo año de posesión del Alcalde. Dentro de dicho período, solo podrán ser retirados del cargo con fundamento en la evaluación insatisfactoria de su gestión, evaluación que se realizará en los términos establecidos en la ley y las normas reglamentarias, por destitución o por orden judicial.</p> <p>Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del mismo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia. Corresponde a los municipios y distritos definir la ponderación de cada uno de estos criterios.</p> <p>La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores</p>	<p>externos, o ser encomendada a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.</p> <p>El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Concejo Municipal, en ejercicio de sus competencias constitucionales para fijar las escalas de remuneración, adecuará la escala salarial para el empleo de comisario de familia, pasándolo del nivel profesional a directivo. El salario mensual del comisario de familia no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) ni ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Alcalde</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los comisarios de familia que acrediten derechos de carrera administrativa cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, conservarán los derechos de carrera mientras permanezca en él,</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los alcaldes distritales y municipales deberán llevar a cabo procesos de selección de los comisarios de familia cuyo cargo sea de libre nombramiento y remoción, quienes tomarán posesión al inicio de vigencia de esta norma y permanecerán en el cargo hasta que se cumpla el segundo año de la posesión del alcalde que suceda al que los designó.</p> <p>CAPÍTULO III. FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.</p> <p>ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Corresponde a las Comisarías de Familia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de la violencia establecida en el artículo 4° de la presente ley. 2. Orientar a las personas en riesgo o víctimas de las violencias a que hace referencia esta ley, sobre sus derechos y obligaciones. 3. Brindar atención especializada conforme a los principios rectores de la presente ley y demás parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos y erradicación de las violencias en el contexto familiar, en especial las violencias por razones de género y la violencia contra niños, niñas y adolescentes, y personas adultas mayores. 4. Recibir denuncias en casos de violencia en el contexto familiar. 5. Servir de instancia de conciliación extrajudicial en derecho de familia, cuando el municipio no cuente con centros de conciliación, notarios, defensores de familia o delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación. 6. Garantizar el archivo, custodia y administración de la información generada en virtud de sus funciones. 7. Activar la ruta de atención integral de las víctimas en el contexto familiar. 8. Divulgar los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.
<p>9. Las demás funciones asignadas expresamente por la ley, siempre y cuando tengan estrecha relación con su objeto misional y se les garanticen las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.</p> <p>ARTÍCULO 12. FUNCIONES DEL COMISARIO DE FAMILIA. Le corresponde al comisario de familia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo. 2. Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad. 3. Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar. Previamente, deberá adoptar la decisión por escrito, valorar las pruebas que demuestran que se reúnen en cada caso los requisitos para que proceda el allanamiento con la finalidad exclusiva de efectuar el rescate y proteger al niño, niña o adolescente. 4. Verificar la garantía de derechos y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos previstos del artículo 4° de esta ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006. 5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia señaladas el artículo 4° de esta ley. 6. Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores, conforme a lo dispuesto en el artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente. 7. Establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de cualquiera de las medidas decretadas conforme a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 294 de 1996 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente. 8. Oficiar como conciliador extrajudicial en derecho de familia, cuando el municipio no cuente con centros de conciliación, notario, defensores de familia o delegaciones regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación. 9. Registrar en el sistema de información de Comisarías de Familia los datos requeridos y en la forma definida por el Ministerio de Justicia y del Derecho. 10. Las demás asignadas expresamente por la ley. <p>PARÁGRAFO. En casos de vulneración de derecho de niños, niñas y adolescentes se preferirá el procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006, sin perjuicio de que adicionalmente se adopten las medidas de protección o las demás que sean necesarias.</p> <p>ARTÍCULO 13. MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Los Alcaldes municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades que no sean afines a las establecidas en la presente ley, a cargo de las Comisarías de Familia.</p>	<p>ARTÍCULO 14.- FUNCIONES DEL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO. Además de las funciones necesarias para cumplir el objeto misional de las Comisarías de Familia, los profesionales en psicología y trabajo social o su equivalente según la ley, de acuerdo con las funciones asignadas en el Manual de Funciones y Competencias Laborales, deben garantizar la protección de los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar. En este sentido deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar la valoración inicial psicológica y emocional de la víctima, de sus hijas e hijos, de las personas dependientes o en situación de vulnerabilidad dentro de la familia, si los hay. En los casos de violencia señalados en el artículo 4° de la presente ley se procederá a realizar la verificación de derechos de conformidad con lo estipulado en la Ley 1098 de 2006. 2. Establecer el nivel de riesgo de vulneración de los derechos de las personas afectadas por la amenaza o concreción de la violencia en el contexto familiar. 3. Elaborar los correspondientes informes periciales. 4. Elaborar los conceptos de grado de vulneración. 5. Hacer todas las recomendaciones técnicas al comisario de familia para que adopte las medidas de restablecimiento, protección y atención que mejor correspondan a la garantía de derechos de las personas en riesgo o víctimas de la violencia en el contexto familiar. <p>PARÁGRAFO. En el evento en que se requiera verificar el estado de salud física de la víctima, se solicitará de inmediato la valoración a la autoridad de salud.</p> <p>CAPÍTULO IV. DE LAS MEDIDAS QUE PUEDEN ADOPTAR LOS COMISARIOS DE FAMILIA.</p> <p>ARTÍCULO 15. TIPOS DE MEDIDAS. Conforme a lo señalado en las normas que rigen la materia, los comisarios de familia pueden adoptar medidas de protección provisionales y definitivas, de atención y de estabilización en los casos de violencia en el contexto familiar, conforme a las normas vigentes, así como las medidas de restablecimiento de derechos señaladas en la Ley 1098 de 2006 y en las demás normas que las modifiquen o reglamenten, en los casos previstos en esta ley.</p> <p>Estas medidas deben garantizar una respuesta oportuna e integral ante la amenaza o materialización de la violencia en el contexto familiar.</p> <p>Las medidas de protección deben ser contextuales, teniendo en cuenta las diversas situaciones en las que se encuentra la víctima y las características que puedan ponerla en escenarios particulares de vulnerabilidad.</p> <p>Cuando la víctima de la violencia en el contexto familiar sea una mujer, los Comisarios de Familia deberán seguir, además de lo establecido en la presente ley, los parámetros</p>

<p>establecidos por la Ley 1257 de 2008 y las normas que la reglamentan. Tratándose de personas adultas mayores deberán tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 1850 de 2017.</p> <p>ARTÍCULO 16. FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL. Toda persona que sea víctima de violencia en el contexto familiar, según los términos de la presente ley, podrá pedir ante cualquier Comisaría de Familia, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión, o que evite que esta se realice cuando fuere inminente.</p> <p>Cuando en el municipio en donde se haga la petición hubiere más de una Comisaría de Familia competente para conocer de esta acción, la primera Comisaría de Familia que tenga conocimiento del caso deberá adoptar las medidas provisionales a que haya lugar. Luego de esto, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En los municipios donde no haya comisario de familia, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal. Cuando en el municipio hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Cuando la Fiscalía General de la Nación conozca de casos de violencia en el contexto familiar, cuyo conocimiento no haya sido previamente atendidos por una comisaría de familia, activará la respectiva ruta ante esta.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación, de considerarlo pertinente podrá solicitar al Juez de Control de Garantías la adopción inmediata de medidas de protección provisional a favor de la víctima.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Sin perjuicio de las competencias de la respectiva autoridad indígena ejercidas en desarrollo de la jurisdicción especial reconocida por el artículo 246 de la Constitución Política, cuando sea puesto en conocimiento de las Comisarias de Familia un caso de violencia en el contexto familiar en las comunidades indígenas, el Comisario de Familia asumirá competencia y podrá decretar cualquiera de las medidas establecidas en la presente ley, con observancia del enfoque diferencial y teniendo en cuenta el diálogo intercultural.</p> <p>CAPÍTULO V. FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA.</p> <p>ARTÍCULO 17. FINANCIACIÓN. Los salarios de los comisarios de familia e integrantes del equipo interdisciplinario, al igual que los demás gastos inherentes al funcionamiento de las Comisarias de Familia, se financiarán con cargo al presupuesto municipal o distrital, ya sea que provengan de los recursos de participación de propósito general de forzosa inversión en otros sectores o bien, de recursos propios, o de recursos de regalías.</p>	<p>ARTÍCULO 18. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN. La formación y actualización periódica de todo el personal que labora en las comisarías de familia en aquellas materias relacionadas con violencias en el contexto familiar, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, la calidad de la atención y demás asuntos relacionados con su objetivo misional, estarán a cargo del ente rector.</p> <p>La formación y actualización en relación con la protección de niños, niñas y adolescentes, estarán a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>ARTÍCULO 19. SEGURIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL. Es obligación de la Policía Nacional proveer el acompañamiento y protección necesarios al personal de las Comisarias de Familia cada vez que lo requieran, ya sea porque deban desempeñar labores fuera de las instalaciones, o porque la situación atendida así lo amerita.</p> <p>Es obligación de las alcaldías municipales o distritales garantizar de manera permanente la seguridad de cada Comisaría de Familia.</p> <p>ARTÍCULO 20. SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. Es obligación de las Alcaldías municipales y distritales adoptar e implementar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), que permita anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud de los servidores públicos en los espacios laborales de las Comisarias de Familia.</p> <p>En consonancia con lo anterior, las Alcaldías municipales y distritales deberán destinar los recursos suficientes para el diseño e implementación del SG-SST.</p> <p>ARTÍCULO 21. INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURA. Las Comisarias de Familia deben contar con instalaciones que respondan a las necesidades propias del servicio y que garanticen al menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Espacios que protejan el derecho a la intimidad y al debido proceso de las víctimas de violencia en el contexto familiar. 2. Accesibilidad para las personas con discapacidad. 3. Condiciones dignas de trabajo para el personal de la comisaría de familia. 4. Dotación adecuada a las necesidades del servicio y la ubicación geográfica. 5. Servicios de internet permanente. 6. Unidades sanitarias habilitadas para el público. <p>PARÁGRAFO 1. Las Alcaldías distritales y municipales, destinarán y/o adecuarán los espacios requeridos para el funcionamiento de las Comisarias de Familia y el mobiliario correspondiente, para lo cual, atendiendo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, podrán celebrar convenios interadministrativos con las Gobernaciones.</p>
<p>PARÁGRAFO 2. La dotación de equipos, y de los demás elementos requeridos para el funcionamiento de las Comisarias de Familia, se incorporará a los rubros de financiación señalados en el artículo 17 de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 22. DISPONIBILIDAD PERMANENTE. Las Alcaldías municipales y distritales deben establecer mecanismos que garanticen la disponibilidad permanente de las Comisarias de Familia, a fin de asegurar a las personas en riesgo o víctimas de violencia en el contexto familiar y la protección y restablecimiento de sus derechos.</p> <p>Toda Comisaría de Familia debe garantizar la posibilidad de adoptar las medidas de protección provisionales y de atención a las que hace referencia el artículo 15 de la presente ley, en cualquier momento.</p> <p>PARÁGRAFO. La Alcaldía municipal o distrital tomará las medidas administrativas requeridas para garantizar el cumplimiento de lo señalado en este artículo y el respeto de los derechos laborales de los funcionarios de las Comisarias de Familia.</p> <p>CAPÍTULO VI. GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.</p> <p>ARTÍCULO 23. ENTE RECTOR. El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces en la Rama Ejecutiva, será el ente rector de las Comisarias de Familia y el responsable de construir los lineamientos técnicos para el desarrollo de sus actividades.</p> <p>PARÁGRAFO. Las Comisarias de Familia seguirán haciendo parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7ª de 1979, bajo la dirección del ente rector propio definido en la presente ley. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las Comisarias de Familia deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, y asegurar su restablecimiento.</p> <p>ARTÍCULO 24. FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE RECTOR.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Llevar el registro de las Comisarias de Familia conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 5º de la presente ley. 2. Establecer protocolos estandarizados para la atención de las víctimas de violencia en el contexto familiar. 3. Definir los protocolos, guías y rutas de atención conforme a lo establecido en los principios rectores de la presente ley, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por parte de las Comisarias de Familia. 4. Crear y administrar el Sistema de Información establecido en el artículo 25 de la presente ley, teniendo en cuenta las necesidades del servicio de las Comisarias de Familia. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Garantizar una formación periódica y adecuada del personal de las Comisarias de Familia conforme a las necesidades del servicio y a los términos de la presente ley, en especial, lo definido en el artículo 18. 6. Diseñar programas de prevención de violencias en el contexto familiar para que sean implementados por los municipios y distritos. 7. El ente rector tendrá las facultades de inspección, vigilancia y control de las Comisarias de Familia. <p>ARTÍCULO 25. SISTEMA DE INFORMACIÓN. El Ministerio de Justicia y del Derecho creará y mantendrá en funcionamiento un Sistema de Información para las Comisarias de Familia, que registre los datos establecidos en los lineamientos técnicos definidos por este.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En lo que tiene que ver con la competencia subsidiaria otorgada por el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, la Comisaría de Familia, reportará y mantendrá actualizada la información, en el sistema que para el efecto tenga dispuesto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La herramienta que desarrolle el Sistema de Información deberá garantizar la interoperabilidad con otros sistemas relacionados con las funciones de las Comisarias de Familia.</p> <p>CAPÍTULO VII. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA</p> <p>ARTÍCULO 26. COMPETENCIA. El Presidente de la República ejercerá por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, la inspección, vigilancia y control de las Comisarias de Familia.</p> <p>ARTÍCULO 27. INSPECCIÓN. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá la atribución para solicitar, verificar y analizar en los términos que determine, la información que requiera para procurar, exigir y constatar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de las Comisarias de Familia.</p> <p>ARTÍCULO 28. VIGILANCIA. La vigilancia consiste en la atribución permanente del Ministerio de Justicia y del Derecho para advertir, prevenir, orientar y propender porque las Comisarias de Familia cumplan con su objeto misional, de acuerdo con lo señalado en la ley.</p> <p>ARTÍCULO 29. CONTROL. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá la atribución de ordenar los correctivos necesarios para subsanar las situaciones que pudieren constituir alguna o varias de las faltas establecidas en el artículo 32 de la presente ley.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá promover la presentación de planes de mejora de la situación que dio origen al control, y vigilar el cumplimiento de la ejecución de los mismos.</p>

Cuando en concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho no se hubieren adoptado los correctivos a la situación identificada o la Comisaría de Familia haya incurrido en una falta grave, se iniciará un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 30. SANCIONES. El Ministerio de Justicia y del Derecho, una vez comprobada la infracción y previas las garantías del debido proceso, podrá imponer a la Alcaldía municipal o distrital, o a la Comisaría de Familia según corresponda, cualquiera de las siguientes sanciones:

- 1. Amonestación escrita.
- 2. Multa no inferior a diez (10) ni mayor a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Tesoro Público.

ARTÍCULO 31. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

- 1. El grado de perturbación del servicio.
- 2. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
- 3. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta.
- 4. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
- 5. La ocurrencia de hechos de violencia institucional.

ARTÍCULO 32. FALTAS. El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá sancionar a la Alcaldía Municipal o Distrital, o a la Comisaría de Familia según corresponda, en los siguientes eventos:

- 1. Cuando no se creen comisarías de familia conforme a los parámetros del artículo 5° de la presente ley.
- 2. Cuando no se realice la inscripción de la comisaría de familia según lo establecido en el artículo 5° de la presente ley.
- 3. Cuando no se reporta mensualmente al ente rector la información de las comisarías de familia que se encuentren funcionando y las que se creen, indicando el personal que las integra, la modalidad de funcionamiento, los horarios y canales de atención.
- 4. Cuando las Comisarías de Familia no cuenten con el equipo interdisciplinario mínimo establecido en el artículo 7° de la presente ley.
- 5. Cuando la Comisaría de Familia no cuente con las instalaciones e infraestructura mínima establecida en el artículo 21 de la presente ley.
- 6. Cuando la Comisaría de Familia no cuente con la disponibilidad permanente a la que se refiere el artículo 22 de la presente ley.
- 7. Cuando no se cumpla con los requisitos establecidos para el cargo de Comisario de Familia y de los integrantes del equipo interdisciplinario.

- 8. Cuando el proceso de selección del personal de la Comisaría de Familia, no se adelanta conforme a lo estipulado en esta ley.
- 9. Cuando no se adopta e implementa el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 10. Cuando no se garantiza la accesibilidad física, de la información y las comunicaciones.
- 11. Cuando la Comisaría de Familia no aplique los protocolos, guías y rutas de atención establecidos por el ente rector.
- 12. Cuando no se registre o no se actualice la información en el Sistema de Información de Comisarías de Familia.
- 13. Cuando no se realice orientación a las víctimas de las violencias de que trata esta ley, sobre sus derechos y obligaciones.
- 14. Cuando no se reciban denuncias en casos de violencia en el contexto familiar.
- 15. Cuando no se active la ruta de atención integral de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
- 16. Cuando no se divulguen los derechos y rutas de atención de las personas usuarias.

Parágrafo. La Comisaría de Familia será acreedora de las sanciones establecidas en este artículo, cuando esté constituida como entidad pública.

ARTÍCULO 33. PUBLICACIÓN DE SANCIONES. Las sanciones impuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho a una Comisaría de Familia, serán publicadas en el Sistema de Información.

CAPÍTULO VIII. DISPOSICIONES VARIAS.

ARTÍCULO 34. ASESORÍA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A LOS ENTES TERRITORIALES. Corresponderá al Departamento Administrativo de la Función Pública asistir técnicamente y capacitar a las entidades territoriales en: la organización e implementación de las Comisarías de Familia, en la creación de estas dependencias o entidades, la modificación de la planta de personal, el ajuste a los manuales de funciones y competencias laborales, conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 35. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo el parágrafo 1 del artículo 4, los artículos 5, 7, 8, 10, 18, 21, el inciso 1 del artículo 23, el

24, el inciso 1 y el parágrafo 2 del artículo 25 y el capítulo VII, que entrarán a regir a partir de los dos (2) años de su entrada en vigencia.

PARÁGRAFO. La Fiscalía General de la Nación tendrá un plazo de máximo dos (2) años para organizar de manera coordinada, el traslado de las funciones transitorias de policía judicial asignadas a las Comisarías de Familia en la Resolución 2230 de 2017, a las Inspecciones de Policía. Vencido este plazo, dichas funciones no podrán volver a ser otorgadas a las Comisarías de Familia.

ARTÍCULO 36. DEROGATORIAS. Deróguese las siguientes disposiciones:

- a. A partir de la promulgación de esta ley quedan derogados los incisos 1 y 2 del artículo 4 de la Ley 294 de 1996 modificado por el artículo 16 de 1257 de 2008, los artículos 83, 85 y 86 de la Ley 1098 de 2006; la expresión "el comisario de familia" del artículo 109 de la Ley 1098 de 2006; la expresión "el comisario de familia y en defecto de este por" del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006; la expresión "el Comisario de Familia del lugar donde se cometió la contravención o en su defecto" del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006 modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011; la expresión "una (1) Comisaría de Familia" del parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1146 de 2007; la expresión "y comisarios de familia" del artículo 35 de la Ley 1448 de 2011; el numeral 6° del artículo 9 de la Ley 1620 de 2013, y toda otra disposición que resulte contraria a lo establecido en esta ley.
- b. A partir de los dos (2) años de la entrada en vigencia de esta ley quedan derogados: el parágrafo del artículo 30 de la Ley 294 de 1996 y el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006.

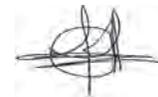
ARTÍCULO 37. MODIFICACIONES. Modifíquese las siguientes disposiciones: el parágrafo del artículo 4° de la Ley 294 de 1996, artículo 87 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 31 de la Ley 640 de 2001.

Señor Secretario,


MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO
Ministra de Justicia y del Derecho



JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



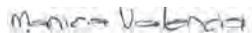
ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ
Senadora de la República



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara



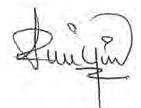
RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República



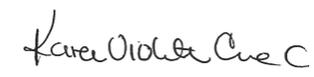
MONICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA
Representante a la Cámara por el
Vaupés



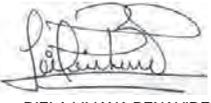
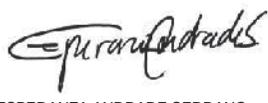
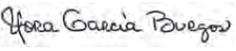
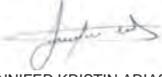
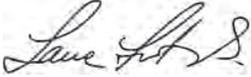
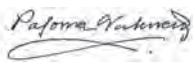
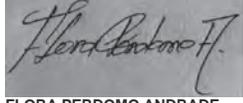
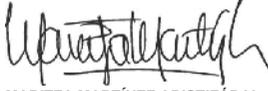
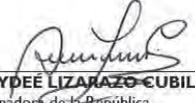
NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

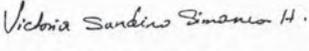


AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ R.
Senadora de la República



KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara

 <p>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante Departamento Nariño</p>  <p>ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora de la República Departamento del Huila</p>  <p>NORA GARCIA BURGOS Senadora de la República</p>  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>  <p>LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República</p>  <p>MYRIAM PAREDES AGUIRRE Senadora de la República</p>  <p>GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara Cundinamarca</p>  <p>PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República</p>	 <p>FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara Departamento del Huila</p>  <p>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento del Tolima</p>  <p>JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ Representante a la Cámara</p>  <p>MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL Senadora de la República</p>  <p>IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA</p>  <p>AYDEE LIZARAZO CUBILLOS senadora de la República</p>
---	--

 <p>MANUEL VIRGÚEZ P. Senador de la República Partido MIRA</p>  <p>CARLOS EDUARDO ZAVEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido MIRA</p>  <p>VICTORIA SANDINO SIMANCA H. Senadora de la República Partido FARC</p>  <p>JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;">“POR EL CUAL SE REGULA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA, SE ESTABLECE EL ÓRGANO RECTOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">Introducción</p> <p>Las Comisarías de Familia son la puerta de entrada para garantizar el acceso a la justicia en materia de violencias en el contexto de la familia. El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), señala que las Comisarías de Familia son entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.</p> <p>Las Comisarías de Familia han sido reguladas y se les han asignado competencias en el marco de las siguientes leyes: 294 de 1996, 575 de 2000, 640 de 2001, 1098 de 2006, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1453 de 2011, 1448 de 2011, 1620 de 2013, 1719 de 2014, 1850 de 2017, 1878 de 2018; a través de los Decretos reglamentarios 652 de 2001, 4840 de 2007, 4799 de 2011, 4800 de 2011, 079 de 2012, 1069 de 2015 y 780 de 2016; así como por medio de las Resoluciones 163 de 2013 del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Esto ha significado que las Comisarías tengan a cargo: la atención de la violencia en el ámbito familiar; la adopción de medidas de protección, atención y restablecimiento por hechos de violencia intrafamiliar; los casos de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar; las conciliaciones en asuntos de familia; la recepción de denuncias por violencia intrafamiliar; casos de delitos contra niños, niñas y adolescentes; funciones en materia de policía judicial (transitorias hace ya 15 años); autorizaciones de trabajo; contravenciones de adolescentes; fijar la cuota de alimentos de adultos mayores cuando no se logra la conciliación; hacer seguimiento y prevención de los casos de violencia intrafamiliar, entre otras.</p> <p>Las Comisarías de Familia son objeto de preocupación e interés por parte de diferentes autoridades y organizaciones sociales desde hace ya varios años¹. Son múltiples los estudios que</p> <p><small>¹ Una prueba de ello es la diversidad de estudios sobre el tema, entre los cuales se destacan los siguientes que fueron consultados para la elaboración del proyecto de ley:</small></p>
--	---

<p>se han hecho acerca de su desempeño y el rol institucional que cumplen. Si bien los análisis son muy diversos, la gran mayoría coinciden en señalar tres tipos de problemas estructurales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Diseño institucional. 2) Dificultades para su buen desempeño. 3) Carencia de un sistema de información. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Afanador Gómez, M. D., & Estrada Jaramillo, L. M. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia Comisarías de Familia. <i>Revista CES Derecho</i>; Medellín, 8(1), 139–155. https://doi.org/10.21615/cesder.8.1.7 Anto, A. M. (2015). Atención integral a los problemas de convivencia familiar, en una comisaría de familia de la ciudad de Cali, 11(1), 99–111. Arias Mesa, D. M., & Montoya Quiceno, E. (2016). Las Comisarías de Familia y la responsabilidad del Estado frente a la vulneración de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Una revisión normativa para el Municipio de Bello. Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Derecho. Cáceres Monroy, A. (2012). Una casa de varios pisos: acceso a la justicia en casos de violencia intrafamiliar en una comisaría de familia de Bogotá. (Spanish). <i>Revista de Derecho Público</i>, (28), 2–28. Retrieved from http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=91546059&lang=es&site=ehost-live Canaval, G. E., González, M. C., Humphreys, J., León, N. de, & González, S. (2009). Violencia de pareja y salud de las mujeres que consultan a las comisarías de familia, Cali, Colombia. <i>Investigación y Educación En Enfermería</i>, 27(2), 209–217. Retrieved from http://dialnet.unirioja.es/servlet/extra?codigo=3165220 Duque Salazar, G. P., & Sanz Cardona, C. M. (2011). Contribución de las comisarías de familia, en la descongestión judicial de los juzgados de familia de Pereira, en el periodo de julio de 2009, a julio de 2011. Universidad Libre Seccional Pereira. Facultad de Derecho. Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). <i>Comisarías de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales</i>. Bogotá: Taller de Edición Rocca. Herrera Hernández, J. E., & Madariaga Orozco, C. A. (2013). Comisaría de Familia de Canapote: entidad que genera capital social. <i>Revista Científica Guillermo de Ockham</i>, 11(1), 49–64. Munar Olaya, C. (2001). Violencia Intrafamiliar Reportada en la Comisaría de Familia del Municipio de Funza, Cundinamarca. <i>Revista de Salud Pública</i>, 3(1), 51–64. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642001000048&lang=pt Niño, I. (2014). Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios socio-jurídicos. <i>Revista de Derecho Público</i>, 33, 1–29. Observatorio Asuntos de género. (2016). <i>Equidad en cifras. LAS COMISARIAS DE FAMILIA EN COLOMBIA</i>, 8–11. Ospino Rodríguez, M. S., Vidal Padilla, C. V., Valencia, O. L., & Oyuela-Vargas, R. (2012). Pericias psicológicas y otros medios probatorios de las decisiones en las comisarías de familia de Bogotá: casos de violencia de pareja contra la mujer TT - Forensic Psychological Evaluation and Other Evidences to the Decision Making Process in Adminstr. <i>Revista Diversitas Perspectivas En Psicología</i>, 8(1), 85–99. Retrieved from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982012000100007 Pineda Duque, J., & Otero Peña, L. (2004). Género, Violencia Intrafamiliar e intervención pública en Colombia. <i>Revista de Estudios Sociales</i>, 17(17), 19–31. Retrieved from http://aplicacionesbiblioteca.co:2259/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=d3117978-0ef9-4323-9033-6bc62944015%40sessionmgr4007 Procuraduría General de la Nación (2019). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación. (2011a). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 1a parte. <i>Revista Procurando La Equidad No. 6</i>, 6, 1–88. Procuraduría General de la Nación. (2011b). Informe de Vigilancia Superior, Línea de base nacional sobre Comisarías de Familia, 2a parte. <i>Revista Procurando La Equidad No. 7</i>, 7(8), 1–12. Zabala, L. (2013). Administración de justicia para la familia en Bogotá "del dicho al hecho". <i>Revista Inciso</i>, 15, 159–178. 	<p>Más concretamente, hay consenso en señalar los problemas del diseño institucional de las Comisarías, en especial lo relativo a:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Las funciones que han sido asignadas a las Comisarías de Familia rebasan su capacidad operativa, algunas generan duplicidad o conflictos de competencias con las Defensorías de Familia, y otras no están relacionadas con su objeto misional. ii) El presupuesto, debido a que la destinación de fondos depende de los gobiernos locales, por tratarse de una entidad o dependencia del orden territorial. iii) La estructura jurídica como entidad, ya que en la práctica ninguna Comisaría de Familia se ha creado como una tal y funcionan como un cargo (comisario de familia) o son creadas como dependencias. iv) Los equipos de trabajo, de acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la Comisaría de Familia estará conformada por un abogado que asumirá como comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario en municipio de mediana y mayor densidad poblacional. Para los demás, se dio la posibilidad de acudir a profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia. v) La precarización de las condiciones laborales, tanto de los comisarios de familia como de los profesionales de los equipos interdisciplinarios, pues sus salarios no corresponden a su perfil y funciones, y generalmente su vinculación se da a través de contratos de prestación de servicios o por nombramientos en provisionalidad. vi) La inexistencia de un ente rector, lo cual se traduce en la inexistencia de un monitoreo efectivo a la labor de las Comisarías de familia y por otra, en la ausencia de protocolos unificados con enfoque de género y diferenciales para la atención. vii) Las deficiencias en la prevención, atención y garantía efectiva de derechos de las víctimas de la violencia en el contexto familiar y de las violencias por razones de género que le competen a las Comisarías de Familia.² <p>En segundo lugar, se encuentran las dificultades en el desempeño de las Comisarías de Familia, relacionadas sobre todo con la baja calidad en la atención, la inexistencia de instalaciones adecuadas para la garantía de los derechos de las personas usuarias, la falta de incorporación de los enfoques de derechos y género, la preeminencia de un enfoque familista³ y la ausencia de</p> <hr/> <p>² Como lo muestran, por ejemplo: Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de Violencias (2012). Informe de la mesa sobre la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento; Red Nacional de Mujeres (2008). Análisis de la ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación; UNFPA, UNIFEM, & OIM (2010). Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia Basada en género en Colombia.</p> <p>³ "Por enfoque familista entendemos aquel que busca poner los intereses de la familia por encima de los de sus integrantes, asumiendo que con ello se logra garantizar los derechos de los miembros del núcleo familiar. Aunque en principio esta parece ser una buena orientación, el problema que genera es que termina beneficiando únicamente a quien tiene el poder de decisión en la familia" (Guzmán Rodríguez D. E. y Chaparro González, N. (2014) Restitución de tierras y enfoque de género. Documentos 12, De justicia, marzo 26, p. 20). ONU Mujeres ha descrito al enfoque familista como aquel que: asume como objetivo a la unidad de la familia, a hombres y mujeres como figuras</p>
<p>protocolos claros de atención, sobre todo, en materia de atención diferencial según las necesidades específicas de las víctimas.</p> <p>En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los actos de violencia institucional que se pueden cometer los funcionarios de las Comisarías de Familia contra las víctimas. Por ejemplo, en un caso de una Comisaría de Familia de Bogotá D.C. concluyó que "cometió actos de violencia institucional en contra de la accionante. Esto, por cuanto sus distintas actuaciones le causaron daño emocional, reflejado por la ausencia de una respuesta eficiente de parte de las entidades encargadas de su defensa y en la imposibilidad de participar en el proceso en igualdad de condiciones que el denunciado, impidiendo el acceso a la justicia y a la sanción por el daño causado, debido a prejuicios personales que permearon todo el proceso de protección."⁴</p> <p>La conjunción de estos problemas de diseño institucional y de desempeño, se convierte en causa de la revictimización de quienes acuden a las Comisarías de Familia buscando la protección de sus derechos, en especial de las mujeres y de los niños y niñas⁵.</p> <p>En tercer lugar, la ausencia de una línea de base actualizada y de sistemas de información fiables, impide determinar la carga y volumen de trabajo real de las Comisarías de Familia, entorpece el seguimiento a las medidas de protección adoptadas y dificulta la toma de decisiones en materia de política pública.</p> <p>Este panorama suscitó una preocupación particular por parte de la Procuraduría General de la Nación, que condujo a la realización de una Audiencia Nacional con Comisarías de Familia en febrero de 2019, en la cual se firmó un Pacto Nacional, de consuno con el Ministerio de Justicia y del Derecho, para impulsar la concepción de un proyecto de ley de reforma a las Comisarías de Familia. El Ministerio de Justicia y del Derecho por su parte, siguió coordinando la Mesa Técnica interinstitucional para reformar las Comisarías de Familia que instaló a finales del 2018, en la cual participaron: la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Gracias a la Segunda Vigilancia Superior de las Comisarías de Familia, se cuenta con una línea de base actualizada sobre la situación de estas entidades. En dicha vigilancia se afirma que, debido a los distintos problemas antes enunciados, las Comisarías de Familia no generan valor público,</p> <hr/> <p>complementarias, que le asigna a la mujer preferentemente el rol reproductivo y de cuidado, que tiene una visión acrílica de roles de género, que favorece el ocultamiento de violencia sexual, que no garantiza plenamente y en condiciones de igualdad los derechos sexuales y reproductivos de todos los integrantes de la familia y que reduce la justicia de familia a la combinación de la conciliación y la "reeducación" de agresores, bajo el riesgo de favorecer la impunidad (Oficina Regional ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (2016). "Evaluación Regional de Acceso a Justicia como mecanismo de prevención para acabar con las violencias contra las mujeres 2011-2015").</p> <p>⁴ Corte Constitucional, sentencia T-735 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.</p> <p>⁵ Procuraduría General de la Nación (2019). Segunda vigilancia superior a las Comisarías de Familia. Seguimiento a la línea de base 2011. Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Bogotá, p. 9.</p>	<p>entendiendo por esto la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, sino que simplemente generan costos.⁶</p> <p>Por todo lo expuesto, es evidente que las Comisarías de Familia exigen una reforma de carácter integral que ordene, depure y actualice las normas que las regulan, y que a la vez fortalezca estas entidades, supere los problemas que impiden que cumplan con sus funciones de manera adecuada, en especial, la de garantizar los derechos de las víctimas de violencia en el contexto familiar.</p> <p>Por tal razón, se propone un proyecto de ley que regula los aspectos estructurales de las Comisarías de Familia y adopta nuevas disposiciones, organizadas en siete capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capítulo I. Objeto, naturaleza jurídica de las Comisarías de Familia y principios rectores ▪ Capítulo II. Estructura institucional de las Comisarías de Familia. ▪ Capítulo III. Funciones de las Comisarías de Familia. ▪ Capítulo IV. De las medidas que pueden adoptar los comisarios de familia ▪ Capítulo V. Funcionamiento de las Comisarías de Familia. ▪ Capítulo VI. Gobernanza y transparencia. ▪ Capítulo VII. Inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia. ▪ Capítulo VIII. Disposiciones varias. <p>La reforma propuesta busca principalmente alcanzar los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer la competencia especializada de las Comisarías de Familia para atender los casos de violencias en el contexto familiar. 2. Depurar las funciones de los comisarios de familia, para que correspondan de manera más precisa a su objetivo misional. 3. Garantizar un modelo de Comisaría de Familia que corresponda a las necesidades del servicio, con independencia de la categoría del municipio. 4. Mejorar el cargo, remuneración y condiciones laborales del personal de las Comisarías de Familia. 5. Contar con Comisarías de Familias, conforme al número de habitantes y las necesidades reales del servicio (dispersión de la población, recurrencia de problemáticas). 6. Establecer un ente rector que garantice una orientación técnica del trabajo de las Comisarías de Familia, y realice la inspección, vigilancia y control de estas. 7. Crear un sistema de información para la gestión de las Comisarías de Familia. <p>Finalmente, este proyecto busca cumplir orden emitida por la Corte Constitucional a través de la sentencia T-735 de 2017, mediante la cual se exhortó "al Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia, para que ponga en marcha en el menor tiempo posible el rediseño de las comisarías de familia previsto en el Plan, a efectos de garantizar que el proceso de medidas de protección establecido en favor de mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar i) asegure el goce efectivo de su derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia de género en los ámbitos público y privado, ii) acate los estándares internacionales sobre el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber estatal de diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, iii) atienda las</p> <hr/> <p>⁶ Ibidem, pp.17-18.</p>

reglas jurisprudenciales sobre la administración de justicia con perspectiva de género y iv) establezca mecanismos de control que desestimen la tolerancia estatal de las agresiones e impidan que los funcionarios a cargo ejerzan actos de violencia institucional en contra de las denunciantes.”

A continuación, se exponen los cambios propuestos en el proyecto de ley y su fundamentación.

Fundamentación y alcance de las reformas propuestas en cada capítulo:

Capítulo I. Objeto, naturaleza jurídica de las Comisarías de Familia y principios rectores y

a. Objeto misional.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 42 que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, por lo que le corresponde al Estado y a la sociedad garantizar su protección integral, al igual que de aquellos que la conforman.

A su vez, la existencia histórica de imaginarios sexistas que se encargan de perpetuar y normalizar la violencia en contra de las mujeres, ha convertido la pareja en un escenario propicio para la manifestación de agresiones físicas, psicológicas, sexuales, económicas o patrimoniales, hechos que ocurren no solo en el marco de una relación en curso sino también como una representación del control que se cree tener sobre aquellas mujeres con quienes se tuvo una relación.

Infortunadamente las cifras existentes sobre manifestaciones violentas en el contexto de la familia en Colombia, no son alentadoras. En efecto, en 2010 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) reportó una tasa de 156.752 víctimas por cada 100.000 personas y un total de 57.875 casos, donde las mujeres fueron las principales víctimas con una tasa de 271,60 por cada 100.000 mujeres y 51.182 casos. En 2019 por su parte, se reportaron 47.524 casos de los cuales 40.760 fueron contra mujeres, lo que representó una tasa de 161.293 casos por cada 100.000 mujeres. Frente al feminicidio, solo para el año 2019 el total de fallecimientos de mujeres por muerte violenta fue de 976, de las cuales 126 fueron asesinadas por su pareja o expareja.⁷

En 2020 no solo tenemos una situación poco esperanzadora, sino que se han tenido que enfrentar las circunstancias generadas por la pandemia del COVID-19 y el necesario aislamiento social preventivo obligatorio, en cuyo marco se ha exacerbado la violencia de familia.

Frente al particular, el boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género, señala que “para los casos de violencias fatales y no fatales, reportadas por el INMLCF se puede observar que para el año 2019 se reportaron un total de 8.119 casos y para el año 2020 el total de casos fue de 3.227. La Violencia de pareja es la que más casos reporta en ambos periodos.

⁷ Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. P. 2.

iniciativa, conforme al cual la especialización que enmarca la gestión y la incidencia de esas instancias del ejecutivo municipal y distrital, no da cabida a que sean consideradas como figuras promiscuas que suplen la carencia de la oferta institucional en otras áreas no relacionadas con los asuntos planteados en esta propuesta y que representan el núcleo esencial de la misionalidad de las Comisarías de Familia.

Es importante señalar, que en el marco de la Mesa Técnica para Reformar las Comisarías de Familia, integrada y coordinada por el Ministerio de Justicia y del Derecho desde finales del año 2018, las entidades participantes coincidieron en señalar la importancia de establecer de manera diáfana el objeto misional de las Comisarías de Familia, debido a que si bien la Ley 1098 de 2006 señaló que ellas se encargan de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia vulnerados por situaciones de violencia intrafamiliar, es una realidad que año tras año se han asignado a su cargo nuevas funciones y responsabilidades que no resultan cobijadas por el alcance que les pretendió dar el Código de Infancia y Adolescencia.

Esta situación también ha sido plenamente documentada por la Procuraduría General de la Nación a través de la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia, en el que señala como un elemento estructural de la crisis de las Comisarías de Familia el hecho de que “Desde 1990 se han asignado a estas entidades múltiples funciones que desbordan su capacidad técnica y operativa: jurisdiccionales, administrativas, de conciliación, policivas y de policía judicial, estas últimas con criterio de transitorias desde hace 15 años, pero que se han venido prorrogando hasta la actualidad. También se les han asignado funciones que no siempre guardan relación directa con su finalidad, como ser “la secretaria técnica de los Conpos, secretarías técnicas de los comités de abuso sexual, erradicación del trabajo infantil, de las mesas de víctimas, del comité de drogas y sustancias psicoactivas, responsables en muchos municipios de la rendición de cuentas de las alcaldías, responsables de las redadas nocturnas a establecimientos públicos donde se expendía licor, del acompañamiento en lugares masivos donde se realicen espectáculos públicos”⁹

b. Naturaleza jurídica.

La propuesta que se somete a consideración del Congreso de la República plantea que las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario. Esto es así dado que se identificó que a pesar de que la Ley 1098 de 2006 estableció que las comisarías de familia son entidades, en la práctica esas instancias no tienen una naturaleza jurídica ni una estructura administrativa que responda a la concepción de entidad.

Por el contrario, la realidad de las Comisarías de Familia refleja que sus funciones se asignan a un empleo público (comisario de familia) y eso acarrea efectos no deseables dentro de los que se encuentran la imposibilidad de brindar un servicio enmarcado en interdisciplinariedad, la debilidad en el seguimiento a los casos atendidos y una sobrecarga que imposibilita que se atienda de manera satisfactoria a las finalidades de prevención, protección, y no repetición.

Por ello, se considera más apropiado frente a las realidades del territorio, que exista la doble posibilidad de que se constituyan ya sea como entidades dentro de la estructura del municipio o

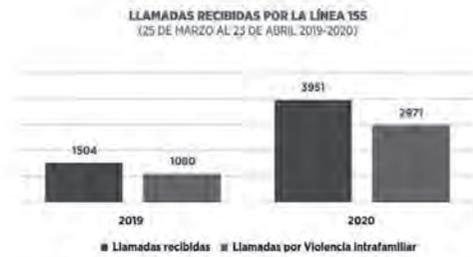
⁹ Procuraduría General de la Nación. (2019). ob. cit., p. 15

Entre el año 2019 y 2020, durante las cuatro semanas de aislamiento (25 de marzo y 21 de abril) se registraron 17 homicidios y se realizaron 132 casos de exámenes médico legales por presunto delito sexual más que el año anterior y 146 casos por violencias entre otros familiares en mujeres entre las edades de 18 a 59 años de edad.

En cuanto al sexo de la víctima, se encuentra que el 55,1% de los casos de violencias fueron en mujeres en 2019 y 57,1% en 2020. Es claro que en los homicidios de mujeres hay un incremento importante durante el confinamiento en relación con el año anterior del 26,6%, que indica que las mujeres no se encuentran seguras confinadas en sus hogares con sus agresores. Los presuntos delitos sexuales en mujeres muestran un importante incremento en el periodo, 51%⁸.

De igual manera, desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se reporta a 7 de julio de 2020, un número muy significativo de atenciones a través de la línea 155 concebida para la orientación en casos de violencias por razones de género, registrando que la mayoría de las solicitudes guardan relación con la violencia en el marco de la familia, así:

Gráfica 3. Reporte de llamadas realizadas por la Línea 155.



Fuente: Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. p. 20.

Lo expuesto lleva a plantear la necesidad de contar con una instancia de carácter municipal o distrital que, de manera especializada e interdisciplinaria, se encargue de salvaguardar el derecho a una vida libre de violencias de quienes hacen parte del contexto de familia.

Cabe señalar que la figura de las Comisarías de Familia no es novedosa, como quiera que su existencia se remonta a varias décadas; pero si lo es el planteamiento propuesto a través de esta

⁸ Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. P. 10.

distrito, o como dependencias articuladas a la gestión local y revestidas de los recursos técnicos y humanos necesarios para llevar a buen éxito su gestión, decisión que estrictamente dependerá de los Concejos Municipales y Distritales.

Ahora bien, lamentablemente la violencia en el contexto de la familia es un fenómeno presente en todo el territorio nacional, que requiere de un abordaje inmediato para impedir su escalamiento, incluso, a hechos de connotación fatal.

Al respecto, resulta de interés hacer referencia a los datos suministrados por el INMLCF, conforme a los cuales las entidades territoriales donde se reporta un mayor número de casos de violencia en el marco de la familia son Bogotá, Antioquia y Cundinamarca, sin que ese flagelo se circunscriba a ellos.

Figura 5. Número de casos de violencia intrafamiliar. Total Casos 2020.



Fuente: Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio. 25 de marzo al 21 de abril. Presidencia de la República, ONU Mujeres, UNFPA, 2020. p. 21.

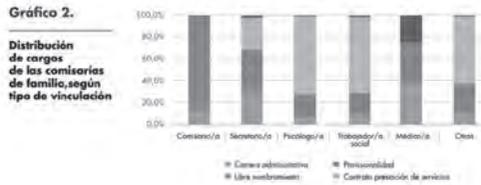
A su vez, debe tenerse presente que la violencia contra alguno de los miembros de la familia genera también repercusiones sobre los demás, en tanto se trata de un fenómeno con consecuencias múltiples que afecta no solo el entorno inmediato, sino que se traducen en manifestaciones que impactan el escenario social y comunitario.

Así mismo, debe tenerse presente el deber de corresponsabilidad para prevenir, atender y poner fin a la violencia en el contexto familiar que se extiende a las instancias municipales y distritales, lo que involucra una respuesta contundente, efectiva y un accionar inmediato desde esas esferas, y abre paso a la superación de la errada noción de que se trata de un asunto cuyo abordaje está

<p>limitado a la intervención y el despliegue de esfuerzos de manera exclusiva desde el Gobierno Nacional.</p> <p>Lo anterior, lleva a considerar la necesidad de que las Comisarías de Familia sean del orden territorial, de suerte que los municipios y distritos cuenten con instancias propias encargadas de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencias en el contexto familiar, y a través de las cuales puedan sumar a promover el mejoramiento social de sus habitantes, dando con ello cumplimiento al mandato constitucional del artículo 311 relacionado con los asuntos que deben estar cobijados por los municipios.</p> <p>Esto también resulta conveniente si se tiene en cuenta que, conforme a la información obtenida por la Procuraduría General de la Nación, todos los municipios del país cuentan con Comisarías de Familia, lo que implica un llamado no a replantear la responsabilidad del territorio frente a su respuesta en términos de política pública y soporte administrativo y presupuestal, sino a evaluar medidas de fortalecimiento a la oferta existente.</p> <p>Que las Comisarías de Familia estén inmersas en la estructura institucional del territorio (municipios y distritos), permite que su existencia, distribución, ubicación y alcance se ciña a las realidades del contexto local y a la política pública concebida para prevenir y contrarrestar estos tipos de violencia, haciendo de contera más efectiva su actividad y su incidencia.</p> <p>Así mismo, la propuesta que se plantea se ciña a los postulados de autonomía territorial, dando cabida a una mejor formulación de acciones integrales que confluyan en el propósito de garantizar una vida libre de violencia en el contexto familiar, y que son concebidas a partir de las especificidades que se reflejan en la realidad de cada municipio y distrito.</p> <p>El proyecto de ley parte también de que en procura de una atención que resulte efectiva, inmediata y apropiada al riesgo o a la violencia, las Comisarías de Familia indispensablemente deberán desplegar funciones desde una doble perspectiva que abarca competencias administrativas y jurisdiccionales.</p> <p>c. Principios rectores.</p> <p>En el texto concebido desde la mesa técnica interinstitucional, se propone que la actuación de las comisarías de familia esté orientada por los principios de respeto y garantía de los derechos humanos; oportunidad; eficacia; eficiencia; autonomía e independencia; debida diligencia; interés superior de los niños, niñas y adolescentes; no discriminación; imparcialidad; atención diferenciada e interseccional; enfoque de género y corresponsabilidad, con el fin de garantizar los estándares internacionales y nacionales en materia de protección de la mujer, la familia y de quienes la integran.</p> <p>Este artículo busca delimitar los postulados básicos a partir de cuya implementación se logrará una respuesta efectiva que genere un verdadero valor público, y que contrarreste el riesgo de incurrir en violencia institucional.</p>	<p>Frente al último aspecto planteado, la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación estableció que “la atención diferenciada a las mujeres víctimas de la VBG fue reconocida [sólo] por el 44,8% de las comisarías de familia”¹⁰, y esto, a pesar de que las Comisarías de Familia son las entidades o dependencias a las que con más frecuencia acuden las mujeres.¹¹</p> <p>d. Competencia.</p> <p>El artículo 4° propone que los comisarios de familia sean competentes para conocer la violencia en el contexto familiar, se describe esta violencia y se especifican los sujetos que pueden ser víctimas de la misma, porque al estar vigentes varias normas que hacen alusión a la violencia intrafamiliar, en la práctica no se tiene claridad sobre la competencia de las Comisarías de Familia.</p> <p>Por un lado, el artículo 4° de la Ley 294 de 1996¹², modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008¹³ señala que, “toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar” puede solicitar una medida de protección al comisario de familia.</p> <p>Por otro lado, el artículo 229 del Código Penal establece que el delito de violencia intrafamiliar se refiere al maltrato físico o psicológico, en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 229. Violencia intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. (...)</p> <p>PARÁGRAFO 1o. A la misma pena quedará sometido quien sin ser parte del núcleo familiar realice las conductas descritas en el tipo penal previsto en este artículo contra.</p> <p>a) Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.</p> <p>b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor.</p> <p>c) Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta.</p> <p>¹⁰ Ibidem, pp. 72-73. ¹¹ UNFPA, UNIFEM, & OIM. (2010). ob. cit., p. 142. ¹² “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar” ¹³ “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”</p>
<p>d) Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.”</p> <p>Por lo tanto, a efecto de ganar claridad en cuanto al alcance de la competencia de las Comisarías de Familia, así como para distinguir la comprensión de la violencia intrafamiliar en el ámbito penal (regulada por la Ley 1959 de 2019), y la que le compete a las Comisarías de Familia, se establece que los comisarios de familia serán competentes para conocer las violencias en el contexto familiar, adoptando un alcance amplio.</p> <p>En efecto, este proyecto toma como referencia la postura de la Corte Constitucional conforme a la cual se plantea un concepto amplio y dinámico de familia, entendida como “un fenómeno sociológico que se comprueba cuando dentro de un grupo de personas se acreditan lazos de solidaridad, amor, respeto mutuo y unidad de vida común, construida bien por la relación de pareja, la existencia de vínculos filiales o la decisión libre de conformar esa unidad familiar”. De igual forma, ese Alto Tribunal ha sostenido que se trata de un concepto en constante evolución, de modo que “no es posible fijar su alcance a partir de una concepción meramente formal, sino atendiendo a criterios objetivos y sustanciales surgidos de las diversas maneras que tienen las personas de relacionarse y de la solidez y fortaleza de los vínculos que puedan surgir entre ellos.”¹⁴</p> <p>El texto propuesto también atiende a las recomendaciones de ONU Mujeres, conforme a las cuales las definiciones de la “violencia doméstica” deben ser amplias e incluir la violencia física, sexual, psicológica y económica. Ese organismo internacional también ha recomendado que la legislación al respecto debe aplicarse como mínimo a “personas que mantengan o hayan mantenido una relación íntima, incluidas las relaciones matrimoniales, no matrimoniales, homosexuales y no cohabitaciones, personas con relaciones mutuas de familia y miembros del mismo hogar.”¹⁵</p> <p>Además, para la definición de la competencia de las Comisarías de Familia se tiene en cuenta que las tendencias de violencia en los contextos familiar se han mantenido constantes en los últimos años y la mujer sigue siendo la principal víctima de esta violencia, tal y como se ha señalado en este escrito.</p> <p>En el último FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se señaló que para el año 2018 “se conocieron 28.645 casos de violencia intrafamiliar, correspondiente a la población adulta mayor de 2.261 casos (7,8 %), población de niños, niñas y adolescentes con 10.794 casos (37,6 %) y por último violencia entre otros familiares con 15.590 casos (54,4 %). (...) Durante el año 2018, la mujer siguió siendo la más agredida en violencia intrafamiliar causada por otro tipo de familiares”¹⁶</p> <p>Respecto a la violencia contra la población adulta mayor “[e]n el decenio 2009-2018, en el país se detectaron 16.467 casos de violencia contra la población adulta mayor; en promedio 1.647 casos por año, es decir, aproximadamente 137 casos por mes o aproximadamente 4,5 casos por día, lo cual se</p>	<p>puede traducir en que aproximadamente, ocurrió un acto de maltrato cada 5 horas contra dicha población, que fue denunciado ante una autoridad competente y tuvo valoración forense. Aunque durante los seis primeros años los resultados fueron similares, se observa una tendencia al aumento de casos a partir del año 2015, alcanzando la tasa más alta durante el año 2018, 2.261 casos y una tasa de 37,87. (...)</p> <p>La distribución porcentual de víctimas de este tipo de violencia, por sexo, fue menor en los hombres 43,43 % que en las mujeres 56,57 %, mostrando un aumento en la tendencia al maltrato hacia la mujer adulta mayor con respecto del promedio en el decenio 2009-2018.”¹⁷</p> <p>Los registros del 2018 del INMLCF evidencian que dentro de los presuntos agresores se encuentran los hijos, hermanos(as), nietos(as), otros familiares civiles y consanguíneos, sobrinos (as), yernos, nueras, cuñados (as), personas encargadas del cuidado, primos (as), suegros (as) y tíos (as).¹⁸</p> <p>En relación con la violencia entre otros familiares “[e]n estos últimos diez años se han realizado 153.566 valoraciones médico legales debido a eventos de violencia entre otros familiares, excluyendo los casos de violencia de pareja, violencia contra población adulta mayor, y violencia contra población infantil y adolescente. Esto se traduce en un promedio anual de 15.357 casos, uno mensual de aproximadamente 1.280 casos, y uno diario aproximado de 43 casos. Según esto, se puede afirmar que ocurren casi dos casos por hora (1,78 en cifras precisas) clasificables en este tipo de violencia, y que fueron valorados por el INMLCF. Para el año 2018, se realizaron 15.590 valoraciones, manteniéndose dentro del promedio del decenio descrito. (...) En la violencia entre otros familiares, sigue siendo marcada la diferencia entre sexos; mientras que los hombres fueron víctimas en el 35,41 % de los casos, las mujeres lo fueron en el 64,59 %.”¹⁹</p> <p>De acuerdo con el INMLCF dentro de los presuntos agresores están los hermanos (as), cuñados (as), hijos (as), otros familiares civiles o consanguíneos, primos (as), padre, tío, sobrino, yerno, suegro (a), padrastro, madre, nuera, madrastra, abuelo (a) y nieto (a).²⁰</p> <p>Respecto de la violencia de pareja “[d]urante el año 2018, el INMLCF realizó 49.669 peritaciones en el contexto de la violencia de pareja, de las cuales el 86,08 %, (42.753) casos correspondió a mujeres. Durante el decenio 2009-2018 se realizaron 522.454 valoraciones por violencia de pareja tanto a hombres como a mujeres; es decir, un promedio de 52.245 valoraciones por año.”²¹</p> <p>El INMLCF reporta que el principal presunto agresor en la violencia de pareja fue “el (la) compañero (a) sentimental permanente con un total entre hombres y mujeres, de 27.955 casos, (56,41 %); seguido del excompañero (a) permanente con 17.223 casos, (34,75 %). En un número inferior de casos, el ex novio (a) con 2.264 casos y porcentaje de 4,57 %.”²²</p> <p>¹⁷ Ibidem, p. 157-158 ¹⁸ Ibidem, p. 160 ¹⁹ Ibidem, pp. 169-170 ²⁰ Ibidem, p. 172 ²¹ Ibidem, p. 201 ²² Ibidem, p. 204</p>

<p>El INMLCF reportó que para el 2019 ocurrieron 77.303 casos de violencia intrafamiliar, correspondientes a: 15.440 entre otros familiares (10.034 casos contra la mujer), 10.468 contra niños, niñas y adolescentes y 2.369 contra adultos mayores. En relación con la violencia de pareja, reportó 49.026, de los cuales 42.134 fueron contra la mujer.²³</p> <p>Para el 2020 en el boletín mensual del INMLCF se señala que entre enero y mayo se presentaron 21.485 casos de violencia intrafamiliar: 2.234 contra niños, niñas y adolescentes, 655 contra el adulto mayor, 14.098 contra la pareja (12.071 contra la mujer) y 4.498 entre otros familiares (2.905 contra la mujer).²⁴</p> <p>Lo expuesto lleva a concluir la necesidad de que las Comisarías de Familia asuman la competencia frente a la violencia ocurrida en el marco de la familia, aplicando la concepción ampliada de familia que ha sido reconocida a través de jurisprudencia de las Altas Cortes, funja como instancia cuyo marco misional será ese, y cumpla su función a partir de la atención y protección integral e interdisciplinar, como se ha anotado hasta el momento.</p> <p>Finalmente, con el objetivo de que no se sigan presentando conflictos de competencia entre los comisarios de familia y defensores de familia cuando en un mismo municipio concurren estas dos autoridades, se propone establecer los siguientes criterios diferenciadores para delimitar la competencia, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los comisarios de familia continuarán conociendo del restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos suscitadas en el contexto de la violencia familiar, y los defensores de familia de los suscitados fuera de este contexto. Frente a las vulneraciones de derechos relacionadas con cualquier forma de violencia sexual en contra de los niños, niñas y adolescentes, serán competentes exclusivamente los defensores de familia independiente de quien sea el agente vulnerador. A menos que, dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes hayan sido víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor de familia asumirá competencia frente a todos ellos. Esto con el fin, de garantizar que una misma autoridad administrativa ofrezca una atención integral y adecuada a todos los niños, niñas y adolescentes que dentro de su unidad familiar fueron víctimas de cualquier tipo de violencia. En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes mayores de edad en su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario de familia, con el fin de garantizar que una misma autoridad ofrezca una respuesta integral a la situación de violencia. <p>²³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Información de lesiones de causa externa y desaparecidos. Colombia, 2019. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa. Consultado el 17 de julio de 2020.</p> <p>²⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín Estadístico mensual. Mayo 2020. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documentos/20143/4941975-mayo-2020.pdf/3f8d8422-ba5d-85fc-6524-cf2df796491b. Consultado el 6 de julio de 2020.</p>	<ol style="list-style-type: none"> En virtud de los principios de corresponsabilidad e interés superior de los niños, niñas y adolescentes, se continuará aplicando la competencia a prevención que exige a los defensores y comisarios de familia que conozcan casos diferentes a los de su competencia, verificar la garantía de derechos, y de ser necesario dar inicio al proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ordenar las medidas de protección y restablecimiento de derechos y remitir a la autoridad competente. <p>Esta delimitación expresa que realiza el proyecto, conlleva la reducción del riesgo de activar la ruta ante la instancia que no resulta competente, lo cual es una situación que configura una barrera de acceso a la justicia y que implica que la reacción no sea tan inmediata como se espera.</p> <p>Capítulo II. Estructura institucional de las Comisarías de Familia.</p> <p>a. Creación y reglamentación</p> <p>El proyecto de ley propuesto revisa y actualiza las normas de creación y reglamentación de las Comisarías de Familia, aquellas que regulan las calidades, vinculación y remuneración del talento humano de estas, y propone medidas para garantizar el servicio de intérpretes y traductores para personas que lo requieran, con el fin de garantizar la accesibilidad a la información y las comunicaciones.</p> <p>En cuanto a su creación, el proyecto propone criterios actualizados para poder aumentar el número mínimo de Comisarías que deben existir en un determinado territorio, ajustando el criterio de densidad poblacional, y sumando la consideración de la conflictividad presente en la región y el volumen de la demanda del servicio a cargo de esas instancias. Es decir que, cuando en una zona determinada, cuya densidad poblacional no exija un aumento del número de Comisarías de Familia, haya un aumento significativo en el volumen de casos de violencia en el contexto familiar, este será criterio suficiente para que municipios y distritos atiendan la necesidad de crear nuevas Comisarías.</p> <p>Al respecto la Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, encontró que a pesar de que todos los municipios tienen una Comisaría de Familia, sigue existiendo un déficit.²⁵ El mismo estudio muestra que, en el caso de Bogotá, al revisar la densidad poblacional de las localidades, se encuentra un desfase en sectores como Engativá, Bosa y Suba.²⁶</p> <p>Respecto de los requisitos actuales para crear Comisarías de Familia según el número de habitantes, Friedemann y Grieve señalan que “[t]odos los municipios de las categorías 6 a 2, que constituyen aproximadamente el 97 por ciento de los 1.101 municipios colombianos, deben tener una Comisaría de Familia; sin embargo, (a) las ciudades de categoría especial deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas, (b) las ciudades de primera categoría deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas y (c) los municipios más pobres y pequeños pueden asociarse para compartir una sola Comisaría de Familia entre ellos.</p> <p>²⁵ Procuraduría General de la Nación (2019), ob cit., p. 27-29.</p> <p>²⁶ Ibidem, p. 29.</p>
<p>Es difícil entender por qué una ciudad mediana de segunda categoría con una población máxima de 60 mil habitantes amerita una Comisaría de Familia, pero si se agregan otros 80 mil habitantes para sumar un total de 140 mil, el requisito sigue siendo una Comisaría. Si pasamos a las ciudades de categoría especial y multiplicamos por cuatro los 60 mil para alcanzar un total de 240 mil habitantes, el requisito sigue siendo una Comisaría de Familia. Así, entre las ciudades de categoría especial (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 250 mil personas) y las de primera categoría (que deben tener una Comisaría de Familia por cada 150 mil personas), la Ley 1098 incorpora implícitamente el falso supuesto de que las ciudades de categoría especial son menos violentas que las ciudades más pequeñas de primera categoría.²⁷</p> <p>Estas confusiones se aclaran en el texto propuesto, que exige a los municipios tener como mínimo una comisaría de familia, y una adicional por cada 200.000 habitantes.</p> <p>b. Calidades para ser comisario de familia.</p> <p>El proyecto conserva los requisitos establecidos en el artículo 85 de la Ley 1098 de 2006, es decir, los mismos que se exigen para ser defensor de familia (artículo 80 de la Ley 1098 de 2006).</p> <p>Se mantiene la fórmula vigente, atendiendo las recomendaciones que para el efecto realizó el Departamento Administrativo de la Función Pública y la decisión de la Corte Constitucional adoptada a través de la sentencia C-149 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), mediante la cual se analizó la disposición que define el perfil del defensor de familia y se declaró la exequibilidad de la norma en lo que respecta al requisito de títulos de posgrado.</p> <p>Así las cosas, si bien la disposición no propone una modificación frente a las exigencias contenidas actualmente en la normativa vigente, se estima oportuna su incorporación en este proyecto como una vía para asegurar que todos los parámetros legales relacionados con la estructuración de las Comisarías de Familia se encuentren abordados desde un único instrumento con fuerza de ley.</p> <p>c. Composición y calidades del equipo interdisciplinario.</p> <p>Este proyecto de ley se preocupa particularmente por garantizar que todas las Comisarías de Familia cuenten con un equipo interdisciplinario mínimo, como quiera que la violencia que se presenta en el marco de la familia requiere de un abordaje integral no solo de las personas en riesgo o víctimas, sino también del agresor desde una perspectiva de prevención y no repetición.</p> <p>Es importante resaltar que la Ley 1098 de 2006 en su artículo 84, señala que las Comisarías de Familia de los municipios de mediana y mayor población deben contar con el equipo interdisciplinario, y las demás pueden apoyarse en profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p>²⁷ Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). Comisarías de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales. Bogotá: Taller de Edición Rocca. P. 147</p>	<p>Desde el deber de desplegar una atención integral y especializada a las víctimas de violencias en el contexto familiar, y servir de apoyo al comisario de familia a partir del conocimiento y la experiencia que brindan otros saberes profesionales, no se encuentra razón suficiente para generar una regla diferencial para los municipios en atención a su densidad poblacional, respecto a contar o no con un equipo interdisciplinario.</p> <p>De hecho, nada pone en tela de juicio que este tipo de violencias produce un impacto determinante no solo en las víctimas, sino también en su núcleo familiar y en el espacio comunitario al que pertenecen, con graves repercusiones a nivel de convivencia y de generación de condiciones para el desarrollo armónico de la sociedad, aspectos que en nada guardan relación con la densidad poblacional y que en todos los casos ameritan una intervención que supera el conocimiento dado por el Derecho.</p> <p>Por las razones referidas, para garantizar una apropiada atención a la ciudadanía que busca cobijo estatal a través de las Comisarías Familia, se establece que el servicio sea especializado, idóneo y adecuado, contando para ello con profesionales en psicología y trabajo social o su equivalente, con tarjeta profesional vigente y con una experiencia relacionada con las funciones de esa instancia del ejecutivo territorial, de suerte que no solo se tenga presente un saber sino también un quehacer.</p> <p>d. Mediación lingüística y comunicacional.</p> <p>Como una forma de garantizar la participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad y reconociendo de la diversidad, se plantea que las Comisarías de Familia deben velar por servicios de mediación lingüística y comunicacional.</p> <p>Esto no necesariamente debe satisfacerse a partir del equipo básico exigido a cada Comisaría, pero sí debe cumplirse a través de las vías que la administración estime oportunas para dar cumplimiento a postulados constitucionales y compromisos internacionales que refuerzan el deber de garantizar la accesibilidad a la información y a la comunicación, desde el respeto y la protección a la diversidad humana.</p> <p>e. Naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia.</p> <p>La Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia llevada a cabo en 2019 por la Procuraduría General de la Nación, encontró que “El tipo de vinculación que predomina en las comisarías de familia a nivel general, es por contrato de prestación de servicios para 43 de cada 100 personas vinculadas, seguido del nombramiento en provisionalidad para 38,6 de cada 100 personas vinculadas, mientras que en carrera administrativa la relación es de 13,6.”²⁸</p> <p>Así mismo, los hallazgos dan cuenta de que “prevalece la vinculación en provisionalidad para 75,8 de cada 100 comisarios, con lo que se evidencia que aún no se logra concretar la vinculación de los titulares</p> <p>²⁸ Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 37.</p>

de estos despachos como funcionarios de carrera administrativa, siendo este un mandato constitucional y legal que solo se cumple para el 13%.²⁹



Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 38

TABLA 5. Distribución detallada de cargos de las comisarías de familia, según tipo de vinculación

Personal de la comisaría	Tipo de vinculación				
	Carrera administrativa	Libre nombramiento	Provisionalidad	Contrato prestación de servicios	Presta apoyo
Comisario/a	13,0%	10,2%	75,8%	0,4%	0,5%
Secretario/a	31,3%	1,9%	35,1%	29,9%	1,9%
Psicólogo/a	7,2%	1,5%	18,8%	71,9%	0,6%
Trabajador/a social	8,8%	0,8%	19,1%	69,8%	1,6%
Médico/a	37,5%	0,0%	37,5%	0,0%	25,0%
Otros	10,8%	1,8%	28,7%	58,1%	0,6%
Total	13,5%	3,9%	38,6%	43,0%	1,0%

Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 99

Esto genera varias consecuencias que afectan la prestación del servicio. De una parte, el hecho de que quienes están encargados de adelantar las funciones propias de la Comisaría de Familia lo hagan a través de contratos de prestación de servicios, conlleva que en algunos momentos del año no se cuente con el personal mínimo requerido para un abordaje integral de los casos y una respuesta suficiente a las víctimas.

Esto se debe a que el contrato de prestación de servicios siempre será temporal y su duración dependerá del tiempo estipulado para la realización de una labor concreta por parte del contratista; como los contratos no pueden exceder la vigencia fiscal, es posible que en los primeros meses del año no se cuente con el equipo necesario porque no se ha culminado con los

²⁹ Ibidem, p. 38.

procesos administrativos internos para la ejecución presupuestal, o que el contrato suscrito no abarque las 12 mensualidades.

La falta de estabilidad y de continuidad generada por la provisionalidad y el régimen de contratos de prestación de servicios, también propicia que sea frecuente la rotación del personal en las Comisarías de Familia, situación lamentable en la medida en que se puede presentar una ruptura de la memoria institucional, y una exposición a repetir la curva de aprendizaje de las personas que ingresarán por primera vez a ser parte del equipo de la Comisaría.

TABLA 7. Índice de rotación de personal de las comisarías de familia

Personal de la comisaría de familia	Índice de rotación estimado (últimos 12 meses)	Índice de rotación estimado (últimos 36 meses)
Comisario/a	19,4%	44,8%
Secretario/a	26,4%	54,8%
Psicólogo/a	37,5%	73,6%
Trabajador/a social	42,0%	70,6%
Médico	37,5%	62,5%
Otros	28,7%	69,4%
Total	30,1%	61,3%

Fuente: Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia. Procuraduría General de la Nación, 2019

A la precariedad en el tipo de vinculación se suma la baja remuneración: "un 75,9% de las comisarías y comisarios de familia devengan entre \$1.000.000 y \$3.000.000, y de estos, un 88,3% se encuentran ubicados en municipios categoría sexta".³⁰ Y, en términos generales, hay una brecha salarial importante con respecto a cargos con responsabilidades comparables, en la medida que "comparativamente con la remuneración promedio del comisario de familia en el año 2018, tomada de lo reportado por los mismos comisarios, un defensor de familia ganaba 88,3% más y un perosnero municipal categoría sexta, 62% más."³¹

Respecto al salario de las demás personas que laboran en la Comisarías hay que resaltar:

- La mayor concentración en la remuneración mensual del secretario está entre \$1.000.000 y \$2.000.000, representado con el 63% del total de estos cargos reportados, con un promedio mensual de **\$1.388.865**.
- La mayor concentración en la remuneración mensual del psicólogo, está entre \$1.000.000 y \$2.500.000, representado con el 66,8% del total de estos cargos reportados, con un promedio en este rango de **\$1.875.296**.

³⁰ Ibidem, p. 47.

³¹ Ibidem, p. 49.

- La remuneración mensual de los trabajadores sociales, en el 62,5%, oscila entre \$1.000.000 y \$2.500.000, con un promedio en ese rango de **\$1.858.095**.³²

Todo lo anterior hace que trabajar en una Comisaría de Familia no necesariamente resulte atractivo para los perfiles que se requieren en aras de dar cumplimiento a las obligaciones de gran envergadura que para ellas establece la normativa.

Por ello, esta iniciativa legislativa somete a consideración del Congreso de la República una fórmula a partir de la cual los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial, se clasifiquen como empleos de carrera administrativa.

Por su parte, el empleo de Comisario de Familia pasará del nivel profesional al nivel directivo y se clasificará como empleo de libre nombramiento y remoción del Alcalde, con un periodo institucional de cuatro (4) años, el cual comenzará a contarse al cumplirse el segundo año de posesión del alcalde, sin afectar los derechos de carrera de quienes actualmente están cobijados por ese régimen.

Esta fórmula representa una mejoría en el ingreso del Comisario de Familia y significa asumir un nivel de mayor jerarquía, pero propiciando una alternativa de estabilidad circunscrita a un periodo mínimo en el ejercicio del cargo.

De igual manera, el proyecto apuesta a la especialización de las Comisarías de Familia para que asuntos de envergadura tal como los que se someten a su conocimiento, cuenten con personal del más alto criterio para asumir las decisiones que velen por la garantía a una vida libre de violencia que cobija a los integrantes de la familia.

Por ello, se establece que la meritocracia es el criterio esencial para la designación del comisario de familia, estando llamados los municipios y distritos a evaluar la idoneidad académica, profesional y técnica, así como la experiencia de los candidatos a ejercer ese cargo.

Además, se propone que el salario del comisario de familia no pueda ser inferior al ochenta por ciento (80%) ni ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del Alcalde.

Todo esto redundará de manera positiva en las condiciones de estabilidad y mejora salarial de las Comisarías de Familia, su equipo interdisciplinario y de apoyo, generando condiciones equiparables frente a otros empleos con responsabilidades y carga laboral similares, y de contera mejores garantías de idoneidad para la ciudadanía que acude en procura de los servicios de esas instancias.

Capítulo III. Funciones de las Comisarías de Familia.

a. Funciones de las Comisarías de Familia y funciones del comisario de familia.

³² Ibidem, pp. 53-54.

Se plantea la distribución de competencias entre la Comisaría (entendida como una dependencia o entidad integrada por el comisario, el equipo interdisciplinario y el equipo de apoyo), y la figura del comisario de familia, que es la autoridad llamada a atender la competencia administrativa y jurisdiccional en casos de violencia en el contexto familiar.

En los términos del articulado propuesto, se da claridad frente a aquellas competencias que deben ser asumidas personalmente por el comisario de familia y que no admiten delegación, y aquellas que son propias de la Comisaría y frente a las cuales se ven abocados a actuar quienes hacen parte de la estructura de esa instancia.

Actualmente, las Comisarías de Familia tienen múltiples funciones que implican una gran inversión de tiempo y el despliegue de importantes esfuerzos, pese a que no están relacionadas con su misión institucional de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia en el contexto familiar.

Además de las establecidas de manera general en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, hoy los comisarios de familia deben desarrollar entre otras, las siguientes funciones:

- Atender las contravenciones de policía cometidas por adolescentes.³³
- Llevar a cabo trámites de conciliación extrajudicial en derecho en temas de familia.³⁴
- Actuar como defensor de familia en aquellos municipios en donde no está presente este (competencia subsidiaria).³⁵
- Participar en comités territoriales.³⁶
- Brindar orientación, asesoría y apoyo a víctimas del conflicto armado.³⁷
- Hacer presencia en eventos deportivos.³⁸
- Decretar medidas de protección y atención a favor de las mujeres víctimas de violencia.³⁹
- Atender asuntos relacionados con el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.⁴⁰
- Asumir ciertas competencias relacionadas con el sistema de seguridad social.⁴¹
- Cumplir con la función de policía judicial.⁴²
- Fijar la cuota de alimentos a favor del adulto mayor.⁴³
- Adelantar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.⁴⁴

³³ Artículo 91 de la ley 1453 de 2011 que modificó el art. 190 de la ley 1098 de 2006.

³⁴ Artículos 31 y 32 de la ley 640 de 2001.

³⁵ Artículo 98 de la ley 1098 de 2006, artículo 7 del Decreto 4840 de 2007.

³⁶ Artículo 4 de la ley 1146 de 2007, artículos 9 y 10 de la ley 1620 de 2013

³⁷ Artículo 35 de la Ley 1448 de 2011.

³⁸ Artículo 2.11.4.2. del Decreto 1085 de 2015

³⁹ Ley 294 de 1996, Ley 1257 de 2008, Decreto 1069 de 2015, Decreto 780 de 2016.

⁴⁰ Artículo 163 de la ley 1098 de 2006.

⁴¹ Artículos 2.1.3.13 y 2.1.4.2 del Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.6.12.3.5 del Decreto 356 de 2017

⁴² Artículo 1° de la Resolución 2230 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación.

⁴³ Artículo 9 de la ley 1850 de 2017.

⁴⁴ Artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, artículos 1 y 3 ley 1878 de 2018.

Artículo 86 de la ley 1098 de 2006.

<p>Todo esto distrae al comisario de familia de su verdadero propósito: prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de quienes están en riesgo o son víctimas de violencia en el contexto familiar.</p> <p>Como si ello fuera poco, adicionalmente los alcaldes les asignan funciones adicionales que no están relacionadas con el objeto misional de las Comisarías de Familia. En este sentido, Friedemann y Grieve señalan que “[a]lgunos alcaldes locales asignan tareas para las cuales no pudimos encontrar autoridad legal: administrar las cárceles municipales; supervisar la contratación y operación de los programas escolares; fungir como policías de tránsito; y actuar como secretarios técnicos para varios comités de nivel municipal, a menudo con la obligación de crear y recomendar políticas municipales.”⁴⁵</p> <p>La Segunda Vigilancia a las Comisarías de Familia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, sintetiza muy claramente el problema al afirmar que todas las funciones que se han ido asignando a través de los años a las Comisarías de Familia “desbordan su capacidad técnica y operativa.”⁴⁶ A esto se suma que: “El 31,4% de los comisarios de familia informó que realiza funciones que corresponden a otros cargos”⁴⁷; entre las que más consumen tiempo de su jornada están las de inspector de policía y las de “Secretaría técnica o Enlace de diferentes mesas y comités.”⁴⁸</p> <p>Teniendo en cuenta ese panorama, una de las propuestas más importantes del proyecto de ley es la reducción de funciones de las Comisarías de Familia, para concentrar su competencia en la atención de las violencias en el contexto familiar, en consonancia con los propósitos propios del Capítulo I del proyecto.</p> <p>Merecen ser resaltadas las modificaciones relacionadas con la función de conciliación extrajudicial, la competencia subsidiaria y las funciones de policía judicial.</p> <p>En cuanto a la función de conciliación extrajudicial en derecho de familia, el proyecto propone que este solo será un asunto de las Comisarías de Familia a falta de la presencia de otras autoridades o instancias con facultades de conciliación en el municipio o distrito.</p> <p>En cuanto a la subsidiariedad, de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.9.2.1 del Decreto 1069 de 2016, esta función se cumple cuando en un municipio no haya Defensor de Familia o el Defensor de Familia no esté desempeñando sus funciones de manera permanente y continua, por lo que el proyecto propone que solo se deba cumplir esta función por parte del comisario de familia cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no hubiere designado un Defensor de Familia en el respectivo municipio.</p> <hr/> <p>⁴⁵ Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret, ob cit, p. 120 ⁴⁶ Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 9. ⁴⁷ Ibidem, p. 41. ⁴⁸ De espacios tales como: Mesa de infancia y adolescencia, Justicia transicional, Comité de atención integral a víctimas, Comité de erradicación de trabajo infantil, Comité de red del buen trato, Comité de Convivencia escolar, Comité de prevención de abuso sexual, Consejo consultivo de mujer y género, Comité de discapacidad, Comité de alimentación escolar, Comité de prevención del consumo de SPA. Ibid, p. 42.</p>	<p>Si bien no se pone fin a la controvertida figura de la subsidiariedad, el proyecto privilegia en este caso la garantía del acceso a la justicia y a la atención estatal en todo el territorio para los niños, las niñas, los y las adolescentes, en virtud de la prevalencia de sus derechos.</p> <p>Con todo, limita el alcance de esa subsidiariedad a la condición citada, lo que implica una reducción en la carga que subsidiariamente atienden las Comisarías de Familia.</p> <p>El proyecto pone término a las funciones de Policía Judicial que han venido siendo asignadas transitoriamente durante 15 años por la Fiscalía General de la Nación a las Comisarías de Familia, pero que a la luz de lo señalado en la Sentencia C-1024 de 2002 “deben desempeñarse por servidores públicos especializados”, condición que al parecer no logra concretarse en el personal de las Comisarías de Familia, pues de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación “solo el 20,5% [de las Comisarías de Familia] registró haber recibido capacitación”⁴⁹. A esto se suma la carencia de información sobre la efectividad y necesidad de la delegación de esta función en los comisarios de familia y su equipo de trabajo, aspectos todos que van en contravía de la justificación planteada en la Resolución 2230 de 2017, por la cual se formalizó por 3ª vez esta delegación de funciones.</p> <p>Esta modificación es importante, en la medida que “lo reportado para el año 2017 fue un total de 23.781 actuaciones de policía judicial, que independiente del número de respuestas obtenidas en cada caso, muestra que las más representativas por volumen son las entrevistas, seguidas por el recaudo de documentos y las inspecciones en el lugar de los hechos.”⁵⁰ No obstante, los comisarios de familia manifestaron que era el tema sobre el cual habían recibido menos formación.</p> <p>Teniendo en cuenta la problemática que ha generado asignar funciones a las comisarías de familia que no están relacionadas con la protección y restablecimiento de los derechos de las personas que son víctimas de violencia en el contexto familiar, se propone modificar la posibilidad de adjudicar nuevas responsabilidades a las Comisarías de Familia, a menos que ellas devenguen de la propia ley, para lo cual deberán tener estrecha relación con su objeto misional y existir garantía de las condiciones técnicas y presupuestales para su cabal cumplimiento.</p> <p>b. Funciones del Equipo Interdisciplinario.</p> <p>Con el fin de tener claridad sobre las funciones que deben cumplir los profesionales de psicología y trabajo social o su equivalente según la ley, debido a que hoy el Decreto 1069 de 2015 únicamente establece funciones de apoyo del equipo interdisciplinario en relación con la verificación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se propone que tengan las funciones de valoración inicial del estado de salud psicológica de la víctima y familiares, establecer el nivel de riesgo de vulneración de derechos de las personas afectadas por la amenaza o concreción de la violencia en el contexto familiar, elaborar informes periciales, conceptos de grado de vulneración y las recomendaciones técnicas al comisario de familia para la adopción de las medidas de protección, atención y restablecimiento en los casos concretos.</p> <p>Capítulo IV. De las medidas que pueden adoptar los comisarios de familia.</p> <hr/> <p>⁴⁹ Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 66. ⁵⁰ Ibidem, p. 98.</p>
<p>En este capítulo se precisa la capacidad de acción de los comisarios de familia, contrarrestando la dispersión normativa que regula el tema, y sintetizando las medidas que cabe adoptar en los casos de violencia en el contexto familiar.</p> <p>Frente a ese punto se hace hincapié en que las medidas que puede decretar el comisario de familia deben responder de manera oportuna a la amenaza o materialización de la violencia, atender al contexto de la misma, y considerar las situaciones en las que se encuentra la persona en riesgo o víctima así como las características que puedan ponerla en escenarios de vulnerabilidad.</p> <p>Se introduce una relevante modificación que guarda relación con la competencia territorial. De acuerdo con actual artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, que modificó el artículo 4º de la Ley 294 de 1996, toda persona víctima de violencia en el contexto familiar puede solicitar al comisario de familia del lugar donde ocurrieron los hechos, una medida de protección. Esa fórmula restringe la capacidad de las personas en riesgo o víctimas, de activar la ruta de protección ante la Comisaría de Familia, y desconoce realidades fácticas que enfrentan quienes han tenido que soportar esas violencias, como la necesidad de desplazarse a otros municipios como única fórmula de huir de ellas.</p> <p>El proyecto propone una postura flexible y adecuada a los principios rectores que él mismo consagra, que no limita la competencia en materia de violencia en el contexto de la familia al lugar de los hechos ni al domicilio de la víctima, debido a que puede ocurrir que la víctima no se encuentre en ninguno de estos lugares, sin que ello afecte su necesidad de protección y atención por parte de las autoridades competentes.</p> <p>Adicionalmente, se propone que cuando la Fiscalía General de la Nación sea la primera entidad que conoce sobre los hechos de violencia, sea ella quien active la ruta y pueda solicitar las medidas de protección ante la comisaría de familia, sin perjuicio de poder solicitar ante al Juez de Control de Garantías una medida provisional a favor de la víctima.</p> <p>Con esto se busca reducir el riesgo de violencia institucional en que se puede incurrir al exigir que la víctima que ha activado la ruta de justicia a través de la Fiscalía General de la Nación, deba también activarla ante la Comisaría de Familia para acceder al trámite que culmina con el decreto de medidas de protección.</p> <p>Finalmente, se propone que sin perjuicio de las competencias de las autoridades indígenas, en desarrollo de la jurisdicción especial reconocida en el artículo 246 de la Constitución Política, el comisario de familia también pueda decretar cualquiera de las medidas establecidas en el proyecto de ley, en casos de violencia familiar en las comunidades indígenas, observando el enfoque diferencial y el diálogo intercultural.</p> <p>Capítulo V. funcionamiento de las Comisarías de Familia.</p> <p>a. Financiación.</p>	<p>Una de las dificultades que enfrentan los municipios tiene que ver con los reducidos recursos con que cuentan para la creación, el funcionamiento y la gestión adecuada de las Comisarías de Familia, especialmente aquellos de categoría 4, 5 y 6.</p> <p>Por eso, y considerando el incommensurable impacto de las Comisarías de Familia en los territorios, se propone que con el fin de financiar tanto las instalaciones e infraestructura de las comisarías de familia, los salarios de su personal y todos los demás gastos inherentes a su funcionamiento, se pueda acudir no solo al presupuesto de inversión y de funcionamiento asignado, sino también a recursos de participación de propósito general o con recursos de regalías.</p> <p>De esta manera, se busca solventar las restricciones presupuestales que en muchos casos se han traducido en un deficiente servicio.</p> <p>b. Formación y actualización.</p> <p>Como quiera que las Comisarías de Familia deben responder a criterios de mejora continua y actualización permanente de quienes laboran en ella, se establece de manera diáfana la competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho frente a áreas relacionadas con las violencias en el contexto familiar, las competencias subsidiarias de conciliación extrajudicial en derecho de familia, la calidad de la atención y demás asuntos relacionados con su objetivo misional. Por su parte, corresponderá al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cumplir con el mismo deber, pero circunscrito a temas niñez y adolescencia.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de que los funcionarios públicos tengan capacitaciones en materia de género y los derechos de las mujeres. Así, en relación con el deber de investigar que le corresponde al Estado señaló que “exige: (...) iii) garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios involucrados en el procesamiento en estos casos”⁵¹ y además de ordenar la asistencia obligatoria de todos los jueces del país de la jurisdicción de familia a las capacitaciones de género de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla y la Comisión de Género de la Rama Judicial, solicitó “a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura difundir por el medio más expedito esta sentencia, a todos los despachos judiciales de la Nación, para que, apliquen un enfoque diferencial de género al momento de decidir cualquier asunto a su cargo.”⁵²</p> <p>c. Seguridad e integridad personal.</p> <p>El proyecto de Ley además propone que la Policía Nacional brinde el acompañamiento y protección necesaria al personal de las comisarías de familia cada vez que lo requieran, y se garantice por parte de las alcaldías municipales o distritales la seguridad permanente de cada Comisaría de Familia, pues como lo relatan Friedemann y Grieve en su investigación, los</p> <hr/> <p>⁵¹ Corte Constitucional, sentencia T-735 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. ⁵² Corte Constitucional, sentencia T- 338 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>

comisarios de familia y sus equipos interdisciplinarios, dada la complejidad de los casos que atienden, pueden estar expuestos a amenazas contra sus vidas.⁵³

d. Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

La salud ocupacional y mental del personal de las Comisarias de Familia es otra de las preocupaciones del proyecto de ley, dado que “[n]o se le ha dado la importancia que merece a nivel territorial, la situación laboral y de salud mental de los comisarios de familia y se desconoce la importancia de la prevención del síndrome de Burnout (sic) a nivel de comisarias de familia, como un problema de salud pública, que actualmente tiene una prevalencia alta”⁵⁴. De hecho, en el estudio que se referencia se anota que solo el 50,8% de los entrevistados manifestaron haber sido incluidos en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo.⁵⁵ Por tal razón, el proyecto propone que todo el personal de las Comisarias sea integrado al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo.

e. Instalaciones e Infraestructura.

Esta es una de las dimensiones más preocupantes según los resultados de la Segunda Vigilancia a las Comisarias de Familia. Los mayores retrocesos, con respecto a la Vigilancia realizada en 2011, tienen que ver con las condiciones de la capacidad instalada, la cual ha empeorado;⁵⁶ tan solo el 39,9% de los Comisarios considera que el estado general de las instalaciones en las cuales funcionan es bueno, el 48% estima que es regular y el 12,1% afirma que es malo.⁵⁷

En relación con la existencia de espacios que permitan una atención adecuada a las víctimas y condiciones dignas de trabajo para el personal de las Comisarias, se encontró que solo el 44,6% cuenta con espacios que garanticen privacidad. Con respecto a la vigilancia de 2011, es menester señalar que, a 2018 existen menos instalaciones propicias, siendo el espacio en el que más se evidencia reducción de los baños para usuarios y personal.⁵⁸ Por otra parte, “[l]a comunicación en las comisarias de familia está seriamente afectada por cuanto existe teléfono fijo y celular solo para el 33,8% y 40,8% de las comisarias, respectivamente y si bien se registra la existencia de internet en el 90,1% y de correo electrónico en el 75,2%, los problemas de conectividad y de uso no exclusivo de los computadores, persisten en los territorios. Frente a 2010, la existencia de teléfono fijo disminuyó un 26,1%.”⁵⁹ También se estableció que los muebles y enseres son de uso exclusivo de las Comisarias solo en el 72,2% de los casos, además su estado es considerado regular en el 44,1%, lo que evidencia una desmejora en relación con los resultados obtenidos en 2011.⁶⁰

De acuerdo con los resultados de esta vigilancia, “el 74,8% de las comisarias de familia tiene un indicador de infraestructura deficiente, lo que para la Procuraduría significa que las características de

⁵³ Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret (2019). Comisarias de Familia y Violencia Contra Las Mujeres en Colombia: Puerta de Acceso y retos Institucionales. Bogotá: Taller de Edición Rocca. Pp. 91-111

⁵⁴ Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 108.

⁵⁵ Ibidem, p. 56.

⁵⁶ Ibidem, p. 58.

⁵⁷ Ibidem, p. 57.

⁵⁸ Ibidem, p. 58.

⁵⁹ Ibidem, p. 59.

⁶⁰ Ibidem, p. 60.

Esto quiere decir que el propósito de ininterrupción de modo alguno puede ser entendido como una condición laboral en donde los integrantes de la Comisaría deben trabajar 24 horas los 7 días de la semana, sino que administrativamente se deberán definir esquemas que hagan posible el servicio constante de manera coherente con la normativa laboral.

Capítulo VI. Gobernanza y transparencia.

En este capítulo se introducen dos de las reformas más importantes propuestas por el proyecto: la designación del Ministerio de Justicia y del Derecho como el ente rector de las Comisarias de Familia y la creación de un Sistema de Información para estas entidades o dependencias, especialmente, sobre las medidas que adoptan en los casos de violencia en el contexto familiar, sin dejar de lado lo relativo a las actuaciones administrativas que adelanten en el marco de la competencia subsidiaria señalada en la Ley 1098 de 2006.

a. Ente Rector.

La necesidad de contar con un ente rector de las Comisarias de Familia fue otro de los consensos de la Mesa Técnica coordinada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación en la Segunda Vigilancia señaló “la necesidad de contar con un ente rector o dependencia que coordine desde el nivel nacional el funcionamiento de todas las comisarias de familia y de un mecanismo que permita orientar y evaluar la línea técnica programática nacional de estas entidades (competencias, seguimiento a la gestión, evaluación, sistema de información), independientemente de su ubicación dentro de la estructura territorial del Estado.”⁶⁵

Adicionalmente, en la investigación de Friedemann y Grieve se concluyó que “no hay centralización con respecto a la admisión, los procedimientos, las plantillas, la recolección de datos, la capacitación, las cuestiones de interpretación ni los sistemas. La Comisaría de Familia de cada municipio funciona independientemente de todas las demás. No se comparten prácticas. La estructura fomenta una interpretación y aplicación irregular de las leyes sobre la violencia de los hombres contra sus parejas y otros miembros de la familia.”⁶⁶

Lo anterior, evidencia la necesidad de un ente rector para las Comisarias de Familia que responda al nivel central, por lo que se propone atribuir esta facultad al Ministerio de Justicia y del Derecho.

b. Funciones y Obligaciones del Ente Rector.

En desarrollo de la competencia atribuida al Ministerio como ente rector, esta Cartera podrá establecer protocolos, guías y rutas de atención que resultarán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las comisarias de familia del país; crear y administrar el Sistema de Información; garantizar la formación periódica del personal; llevar el registro de las Comisarias de Familia; diseñar campañas de prevención de violencias en el contexto familiar, y ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las comisarias de familia.

⁶⁵ Procuraduría General de la Nación. (2018). ob cit., p. 17.

⁶⁶ Friedemann-Sánchez, Greta y Grieve, Margaret, ob cit., p. 127

infraestructura y dotación limitan la prestación del servicio de justicia familiar en condiciones de dignidad y su contribución con la garantía de derechos es mínima.”⁶¹

Por lo anterior, el proyecto de ley establece los criterios mínimos que debe cumplir toda Comisaría de Familia en cuanto a instalaciones e infraestructura.

f. Disponibilidad permanente.

Finalmente, este capítulo propone que la disponibilidad de las Comisarias de Familia sea permanente, con el fin de asegurar que las personas en riesgo o víctimas de violencia en el contexto familiar puedan solicitar y obtener una medida de protección y atención durante la noche, los fines de semana u horas no contempladas dentro de los horarios hábiles habituales de la administración municipal y distrital, pues, como lo señala el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la violencia en el contexto familiar suele presentarse más en horas de la noche y los fines de semana.

Respecto de la violencia contra personas adultas mayores “[e]l día de la semana en el que se registraron más casos de violencia contra el adulto mayor es el domingo con el 17,02 % de los casos, aunque la diferencia con el resto de días no es muy significativa. Se atribuye el predominio del domingo, a que es propicio para encuentros y descanso familiar en el hogar. (...) Se encontró un predominio del grupo de las primeras horas de la noche para este tipo de violencia el horario más frecuente es entre 18:00 a 20:59 con 419 casos. En segundo lugar se encontró el grupo de las horas matutinas tardías 09:00 a 11:59 con 403 casos, y en tercer lugar las últimas horas de la tarde 15:00 a 17:59 en 335 casos. También se evidenció que las horas de la madrugada son las menos frecuentes el rango de 00:00 a 05:59 suma con 75 casos.”⁶²

En relación con la violencia entre otros familiares, el INMLCF señaló que “[e]l día de la semana durante el cual se presentaron más casos de violencia entre otros familiares fue el domingo, con el 22,15 % del total de casos. El lunes, con el 14,74 %, se ubica en el segundo lugar; el miércoles ocupa el tercer puesto con el 13,48 %, seguido muy de cerca por el sábado con 13,72 % del total de los casos. (...) El rango horario de 18:00 a 20:59 ocupó el primer lugar en este subtipo de violencia intrafamiliar con 3.114 casos y un porcentaje de 20,86 %. Fue seguido por el de 09:00 a 11:59 con 2.429 casos y 16,27 %. En tercer lugar se ubicó el de 15:00 a 17:59 con el 15,69 % y 2.343 casos.”⁶³

En relación con la violencia de pareja, el INMLCF señaló que “[l]os fines de semana presentan un incremento en los casos valorados; el día sábado con 7.231, (14,56 %) y el domingo con 11.876 casos, (23,91 %) (...) De acuerdo a las valoraciones realizadas la violencia de pareja es más frecuente en las horas comprendidas entre las 18:00 y las 23: 59 horas con 18.886 casos.”⁶⁴

Así las cosas, el proyecto que se estudia señala que el servicio debe ser permanente, sin perjuicio de las garantías laborales de quienes hacen parte de las Comisarias.

⁶¹ Ibidem, p. 61

⁶² Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018). ob cit, p. 162-163

⁶³ Ibidem, pp. 175-176

⁶⁴ Ibidem, p. 208

Este tipo de responsabilidades a cargo del ente rector, busca solventar deficiencias documentadas por la Segunda Vigilancia que la Procuraduría General de la Nación adelantó respecto a las Comisarias de Familia, al igual que por estudios anteriores. Por ejemplo, se documentó que “[e]l 15% de los funcionarios entrevistados señalan que en la Comisaría en la que trabajan no cuentan con protocolos para la atención de casos de violencia contra mujeres y NNA y un 6% adicional no responde. (USAID, 2018, p. 20).”⁶⁷ A esto se suma que el 14,6% de los comisarios afirmaron no contar con un manual de funciones⁶⁸ y solo en 58 de cada 100 Comisarias de Familia se aplican los protocolos expedidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho para atender violencias por razones de género.⁶⁹

c. Sistema de Información de Comisarias de Familia.

Otra de las responsabilidades a cargo del ente rector es la creación del Sistema de Información, obligación que se le asigna pues persiste la falta de datos en relación con las violencias en el contexto familiar, lo que imposibilita determinar la demanda de justicia y la respuesta estatal.⁷⁰

Colombia nunca ha contado con cifras sobre las violencias que se presentan en el contexto familiar y que son atendidas por las Comisarias de Familia, situación que dificulta la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas al respecto, así como la evaluación del impacto de su gestión.

En efecto, en tanto autoridades del ejecutivo municipal, cada Comisaría de Familia administra sus propios datos, la gran mayoría de manera manual y precaria. De ahí que, no sea factible conocer cifras reales de violencia en el contexto de la familia a nivel nacional, regional o departamental, e incluso en muchas ocasiones no es posible contar con esa información a nivel de un municipio concreto.

Así las cosas, cuando ha sido menester la compilación de información sobre las actividades a cargo de estos operadores, la institucionalidad se ha visto llamada a solicitar a cada Comisaría de Familia un reporte con la información que posee, siendo por obvias razones un proceso desgastante y de bajo impacto en la medida en que la consolidación resulta ciertamente titánica.

Lo anterior, no solo genera dificultades de tipo estadístico, sino que también hace nula la posibilidad de contar con datos de especial relevancia para: (i) efectuar la trazabilidad de casos, (ii) para conocer la tipología de las violencias atendidas por las Comisarias de Familia, (iii) la caracterización de víctimas y agresores, (iv) la respuesta institucional y las articulaciones que se requirieron en procura de una protección integral, inmediata y efectiva, (v) el seguimiento al cese o al escalonamiento de la violencia, entre muchos otros aspectos que resultan de radical importancia para garantizar una respuesta estatal oportuna y adecuada, sí como la garantía al derecho de la ciudadanía a una vida libre de violencias.

⁶⁷ Procuraduría General de la Nación, ob cit., p. 141.

⁶⁸ Ibidem, p. 63.

⁶⁹ Ibidem, p. 64.

⁷⁰ Ibidem, p. 8.

Adicionalmente, vale precisar que la gestión a cargo de las Comisarías de Familia aún responde a modelos básicos, que pueden robustecerse con la implementación de tecnologías adecuadas que permitan al comisario y a su equipo interdisciplinario contar con casos digitalizados, formatos electrónicos que respondan a las fases de atención y del procedimiento, alertas de términos o de labores de seguimiento, enlace interinstitucional para atender una situación concreta, entre muchas otras alternativas que pueden concretarse al incorporar la tecnología al cumplimiento de las funciones públicas.

Hasta el momento, ninguna Comisaría de Familia tiene la posibilidad de saber si, por ejemplo, las mismas personas o la misma familia han acudido ante otra Comisaría en el pasado, qué tipos de medidas fueron decretadas en tal momento, cuáles fueron los efectos de dichas medidas y las decisiones finales adoptadas por dicha entidad.

De hecho, la Defensoría del Pueblo ha identificado otro tipo de problemáticas que se generan por la ausencia de un sistema de información y que impactan directamente a las víctimas, y ha resaltado las siguientes:

"[e]n primer lugar, que las mujeres deben cargar con ellas el documento físico de la medida de protección para probar a las diferentes entidades del sector público y privado que es necesario que se tomen medidas diferenciales para protegerlas de su agresor. En este sentido, ellas deben afirmar de manera constante que han sido violentadas en el ámbito familiar, lo que conduce a hechos revictimizantes y de violencia institucional.

*En segundo lugar, se ha podido identificar que las medidas de protección están circunscritas a los entes territoriales en los cuales se decretan las medidas. En este sentido, cuando una mujer se traslada de domicilio, debe volver a solicitar las medidas en su nueva residencia para acceder a la protección que deben brindarles las autoridades locales."*⁷¹

La Defensoría del Pueblo resalta que las violencias por razones de género y la violencia por prejuicio se presentan en todos los lugares, por lo que enfatiza que es "necesario que exista información clara y trabajo articulado entre las entidades para brindar protección a las mujeres y personas OSIGD que han sido violentadas."⁷² Además, resalta que "una reforma integral al sistema de comisarías de familia debe tener como uno de sus pilares la transformación de los sistemas de información de estos entes administrativos."⁷³

Es tan crítica la ausencia de información sistematizada de las Comisarías de Familia, que fue a través de la Segunda Vigilancia adelantada por la Procuraduría General de la Nación, que se estableció el número total de Comisarías de Familia que existen en el territorio nacional, pues pese a la solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a los mandatarios territoriales

⁷¹ Defensoría del Pueblo. Comisarías de familia y acceso a la justicia: recomendaciones para una reforma necesaria desde un enfoque de género. 2019. p. 26
⁷² Ibidem, pp. 26-27
⁷³ Ibidem, p. 27

Finalmente, el Comité de la CEDAW recomendó a los Estados Partes aplicar las siguientes medidas para la coordinación, vigilancia y recopilación de datos sobre la violencia por razón de género contra la mujer:

"[e]stablecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el número y el tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. (...) Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente. El análisis de los datos debería permitir la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como "femicidio" o "feminicidio", y los intentos de asesinato de mujeres."⁷⁴

Se pretende entonces que este Sistema de Información se constituya además en una herramienta esencial para el ente rector, a la hora de concebir lineamientos técnicos y formación para las Comisarías de Familia, así como para orientar la articulación interinstitucional en materia de acceso a la justicia y atención de la violencia en el contexto familiar.

De esta manera, el proyecto busca facilitar la tarea de las Comisarías de Familia en el reporte y actualización de esta información, lo que a su vez va a permitir hacer seguimiento de los casos que son de su conocimiento. Y así mismo, permitirá contar con datos que permitan evaluar la gestión y formular política pública sustentada en información actualizada y certera.

Capítulo VII. Inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia.

Las Comisarías de Familia fueron creadas en virtud del Código del Menor de 1989, como parte de la rama ejecutiva de los gobiernos locales; posteriormente, la Ley 1098 de 2006 abordó aspectos tales como la creación, composición, reglamentación y responsabilidades de las Comisarías de Familia, desarrollo que se hace partiendo de que se trata de una entidad encargada de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.

⁷⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19. 26 de julio de 2017.

de registrar las Comisarías existentes, hasta el 2019 el 19,8% de estas dependencias no estaban inscritas en el directorio administrado por esa entidad.⁷⁴

Lo expuesto es una manifestación evidente de las deficiencias del modelo actual, conforme al cual las Comisarías de Familia pertenecen al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, institución que -sin embargo- no tiene facultades de ente rector de las mismas, lo cual excedería su competencia. Es por esto que, el Sistema de Información que será responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector de las Comisarías de Familia, busca llevar el registro nacional de estas, además de centralizar, sistematizar y mantener actualizada la información sobre su quehacer en relación con la atención de casos de violencias en el contexto familiar.

Vale recordar que la recolección de datos y la recopilación de estadísticas oficiales sobre la violencia contra las mujeres y las personas LGBTI son instrumentos esenciales tanto para visibilizar estas violencias, como para formular y ejecutar una respuesta efectiva por parte del Estado para el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Al respecto, la CIDH en su informe sobre el Reconocimiento de derechos de personas LGBTI reiteró la obligación que tienen los Estados de asignar recursos "para recolectar y analizar datos estadísticos desagregados de manera sistemática respecto de la prevalencia y naturaleza de la violencia y la discriminación por prejuicio contra las personas LGBTI. (...) Los Estados deben asegurar que estas estadísticas estén desagregadas respecto de las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex, así como por factores como la raza, etnia, edad, condición migratoria y situación de desplazamiento, condición de discapacidad y situación económica, entre otros."⁷⁵

Por su parte, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer ha recomendado en múltiples ocasiones que en los informes periódicos que deben presentar los Estados Partes al Comité se incluyan datos estadísticos sobre las violencias contra la mujer. En este sentido ha recomendado incluir información relativa a: "Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia."⁷⁶ Así como de "todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas."⁷⁷

Además, se ha referido a la responsabilidad internacional que tienen los Estados partes de "crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticas y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables."⁷⁸

Sin embargo, como se ha mencionado en este documento, persisten múltiples problemáticas que han dificultado el buen funcionamiento de esas instancias, generando repercusiones negativas no solo en la satisfacción del derecho fundamental de acceso a la justicia de las personas que han sido víctimas o que se encuentran en riesgo de sufrir violencias en el contexto familiar.

Estas deficiencias se deben, en buena medida, a que las disposiciones legales y reglamentarias que desarrollan el deber ser de la operatividad, el funcionamiento y la gestión de las Comisarías de Familia, no han sido plenamente observadas por las autoridades territoriales.

Debido a que el servicio que prestan las Comisarías de Familia se enmarca, entre otros, en las obligaciones internacionales y nacionales del Estado para garantizar el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber de actuar con diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, se propone que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud del artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, ejerza la función de inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia.

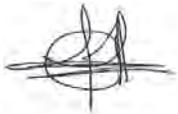
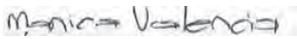
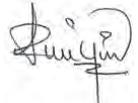
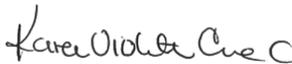
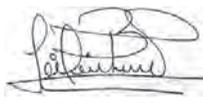
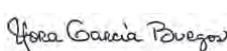
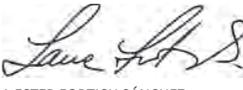
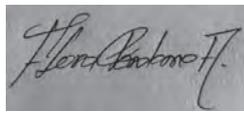
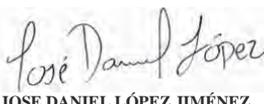
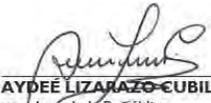
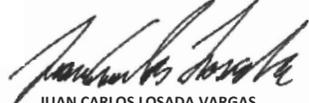
Esta función se orienta a la verificación de que la dinámica de servicio y funcionamiento de las Comisarías de Familia se ajuste a la ley y a las normas reglamentarias, mandato que conlleva la competencia para adoptar las medidas correctivas y coercitivas requeridas para lograr el cumplimiento de las mismas. Lo anterior, dentro de las atribuciones administrativas sancionatorias contempladas en el Ley 1437 de 2011.

Es preciso señalar que las funciones de inspección control y vigilancia que se plantean en este proyecto de ley, pretenden asegurar que el Gobierno Nacional disponga de herramientas efectivas para velar porque se cumpla con el propósito de generar condiciones adecuadas para la prevención y atención de las violencias en el marco de la familia a través de las Comisarías de Familia.

Capítulo VIII. Disposiciones varias.

El proyecto de ley propone que el Departamento Administrativo de la Función Pública asista técnicamente a las entidades territoriales en la creación de las comisarías de familia, su organización e implementación, modificación de la planta de personal, ajuste de los manuales de funciones y competencias laborales.


MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO
 Ministra de Justicia y del Derecho

<p> JEZMI BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p> <p> ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ Senadora de la República</p> <p> MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO Representante a la Cámara</p> <p> RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República</p> <p> MONICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA Representante a la Cámara por el Vaupés</p> <p> NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>	<p> AMANDA ROCIO GONZALEZ R. Senadora de la República</p> <p> KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE Representante a la Cámara</p> <p> DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante Departamento Nariño</p> <p> ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora de la República Departamento del Huila</p> <p> NORA GARCIA BURGOS Senadora de la República</p> <p> JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta</p>
<p> LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República</p> <p> MYRIAM PAREDES AGUIRRE Senadora de la República</p> <p> GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara por Cundinamarca</p> <p> PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República</p> <p> FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara Departamento del Huila</p> <p> ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara Departamento del Tolima</p> <p> JOSE DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara</p> <p> MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL Senadora de la República</p>	<p> IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Bogotá Partido Político MIRA</p> <p> AYDEE LIZARAZO CUBILLOS senadora de la República</p> <p> MANUEL VIRGÚEZ P. Senador de la República Partido MIRA</p> <p> CARLOS EDUARDO CERVERA VILLABÓN Senador de la República Partido MIRA</p> <p> VICTORIA SANDINO SIMANCA H Senadora de la República Partido FARC</p> <p> JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Representante a la Cámara</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifica y fortalece la Ley 1221 de 2008, se fomenta el trabajo en casa bajo el teletrabajo, la conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones – Ley de Fortalecimiento al Teletrabajo.

PROYECTO DE LEY No ____ CÁMARA

“Por medio del cual se modifica y fortalece la ley 1221 de 2008, se fomenta el trabajo en casa bajo el teletrabajo, la conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones – Ley de Fortalecimiento al Teletrabajo.”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

**CAPÍTULO I
Generalidades**

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley fortalece y modifica la ley 1221 de 2008 del teletrabajo, plantea los mecanismos para que la organización laboral del trabajo en casa se desarrolle, protege al trabajador e incentiva esta forma de trabajo en los diferentes sectores de la economía, incluyendo el sector público y el privado. Y fomenta la aplicación de la conciliación de la vida familiar y laboral para su desarrollo y crea el mes del teletrabajo en todas las instituciones públicas del país.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES. Para la puesta en marcha de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

- 1. Teletrabajo¹:** Es una forma de organización laboral y o de realización del trabajo empleando las tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC, en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, la cual se lleva a cabo desde la casa o el domicilio del trabajador, o desde un lugar diferente al establecido por el empleador, que deberán facilitar el desarrollo de las actividades laborales y el contacto entre el trabajador y el empleador.
- 2. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC:** son el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes (artículo 50 de la Ley 1978 de 2019)

Esto incluye en las mismas, todos los medios virtuales y de comunicación de voz: como los son el celular, los computadores, las tablets, las aplicaciones, los software, etc.

¹ Adaptado de las definiciones del Tratado de Bruselas <https://www.uned.ac.cr/viplan/images/acuerdo-marco-europeo-sobre-teletrabajo.pdf>

- 3. Teletrabajador:** Se entiende por toda persona que voluntariamente ejerce el teletrabajo, es decir que desempeña sus tareas laborales a través de las tecnologías de la información y la comunicación - TIC, por fuera de la empresa a la que presta sus servicios, y **bajo un contrato laboral.**
- 4. Teletrabajador Autónomo:** es el que tiene definido un lugar establecido para desarrollar el teletrabajo, entre el que puede encontrarse su domicilio, un domicilio familiar, o una propiedad personal. Se caracteriza además porque se encuentra regularmente fuera de la oficina o propiedad del empleador, y nunca se ha presentado en esta, o lo hace en ocasiones esporádicas.
- 5. Teletrabajador Móvil:** es aquel que no tiene un lugar de trabajo establecido, pero que, para desarrollar su teletrabajo, emplea tecnologías de dispositivos móviles.
- 6. Teletrabajador Suplementario:** es aquel que desarrolla sus labores de teletrabajo de dos (2) o tres (3) días en un lugar establecido diferente al del empleador (su domicilio) y el resto del tiempo lo hace en donde el empleador lo ha definido de manera presencial.”

**CAPÍTULO II
Fortalecimiento del Teletrabajo**

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 3º. POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO AL TELETRABAJO. Para el cumplimiento del objeto de la presente ley el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, formulará, previo estudio Compes, una Política Pública de Fomento al Teletrabajo. Para el efecto, el Ministerio del Trabajo, contará con el acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo de la Función Pública; el SENA, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales–DIAN. Esta Política tendrá en cuenta los siguientes componentes:

- 1. Formalización del teletrabajador:** modalidades de vinculación y garantías laborales.
- 2. Infraestructura y redes de telecomunicaciones** que faciliten el Teletrabajo.
- 3. Acceso a equipos tecnológicos y de comunicaciones** para el desarrollo del Teletrabajo.

- 4. Seguridad cibernética, protección de datos, software y contenidos relacionados con la implementación de esta modalidad de trabajo.**
- 5. Promoción, información, asesoría y divulgación de la cultura del Teletrabajo.**
- 6. Capacitación permanente para el fortalecimiento del teletrabajo.**
- 7. Incentivos a la aplicación e implementación del teletrabajo.**
- 8. Evaluación continua sobre la implementación y desarrollo del teletrabajo en el país.**
- 9. Formulación de planes, programas y estrategias de inserción y mejoramiento del teletrabajo.**
- 10. Participación y responsabilidades de las ARL en el Teletrabajo.**
- 11. Aplicación de teletrabajo para apoyo a la población vulnerable.**
- 12. Y los demás aspectos contemplados en la Ley que desarrolla el Teletrabajo.”**

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 4º. RED NACIONAL DE FOMENTO AL TELETRABAJO. Créase la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo de la cual harán parte:

- a) La Representación de Todas las entidades públicas del orden Nacional;**
- b) Las Empresas privadas de cualquier orden, representadas por los gremios que designe el Gobierno Nacional;**
- c) Los Operadores de servicios de red de internet, telefonía celular y local nacional;**
- d) Prestadores del servicio de internet;**
- e) Organismos y/o asociaciones profesionales.**

PARÁGRAFO. Las funciones y funcionamiento de la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo serán definidas en la Política Pública de Fomento al Teletrabajo de que habla el artículo tercero de la presente ley.
El Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces, ejercerá la coordinación general de la red de la que trata el presente artículo.”

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 5º. IMPLEMENTACIÓN. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, con apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, y el Sena, implementarán los contenidos de esta ley, y de la Política Pública del Teletrabajo en todas las instituciones y entidades públicas del país. Además, fomentará la aplicación de estas en el sector privado empresarial, en asociaciones, fundaciones y otras formas de organización.

Así mismo, el Ministerio del Trabajo definirá metas porcentuales anuales, de aplicación e inserción del teletrabajo en todas las entidades públicas del Gobierno. Y definirá, estructurará y establecerá el funcionamiento de un Sistema de inspección, vigilancia y control para garantizar la aplicación del teletrabajo en cumplimiento de la Ley y de la Política Pública.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo evaluará la necesidad y la conveniencia de crear un régimen especial para el teletrabajador”.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1221 de 2008, el cual quedará así: “ARTÍCULO 6º. PRINCIPIOS PARA LAS GARANTÍAS LABORALES, SINDICALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TELETRABAJADORES.

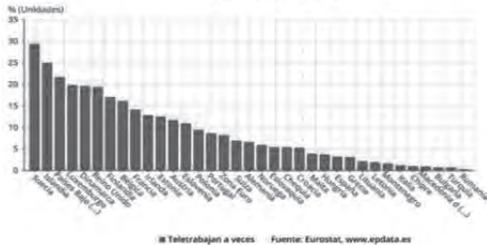
- 1. El teletrabajo puede hacer parte del contrato original e inicial de trabajo, o puede incorporarse en uno nuevo, siempre que sea de mutuo acuerdo y que el mismo se lleve a cabo de manera voluntaria, y donde queden claras las especificidades de las labores, tareas y actividades a desarrollarse en el teletrabajo, y no podrá modificar las condiciones iniciales del trabajador.**
- 2. El contrato laboral del teletrabajador deberá regirse por los principios establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo, especialmente en lo señalado en su artículo 23. Por lo que su ejercicio deberá encontrarse en el marco que la ley establece de garantías a la protección en materia de seguridad social en pensiones, cesantías, salud, riesgos profesionales y caja de compensación familiar.**

Al igual que lo establecido sobre las jornadas máximas, el trabajo por días, por horas, el trabajo nocturno y horarios extraordinarios. Que le permita al teletrabajador hacer goce de la flexibilidad que le otorga la naturaleza especial de las labores que ejerce.

- 3. El teletrabajo garantizará los mismos derechos económicos y sociales de los que gozan los demás trabajadores formales, entre estos el de la sindicalización. Por lo que, en el establecimiento de la subordinación y la remuneración, el salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague a un trabajador que, con igual rendimiento, ejerza el mismo cargo de manera presencial en las instalaciones que para esto ha fijado el empleador.**
- 4. Los teletrabajadores gozarán, además, de la igualdad de trato con los trabajadores presenciales, en todo lo que tiene que ver con: Remuneración; protección por regímenes legales de seguridad social con libertad de afiliación; acceso a la formación; edad mínima de**

<p>admisión al empleo o al trabajo; protección de la maternidad; respeto al derecho a la intimidad y privacidad; protección de la discriminación en el empleo; y los demás que ya establece la ley.</p> <p>5. El Ministerio del Trabajo adelantará vigilancia, seguimiento y control especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a cargas excesivas de trabajo y se protejan todos sus derechos. En todo caso, queda prohibido que el empleador contacte al trabajador en horarios fuera de la jornada laboral definida.</p> <p>6. Una persona no es teletrabajadora sólo por el hecho de desarrollar el trabajo que se le ha asignado, ocasionalmente desde su domicilio o en lugar diferente a las instalaciones que el empleador ha definido para el desarrollo de actividades laborales habituales, sino cuando se cumplan las condiciones definidas por esta ley para considerarse como teletrabajador.</p> <p>7. El teletrabajador podrá acordar con el empleador los horarios, espacios, labores y servicios a desarrollarse mediante y durante el teletrabajo, siempre que esto no vulnere las garantías y el reconocimiento de sus derechos irrenunciables como teletrabajador.</p> <p>8. La asignación de tareas para los teletrabajadores deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural. Y con lo que siempre prime conservar la conciliación entre la vida familiar y laboral del teletrabajador.</p> <p>9. El teletrabajo permitirá el ejercicio de otros contratos de trabajo, siempre que permita el cumplimiento de las actividades acordadas en el contrato que originó el teletrabajo.</p> <p>10. Si el teletrabajo no hacía parte del contrato inicial de trabajo, será reversible con una modificación al contrato de trabajo acordada entre el trabajador y su empleador.</p> <p>Artículo 7º. Acceso a equipos y herramientas para el Teletrabajo. El empleador tendrá la obligación de garantizar que el teletrabajador cuente en su domicilio con los equipos necesarios para desarrollar sus labores en el tiempo en el que esté vigente el teletrabajo. Eso incluye los equipos de tecnologías de la información y comunicación que permiten su ejercicio: computador, software, silla o escritorio, etc. de acuerdo con los estándares que se han establecido para el trabajo presencial.</p> <p>Parágrafo 1º. Para facilitar el ejercicio y la posibilidad del teletrabajo, el empleador podrá llegar a un acuerdo con el trabajador para usar y adaptar los equipos con los</p>	<p>que el trabajador cuenta como parte de las herramientas e implementos necesarios para el desarrollo del teletrabajo. Y en ese sentido, podrá evaluar y verificar los estándares previamente.</p> <p>Parágrafo 2º. Los elementos, herramientas, implementos y medios suministrados por el empleador al teletrabajador no podrán ser usados por persona distintas a este, quien al final del contrato deberá restituir los objetos entregados para la ejecución de este, en buen estado, salvo el deterioro natural.</p> <p>Parágrafo 3º. Los empleadores deberán garantizar el mantenimiento de los equipos informáticos, conexiones, programas, y otros, necesarios para que los teletrabajadores desempeñen sus funciones y trabajo.</p> <p>Parágrafo 4º. Si el teletrabajador no recibe las herramientas, softwares, elementos físicos y virtuales necesarios para realizar sus labores, o no son reparados a pesar de haberlo advertido su condición, el empleador no podrá retener o dejar de reconocer el salario al que el teletrabajador tiene derecho.</p> <p>Artículo 8º. Reconocimiento de gastos al Teletrabajador. El Ministerio del Trabajo establecerá el mecanismo para definir el reconocimiento de un auxilio al teletrabajador que reemplace el auxilio de transporte al igual que el pago de dotación para el trabajo, y que este dejaría de percibir al no estar obligado a la presencialidad.</p> <p>Dicho auxilio corresponderá al reconocimiento del incremento de los costos en la facturación del uso del internet, de la telefonía móvil y/o fija, y de la energía eléctrica que pueden producirse durante el teletrabajo con cargo al teletrabajador y su familia, además de la afectación a los espacios de domicilio del teletrabajador por probables riesgos o cambios en el entorno familiar, o potenciales riesgos de siniestro a causa del equipamiento que el empleador entrega al teletrabajador.</p> <p>Artículo 9º. Protección de información y datos durante el Teletrabajo. La entidad, institución o el que se defina como empleador será el responsable de tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de datos e información susceptible de ser empleada y procesada por el teletrabajador, quien es responsable a su vez de cumplir con los protocolos que el empleado defina para tales garantías, entre estas limitaciones necesarias a la utilización de herramientas sistemáticas, informáticas o telefónicas, y las sanciones previstas frente al seguimiento e incumplimiento.</p> <p>Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Policía Nacional, trabajarán por asesorar apoyar y acompañar a las entidades públicas y</p>
<p>privadas en esquemas de aseguramiento de información y datos que requieran protección durante los procesos del teletrabajo.</p> <p>Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional trabajará en convenios internacionales de intercambio tecnológico para mejorar la ciberseguridad en el teletrabajo tanto del sector público como del sector privado.</p> <p>Artículo 10º. Seguridad laboral durante el teletrabajo. El empleador informará al teletrabajador de la política de la institución, entidad o empresa en materia de salud y seguridad en el trabajo. Para lo cual las Aseguradoras de Riesgos Profesionales – ARL, deberán prestar asesoría, acompañamiento y seguimiento a la salud de los teletrabajadores en el ejercicio de su trabajo, y en cumplimiento de lo que además ya ha establecido el Decreto 884 de 2012.</p> <p>Parágrafo 1º. Se entenderá como accidente laboral lo que acontezca a un teletrabajador en el lugar donde ha reportado al empleador el desarrollo del teletrabajo, siempre que no esté haciendo actividades diferentes a las relacionadas con el teletrabajo.</p> <p>Parágrafo 2º. El Ministerio del Trabajo, y la Superintendencia Nacional de Salud, estarán vigilantes de que las respectivas ARL lleven a cabo los seguimientos a los teletrabajadores.</p> <p>Parágrafo 3º. El empleador, entregará al teletrabajador un manual o guía con las recomendaciones, normas y políticas para el cuidado de la salud, la seguridad e higiene en el trabajo, y les capacitará respecto de los riesgos en el teletrabajo</p> <p>Artículo 11º. Perfil del Teletrabajador. El Ministerio del Trabajo, asesorará a los empleadores en la elaboración del perfil del teletrabajador, frente a las aptitudes laborales, individuales, psíquicas y sociales a considerar en un trabajador que pueda asumir esta modalidad de trabajo, al igual que las características de todos los cargos que pueden llegar a ser susceptibles de teletrabajo.</p> <p>Artículo 12º. Prevención de violencias y salud mental durante el teletrabajo. El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Salud y las ARL, diseñarán un plan que permita fortalecer la salud mental durante el teletrabajo, que prevenga condiciones de estrés y de violencia en el hogar relacionadas con la carga laboral, y que incluya pausas activas y actividades recreativas dirigidas. Este plan deberá posteriormente hacer parte activa de la Política Pública de Promoción del Teletrabajo.</p> <p>Artículo 13º. Formación y Capacitación para el Teletrabajo. El Ministerio del trabajo, establecerá para la profundización del teletrabajo en todos los sectores de la economía, capacitaciones y actualizaciones permanentes sobre la aplicación de</p>	<p>esta modalidad de trabajo, en acompañamiento de la Política Pública que promueve el Teletrabajo, y rendirá anualmente informes a las Comisiones Séptimas del Congreso sobre los avances en la política pública y sobre el comportamiento y las acciones en torno al fomento del teletrabajo en el país.</p> <p>Artículo 14º. Seguimiento a la ampliación de la oferta de Teletrabajo. El Ministerio del Trabajo tendrá un registro actualizado anualmente de toda la oferta de teletrabajo generada desde el sector público, para lo cual, las entidades de orden central, como los entes territoriales enviarán al Ministerio esta información cada semestre.</p> <p>Artículo 15º. Fomento de Energías renovables. En el marco del teletrabajo, el Gobierno Nacional desde la dirección del Ministerio de Minas y Energía trabajará por la búsqueda de otras alternativas de generación de energía para favorecer el uso intensivo de la electricidad en el teletrabajo, e incluirá en las estrategias a largo plazo de transformación de fuentes, esta prioridad.</p> <p>Artículo 16º. Obligatoriedad del Teletrabajo. El Ministerio del Trabajo, asesorará a todas las entidades públicas para que tengan planes de contingencia en casos de picos elevados de contaminación, emergencia ambiental, social o de salud, que hagan obligatorio el uso del teletrabajo, y que por lo tanto se permitan estar preparadas para incrementar el volumen de aplicación del mismo. Y promoverá este tipo de planes en el sector privado.</p> <p>El Gobierno Nacional, desincentivará además, otras formas de trabajo a distancia diferentes al teletrabajo, en donde se cuente con la disponibilidad de uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y trabajará a su vez por la promoción efectiva y plena del uso y acceso al teletrabajo.</p> <p>Artículo 17º. Prelación en el Teletrabajo. El Gobierno Nacional desde el Ministerio del Trabajo, definirá estrategias para incrementar el uso del teletrabajo para atender el desempleo de la población con discapacidad, madres cabeza de familia y cuidadores.</p> <p>Igualmente, los empleadores tendrán el deber de priorizar entre los trabajadores que soliciten acogerse al teletrabajo, a aquellos trabajadores con discapacidad, madres cabeza de familia y cuidadores.</p> <p>Artículo 18º. Mes del teletrabajo en el sector público. Establézcase el mes del teletrabajo en todas las instituciones del sector público del país, permitiendo que durante un mes al año todos los empleados del Estado que en razón de sus funciones puedan desempeñar labores en la modalidad de teletrabajo o trabajo en casa lo hagan.</p>

Porcentaje de ocupados que teletrabajan algunas veces por países de Europa en 2018



■ Teletrabajan a veces Fuente: Eurostat, www.epdata.es

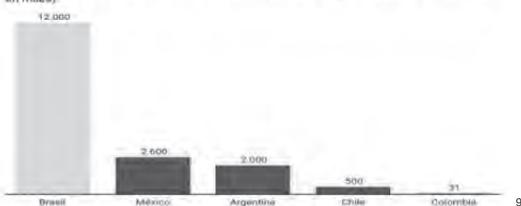
7

Ahora, por el lado de Estados Unidos, en 2010 se crea la ley mediante la cual se busca regular, mejorar e impulsar el Teletrabajo. Lo que conllevó a que, en 2014 este país alcanzará un crecimiento del 35% de implementación muy similar a la de Reino Unido por el mismo tiempo.

Adicionalmente, un Estudio de la firma 5G reveló que las cifras de Teletrabajo para Latinoamérica en 2018⁹ mostraban que: Brasil era el país con más personas trabajando desde sus casas con 12 millones de Teletrabajadores. Lo que corresponde al 12% de su población económicamente activa. Le siguen en ese orden México con 2,6 millones de personas, Argentina con 2 millones y Chile con 500 mil. El análisis llevó al comparativo de teletrabajadores así:

Trabajo desde la casa

Brasil es el país de América Latina con más empleados trabajando desde sus casas (cifras en miles)



9

⁷ La evolución del 'teletrabajo' en España, en gráficos. Datos actualizados el 13 de abril de 2020 Encontrado en <https://www.epdata.es/datos/teletrabajo-datos-graficos/517>

⁸ La República. Brasil lidera el Teletrabajo en América Latina. Encontrado en: <https://www.larepublica.net/noticia/brasil-lidera-teletrabajo-en-america-latina>

⁹ Ibid.

Varias empresas han implementado el Teletrabajo como un elemento fundamental dentro de sus organizaciones: 1) Siemens en Alemania; 2) IBM en Austria; 3) Hewlett Packard en Estados Unidos, entre otros.

El Banco Interamericano de Desarrollo plantea la evolución del Teletrabajo, desde la oficina en el hogar, pasando por la oficina móvil y llegando a la oficina virtual¹⁰



Pero sobre esto el organismo plantea el choque entre: la tecnología y las regulaciones laborales.

La quinta entrega de la serie El Futuro del Trabajo en América Latina y el Caribe, justamente, recoge cómo es la regulación del teletrabajo en nuestros países y destaca que Colombia es el país más avanzado en este tema.

El caso de Colombia

La Ley 1221 de 2008, de la cual soy autora, tuvo como objetivo fundamental, promover el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), que facilitan la conexión del trabajador con el empleador, mientras este último hacer sus actividades de manera remota.

Esta misma ley, es la que el Ministerio del Trabajo indicó, permite reconocer al Teletrabajo como una "forma de organización laboral que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como

¹⁰ BID. Factor Trabajo. Coronavirus: un experimento de teletrabajo a escala mundial. Encontrado en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/coronavirus-un-experimento-de-teletrabajo-a-escala-mundial/>

soporte las tecnologías de información y comunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en sitio específico de trabajo¹¹(subrayado fuera de texto).

Por lo mismo, es que el Teletrabajo se adapta a cualquiera de las formas de contratación actuales y vigentes en la norma, e incluso permite la flexibilidad al Teletrabajador de retornar, si así lo desea, a las modalidades tradicionales de trabajo.

Posteriormente, el Decreto 0884 de mayo de 2012, reglamentó la Ley de Teletrabajo, estableciendo que este:

- Es una forma de organización laboral, medida por un contrato de trabajo.
- Ordena que el contrato de trabajo cumpla con lo establecido en el artículo 39 del Código del Trabajo, al igual que lo que establece el artículo 6° de la Ley 1221 de 2008, y con ello darle todas las garantías laborales al teletrabajador, además de disponer que se fijen:
 - Condiciones tecnológicas y de servicio,
 - Determinar los días y horarios que el teletrabajador realizará sus actividades
 - Delimitar las responsabilidades, en caso de accidente de trabajo
 - Evitar el desconocimiento de la jornada máxima legal.
 - Definir responsabilidades de custodia de los elementos de trabajo
 - Medidas de seguridad informática a cumplir del teletrabajador.
- Uso adecuado de equipos y programas informáticos a fin de facilitar el teletrabajo.
- Incluye también la obligatoriedad de los pagos y aportes a la seguridad social, ARL y Cajas de Compensación familiar.
- Establece que si las actividades no incluyen gastos de movilidad se omita el pago de subsidio de transporte, pero no así de horas extras, dominicales o festivos.
- Pone como coordinador de la Red de Fomento al Teletrabajo al Ministerio de Trabajo y le delega funciones.
- Y deja en cabeza Del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en conjunto con Ministerio del Trabajo y otras entidades competentes:
 - La responsabilidad de promoción, difusión y fomento del Teletrabajo
 - Promover uso y masificación de tecnologías de la información

¹¹ Ministerio del Telecomunicaciones y la Información. Encontrado en: <https://www.teletrabajo.gov.co/622/w3-article-79666.html>

- Impulsar la cultura del teletrabajo.
- Promover la inclusión laboral de la población con discapacidad mediante el teletrabajo.

El mismo año que se emite este Decreto (2012), se lanza la primera Feria Internacional de Teletrabajo en Bogotá y posteriormente en Medellín, donde además se estrena el libro blanco de Teletrabajo el cual es una guía para implementar el modelo en las empresas. Dos años después se lleva a cabo la segunda Feria con una buena aceptación.

Para 2015, el Ministerio de Justicia con apoyo del Ministerio de las TIC, implementa el Teletrabajo para las personas reclusas a fin de brindarles oportunidades en su proceso de resocialización.

El BID en 2019, resaltó que en el tema regulación del Teletrabajo en la región

*"Colombia es el país más avanzado en este tema, no solo en legislación, sino también en monitoreo y generación de información sobre su aceptación y uso en el país. En algunos países, el teletrabajo se regula dentro del género "trabajo a distancia", como en Chile, donde hay un proyecto de ley bajo consideración del Senado. En otros, como México, se regula como una modalidad de "trabajo a domicilio", caracterizado por el uso de las TIC, mientras que en Colombia y Perú la legislación hace referencia expresa al término teletrabajo"*¹².

Avances de Teletrabajo y su penetración en Colombia¹³

De acuerdo con el Ministerio de las TIC (2018), en el país hay 122 mil teletrabajadores, que se caracterizan porque:

- ✓ Se concentran en su mayoría en las ciudades, en su orden de: Bogotá 63.995, Medellín con 29.751, Cali con 13.379, Bucaramanga con 4.827 y Barranquilla con 4.827.
- ✓ Las cifras de implementación del teletrabajo en las empresas se triplicaron, para el periodo de 2012 al 2018, pasando de 4.292 empresas a 12.912 empresas.
- ✓ El sector servicios concentra el mayor número de teletrabajadores, esto es: 86.116.
- ✓ El teletrabajo se profundiza de acuerdo con el tamaño de las empresas, sobre la gran empresa los teletrabajadores llegan a los 87.439, entre las medianas empresas hasta los 25.918 y sobre las pequeñas empresas a los 8.921.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo. El futuro del Trabajo en América Latina y el Caribe (5) ¿Cómo garantizar el derecho de los trabajadores en la era digital? 2019. Recuperado de: file:///C:/Users/jeodt/Downloads/El_futuro_del_trabajo_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_C%C3%B3mo_garantizar_los_derechos_de_los_trabajadores_en_la_era_digital_versi%C3%B3n_para_imprimir_es.pdf

¹³ <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo/teletrabajo/politica-publica-teletrabajo>

- ✓ De acuerdo con los cargos que más ejercen el teletrabajo, están los directores o jefes coordinadores con un 64%, le siguen los cargos operativos con un 26% y los de alto nivel con un 25%.
- ✓ Entre las formas de mayor desarrollo del Teletrabajo está: el teletrabajo autónomo (37%), seguido del teletrabajo parcial o suplementario (34%), y después del teletrabajador móvil (29%).
- ✓ El lugar más empleado para teletrabajar es el domicilio del teletrabajador 74%, seguido de centros comerciales y espacios abiertos al público con un 8% y los espacios de coworking con un 4%.
- ✓ Las empresas registran entre los principales beneficios del teletrabajo: los incrementos en productividad, la disminución de costos operacionales, la agilidad en la comunicación por el aprovechamiento de las TIC.
- ✓ Y entre los principales medios de comunicación entre empleador y teletrabajador esta: El celular con un 88%, le sigue la mensajería instantánea con un 56%, luego la telefonía fija y videoconferencia con un 31%, seguido de otros medios como el correo electrónico, las comunicaciones unificadas, y la voz IP.

La Conciliación de la Vida Familiar y Laboral y el Teletrabajo.

Como ya se señaló, España además de reglamentar el teletrabajo, en 2006 vió la necesidad de que este se acompañara de una Política Pública que permitiera conciliar las responsabilidades familiares, con las responsabilidades laborales, esto debido a que la constante del trabajo desarrollado por el teletrabajador en el hogar, puede desaparecer la delgada línea que separa el trabajo y la familia, desencadenando así dificultades tanto para el teletrabajador como para los demás miembros del hogar.

En ese sentido, la Senadora Emma Claudia Castellanos y la Representante Angela Sánchez Leal, radicaron con anterioridad y como complemento a la Ley 1221 de 2008, el proyecto de ley 045 de 2018 Senado, tal como consta en la Gaceta 554 de 2018, sobre la definición de unos lineamientos para esta política que permite conciliar las responsabilidades con el trabajo y las responsabilidades con la familia, lamentablemente este proyecto no alcanzó todos sus debates, pero no solamente contó con ponencia favorable, sino con un concepto positivo del Ministerio del Trabajo que está en la Gaceta 290 de 2019, y que reconoce esta necesidad. Sin embargo, ante la necesidad que esta política reviste para el desarrollo del teletrabajo, es que se ha incluido en el presente proyecto de Ley.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca que el Teletrabajo se fortalezca en el país, se consiga que más empleadores tanto públicos como privados lo implementen, y que

precisamente las tecnologías como un componente poderoso facilite su uso como su constante renovación y mejoramiento, lo que precisa abrir el debate sobre la Política Pública de Fomento al Teletrabajo que está en mora desde 2008.

Además busca que las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar se implementen en el país a fin de que el teletrabajo no cause mayores niveles de estrés, o violencia en el hogar debido a que la mayoría de este trabajo, como ya se señaló se desarrolla en la casa del teletrabajador.

JUSTIFICACIÓN

La Organización Internacional del Trabajo – OIT, de la que Colombia hace parte desde 1919, ha fijado Convenios fundamentales a favor de los trabajadores. Sin embargo, hay un Convenio al que a pesar de que Colombia no se ha adherido, refleja cómo la organización desde 1996 empieza a hablar del trabajo a domicilio (Convenio C177) como uno de los elementos más importantes de las nuevas necesidades laborales en el mundo, reconociendo que las normas de aplicación general del trabajo se pueden aplicar al trabajo a domicilio y fomentan la ampliación normativa de este trabajo.

Sin embargo, la OIT al revisar el *hard law* del documento previo del trabajo a domicilio, expone como un posible escenario de acción, que:

“(…) el término “trabajo a distancia” no cuenta con una definición propia y remite al término “teletrabajo”, que se define como trabajo a distancia (incluido el trabajo a domicilio) (...) y de este modo, cabe suponer que los tres términos más habituales que emplea la OIT - “trabajo a distancia”, “teletrabajo” y “trabajo a domicilio” – son intercambiables y pueden ser sinónimos en determinados contextos. No obstante, cada uno de ellos resalta un aspecto concreto y posee una parcela propia, que no coincide con las demás (...)”¹⁴

En ese orden de ideas el documento base también plantea que, el “trabajo a distancia” implica el ejercicio normal del trabajo pero de manera remota, sin importar el lugar donde este se desempeñe, es decir, podría darse en diferentes ambientes que no incluyen el hogar. El “trabajo a domicilio” por su parte, permite el ejercicio de la tarea habitual del trabajador desde su lugar de residencia, pero no con ello obliga al uso de las tecnologías de comunicación. Mientras el “Teletrabajo” implica el uso

¹⁴ Ushakova Tatsiana. Propuesta de contribución: “Los modelos de la acción normativa de la OIT para regular el trabajo a distancia”. Estudio elaborado en el marco del Proyecto de investigación “Nuevas (novisimas) tecnologías de la información y comunicación y su impacto en el mercado de trabajo: aspectos emergentes en el ámbito nacional e internacional” (DER2016-75376-R). Encontrado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548606.pdf. VIVE LA DEMOCRACIA

de las TIC para el desarrollo de la actividad laboral del Teletrabajador y con esto una conexión permanente a través de ella con el empleador.

Sin embargo, situaciones como las que vive hoy el mundo, fruto de la Pandemia por el Coronavirus no dejó a la elección del trabajador, entidades y empresas el Teletrabajo, sino que pujo casi su aplicación obligatoria, lo que ha causado que se intensifiquen los desafíos que trajo la globalización desde finales del siglo XX y que se sumaron a la cuarta revolución industrial. Hacerle caso omiso al crecimiento del uso de las tecnologías y de las realidades económicas es lo que precisamente esta poniendo en aprietos al globo. De ahí que lo que debe buscarse, no es regular el trabajo en casa o a domicilio, sino fomentar el teletrabajo, de lo contrario estamos retrocediendo.

Beneficios del Teletrabajo vrs sus debilidades

El teletrabajo es un tema bandera en este momento, pues las empresas a causa del Covid – 19, han tenido que pedir a sus trabajadores (los que mantuvieron sus empleos) trabajar desde casa haciendo uso de todas las tecnologías de la información posible, y en ese orden de ideas, los elementos que se planteen como país pueden ponernos en dos posiciones: 1) Sacar provecho y ventaja como país; 2) Estar en una posición de aprietos o desventajas.

Además, el incremento del uso de la internet está en constante aumento a nivel mundial, lo que ha puesto al Teletrabajo en una posición, donde muchas personas comienzan a trabajar por su propia cuenta, a ofrecer servicios personales, y a crear compañías virtuales, utilizando la variedad de herramientas que la red les ofrece, sin siquiera requerir la mediación de un empleador nacional.

Por esta razón se requiere tener en cuenta las ventajas y preocupaciones que son en ese sentido deber del Estado atender para sacar el mejor provecho al Teletrabajo:

SOCIEDAD	
Ventajas	Preocupaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Favorece la generación de empleo a población vulnerable como madres de familia, cuidadores, personas con discapacidad que pueden tener dificultades para trabajar fuera de casa • Podría coadyuvar a reducir el desempleo ofreciendo alternativas de acceso a empleos en otros lugares del territorio nacional o del mundo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad del país para adaptarse tecnológicamente al uso intensivo de tecnologías • Dificultades de hacer llegar estas tecnologías a todas las poblaciones y territorios (especialmente en situación de pobreza) • Dependencia actual a la energía eléctrica e hidrocarburos.

<ul style="list-style-type: none"> • Alternativas para los trabajadores especializados en el país. • Reducción de la contaminación ambiental (debido a disminución de transporte) • Menor presión a los Sistemas de Transporte 	
EMPRESAS O COMPANIAS (PUBLICAS Y PRIVADAS)	
Ventajas	Preocupaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementos esperados en la Productividad • Mayor concentración y tiempo dedicado al trabajo • Ahorro en algunos de los costos fijos más relevantes: infraestructura, servicios públicos, arrendamientos, etc. • Facilidad para la expansión geográfica posterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementos de productividad dependen v.a. de mejoras en: canales de comunicación, sistemas de información de las empresas, la cultura corporativa, y la capacidad de supervisión que apoye al empleado. • Menor control sobre tareas y el empleado • Dificultades para mantener reuniones
PARA EL TELETRABAJADOR	
Ventajas	Preocupaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros en los tiempos y costos de desplazamientos • Flexibilidad en los horarios de trabajo • Reducción de la carga de estrés • Posibilidad de conciliar la vida familiar (según el Libro Blanco del Teletrabajo, el 57% de los empleados quieren una implantación de este tipo de fórmulas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución del trabajo en equipo, • Aislamiento del trabajador de dinámicas que son propias de la oficina • Dificultades de decidir los horarios y tiempos de trabajo. • Riesgos en la salud física y mental • Dificultades para separar vida familiar y laboral (ante la presencia de hijos constantes y otros factores)

Si bien la Política del Teletrabajo no ha sido expedida en el país, a pesar de los 12 años que se estableció como obligatoria en la Ley, a mediados del 2019 se pusieron en marcha los esfuerzos para fijar mesas de trabajo que permitieran la consecución de esta política con el acompañamiento y el aporte de diferentes actores, sin embargo, la coyuntura resultado del Coronavirus, ha impedido lograr este objetivo.

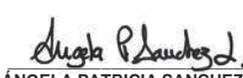
Necesidad de una política pública que concilie las responsabilidades familiares y laborales.

La expresión «equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar» se utiliza en los debates de política que tratan el tema de la distribución del tiempo y el esfuerzo entre el trabajo y otros aspectos de la vida. La familia constituye una parte importante de la vida personal para la mayoría de las personas a lo largo de su ciclo vital. Además, el término «conciliación» refleja las tensiones inherentes a la relación entre las responsabilidades profesionales y las responsabilidades familiares¹⁵.

¹⁵ Oficina internacional del trabajo. Consejo de administración. Conciliación del trabajo y la vida familiar, 2011. pp1

<p>El hecho de no prestar atención a los conflictos entre la vida laboral y la vida familiar repercute negativamente no sólo en las oportunidades de empleo, la calidad del empleo, y la salud y productividad de los trabajadores afectados, sino también en sus familias, niños y adultos por igual, en los países desarrollados y en desarrollo. La conciliación del trabajo y la vida familiar debe considerarse una parte integral de las estrategias de protección social y de los programas dirigidos a mejorar la seguridad social y económica y el bienestar de las familias, y en particular de las madres trabajadoras. Si se diseñan adecuadamente, las medidas para conciliar la vida laboral y la vida familiar también pueden contribuir a la igualdad de género, tanto en el mercado laboral como en la vida personal¹⁶.</p> <p>Las medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar son soluciones de política a nivel nacional, de la comunidad o del lugar de trabajo, que tienen por objeto facilitar el acceso al trabajo decente para los trabajadores y a tal fin tienen en cuenta y apoyan de manera expresa y sistemática sus responsabilidades familiares. Esas medidas resultan tanto más eficaces cuando se abordan de manera holística y cuando las cuestiones relativas a las responsabilidades familiares tienen en cuenta las necesidades de todos los trabajadores y de sus familiares a cargo a lo largo del ciclo de vida¹⁷.</p> <p>Por esa razón. Las políticas de conciliación del trabajo y la vida familiar son elementos esenciales de las políticas de activación laboral y desempeñan una función fundamental en la promoción del empleo de la mujer y la reducción de la pobreza infantil¹⁸.</p> <p>Actualmente, los cambios en la estructura social y económica, en un mundo cada vez más globalizado, exigen que las empresas públicas y privadas implementen nuevas estrategias para ser más competitivas generando una amplia oferta de empleos, es por esta razón que trabajar con horarios rígidos y con tiempos determinados plantea una complejidad mayor dentro de las circunstancias sociales y culturales actuales. Por esta causa se hace necesario establecer alternativas que puedan facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, las cuales ya han sido avaladas y estudiadas por la Organización Internacional de Trabajo. Lo anterior debido a los profundos cambios sociodemográficos experimentados en las últimas décadas, provocados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La incorporación cada vez mayor de la mujer al mundo laboral. • El crecimiento de la población de la tercera edad y las necesidades de atención que genera la dependencia. -Las enfermedades del siglo XXI (estrés, ansiedad, depresión y otras como la adicción al trabajo). • El problema de la conciliación horaria (laboral, escolar, ocio, servicios). • El incremento en las distancias, entre empresa y hogar, que impide tener tiempo libre después del trabajo. <p>¹⁶ Ibidem pp. 2 ¹⁷ Ibidem pp. 8 ¹⁸ Ibidem pp. 11</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los problemas con la educación de los hijos (poco tiempo con sus padres, etc.). • Las dificultades en la captación y retención de talento debido al bajón demográfico y a la pérdida de algunos perfiles profesionales. <p>Surge entonces la necesidad de que las empresas desarrollen nuevas formas de trabajo, con el objetivo de alcanzar el necesario equilibrio entre las responsabilidades familiares personales y laborales del personal¹⁹.</p> <p>Precisamente la flexibilidad laboral les permite a las empresas reaccionar frente a los cambios del entorno y contribuir incluso de forma proactiva al proceso de innovación. En particular, la flexibilidad de los recursos humanos es un elemento importante de la adaptabilidad en las organizaciones, y se centra en la adaptación de las características de los empleados –tales como habilidades o comportamientos a los cambios del entorno²⁰.</p> <p>La complejidad que plantea la movilidad en las ciudades de mayor concentración de personas en edad productiva y las facilidades que otorga las diferentes herramientas tecnológicas nos deben llevar a fortalecer las estrategias a nivel laboral, que permitan a todo individuo desarrollar una actividad que genere ingresos y ser productivo, es por esta razón que las oportunidades y la flexibilidad en los empleos se constituye en una necesidad apremiante. Según cifras del DANE, para junio de 2019 la tasa de desempleo en Colombia se ubicó en un total general de 9.4%, cifra que aumenta considerablemente en la población de las mujeres esto se evidencia en lo que va corrido de 2019, ya que según cifras de la misma entidad, la tasa de desempleo para hombres y mujeres en el trimestre móvil marzo – mayo de 2019 fue 8,4%; para hombres y 13.5% mujeres</p> <p>Es claro que el hecho de que las mujeres son las principales encargadas de cuidar su hogar y familia hace que se reduzca su acceso a la vida laboral y más cuando los horarios son rígidos, lo cual les impide atender otros asuntos igualmente importantes. Al respecto el estudio “Avance igualdad de oportunidad de género en el marco del trabajo decente 2011 de la Organización de Estados Americanos” menciona:</p> <p><i>“Para muchas mujeres la carga de trabajo no remunerado imposibilita su entrada al mercado laboral. Esto es de particular importancia para las mujeres pobres que no tienen acceso a educación o autonomía reproductiva. El trabajo decente requiere la eliminación de estas desigualdades de género y la creación de condiciones en las cuales todas las mujeres puedan ejercer plenamente su ciudadanía económica. Para ello, resulta imprescindible la incorporación de</i></p> <p>¹⁹ Sánchez, Á. M., Jiménez, M. J. V., & Pérez, M. P. (2011). Innovación y flexibilidad de recursos humanos: el efecto moderador del dinamismo del entorno. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, pp 40 ²⁰ Ibidem pp 41</p>
<p><i>medidas y la generación de oportunidades para las mujeres en los planes y políticas laborales y de empleo²¹</i></p> <p>De allí nace la oportunidad de crear alternativas viables para la inserción de las mujeres en el ámbito laboral, lo cual no solo generaría bienestar para ellas, sino que mejoraría la economía del país. A partir de 2001, en la XII Conferencia celebrada en Ottawa, se estableció dentro de sus prioridades la integración de la perspectiva de género en el desarrollo y aplicación de las políticas laborales, la promoción de la conciliación entre la vida familiar y laboral²².</p> <p>Para otro segmento de mujeres, la combinación de ambas responsabilidades (familiares y laborales) implica una permanente tensión para poder cumplir en ambas esferas, con consecuencias sobre su salud y calidad de vida²³. Al no existir en nuestro país políticas laborales como las acá expuestas, las personas, en especial las mujeres, deben optar por otras opciones de trabajo que no les permiten obtener una estabilidad económica o recibir la seguridad social, pero que si les dejan cumplir con las responsabilidades que implican un hogar, esto lo coincide en afirmar la Organización de Estados Americanos, las mujeres acceden a ocupaciones generalmente informales con las cuales puedan conciliar sus responsabilidades domésticas y de cuidado, ocupaciones con horarios más reducidos, reducción que también se refleja en los ingresos percibidos²⁴.</p> <p>Según cifras expuestas por el Ministerio de Trabajo, el 49.5% de las mujeres ocupadas son informales²⁵, adicionalmente tener personas a cargo reduce la oferta laboral femenina en 17.5% y la masculina sólo en 2.5%. La subutilización de la fuerza de trabajo femenina se expresa también en el tipo de ocupaciones en las que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, en empleos de baja productividad y menores remuneraciones. Esta situación tiene lugar porque para muchas, particularmente para las de menores recursos que no tienen acceso a instituciones de cuidado infantil, la única forma de conciliar las actividades de cuidado con la necesidad de tener un empleo es accediendo a un tipo de empleo informal, con menos horas de trabajo, o con horario flexible (trabajos a domicilio o en la calle), en donde puedan estar con sus hijos e hijas²⁶.</p> <p>Aunque el trabajo informal parece ser una buena alternativa genera otros problemas sociales, como son la pobreza, la ausencia de calidad de vida para los menores, pues muchas veces los encontramos en las calles trabajando con sus madres, donde se exponen a múltiples peligros, el no acceso a los servicios de salud, entre otros. El programa Equidad Laboral con Enfoque de Género del Ministerio de Trabajo, coincide en respaldar esta hipótesis al afirmar que “En el</p> <p>²¹ Ibidem ²² Ibidem p.p 5 ²³ Ibidem p.p 25 ²⁴ Ibidem p.p 29 ²⁵ Cifras Dane, trimestre móvil marzo mayo. ²⁶ Ibidem p.p 43</p> <p style="text-align: center;">AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</p>	<p>caso específico de la mujer, la conciliación entre la vida laboral y la vida del hogar se convierte en el argumento principal para abandonar el sector formal y optar por trabajos independientes, que aun cuando reportan menores beneficios económicos, le permiten cumplir con las obligaciones asociadas a su “rol social”. El estereotipo cultural de las mujeres, según el cual “prefieren trabajar menos tiempo para cumplir con sus trabajos domésticos y de crianza de los hijos²⁷”.</p> <p>Es decir, hay un alto porcentaje de una generación de trabajadores y trabajadoras que se encuentra en medio de las demandas de los hijos a los padres y sus obligaciones laborales. Los exigentes horarios de trabajo, los difíciles y largos desplazamientos en las grandes ciudades desde el hogar al lugar de trabajo, los requerimientos de una educación más eficiente a niños y niñas que demanda una mayor preocupación de los padres y madres, son algunos de los elementos que se entretienen para crear situaciones de tensión a trabajadores y trabajadoras que de una u otra forma interfieren en el desarrollo de su vida laboral, familiar, social o comunitaria²⁸.</p> <p>Solo una buena intervención desde las políticas públicas puede romper el círculo perverso por el cual las mujeres más pobres no pueden trabajar porque no tienen acceso a los servicios de cuidado y permanecen en la pobreza porque no pueden trabajar²⁹.</p> <p>Otro de los argumentos, por los cuales es indispensable establecer la opción de la flexibilidad laboral, tiene que ver con los retos que plantea la movilidad en las principales ciudades del país en las que se concentra el mayor número de trabajadores teniendo como resultado alta congestión en los sistemas de transporte público y en la vía de tránsito vehicular, esto porque en la mayoría de las empresas el horario es el mismo. Según Ricardo Garcés, country manager de Trabajando.com.</p> <p><i>“la calidad de vida de las personas se ve altamente influenciada por aspectos relacionados con el tiempo que estas deben emplear a diario transportándose hacia y desde sus lugares de trabajo. Es clara la relación entre el tiempo empleado en transportarse a diario y los niveles de estrés o desmotivación que enfrenta un empleado³⁰”.</i></p> <p>En la investigación realizada por el portal trabajando.com se evidenció que un 15% de las personas dedica menos de 30 minutos para movilizarse y un 6% le toma más de dos horas ir y regresar del trabajo. Finalmente, el 53% afirmó gastar entre 45 minutos y una hora, y el 26% indicó invertir más de una hora para movilizarse³¹.</p> <p>²⁷ Equidad de género Página 32 ²⁸ Ibid. Página 54 ²⁹ Ibid. ³⁰ http://www.vanguardia.com/economia/nacional/2019123-sabe-cuanto-gasta-usted-el-ano-para-ir-de-su-casa-al-trabajo ³¹ https://www.semana.com/vida-moderna/articulo/viajar-al-trabajo-enferma/381916-3</p>

<p>Los largos desplazamientos afectan la vida personal y laboral del trabajador. Un 57% se obliga a despertarse más temprano y dormir menos; el 26% gasta más dinero en trasladarse; el 12% sufre de estrés a causa del largo recorrido, y el 5% se siente desmotivado en su trabajo, quienes tardan más de 15 minutos diarios en sus trayectos se sienten poco satisfechos con sus vidas, valoran menos lo que hacen y son infelices.</p> <p>Si existieran diferentes opciones de horarios en las empresas, el mismo empleado se sentiría motivado al saber que puede hacer manejo de su tiempo de una manera más flexible, lo cual le permitirá atender otros asuntos y desplazarse en el transporte en horas menos congestionadas.</p> <p>Alternativas para conciliar la vida familiar y laboral</p> <p>Muchas empresas en Colombia y en el mundo han establecido varias alternativas laborales para que los empleados tenga un equilibrio entre la vida familiar y laboral, las cuales benefician principalmente a las personas con hijos menores de edad o con personas en condición de dependencia, de acuerdo a la <i>Guía de Buenas Prácticas de la Empresa Flexible Hacia la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal</i>, realizado por la Consejería de empleo y mujer, Madrid y la Universidad de Navarra, este tipo de alternativas se dividen en:</p> <p>1) Medidas de flexibilidad en el horario laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horario laboral flexible: Las personas deben trabajar 8 horas, pero pueden decidir ellos mismos, de acuerdo con su superior inmediato, a qué hora empezar y a qué hora marcharse de la empresa al final de la jornada. Por ejemplo, en PROCTER & GAMBLE, cada empleado/a diseña un plan personal de entrada y salida del trabajo dentro de una franja horaria de 7:30 a 9:30 h. en la hora de entrada y de 18:30 a 20:30 h. en la de salida. Tan sólo es exigible cumplir las ocho horas diarias y que un número de horas suficiente coincida con el horario general de la empresa³². • Media jornada /Tiempo parcial: Los empleados reducen su jornada ya sea a la mitad (media jornada), de acuerdo a una proporción variable acordada con su superior inmediato y conforme a la ley y al convenio. Esto si acceden a tener un sueldo proporcionalmente inferior³³. • Jornada laboral reducida: Los empleados pueden trabajar menos horas al día o a la semana si acceden a tener un sueldo proporcionalmente inferior. La empresa IBERDROLA ofrece reducción de jornada para las madres (5 horas <p>³² Chinchilla, N., & León, C. (2007). Guía de buenas prácticas de la empresa flexible. Comunidad de Madrid, p.p 52</p> <p>³³ Ibidem p.p 57</p>	<p>de presencia al día) sin que esto implique reducción salarial dentro del primer año de vida del niño³⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Semana laboral comprimida: Los empleados pueden laborar más horas al día a cambio de un día (o medio día) libre. Junto con el horario flexible es una medida con bajo coste para el empresario y un alto índice de satisfacción en el empleado/a y de incidencia positiva en su productividad. Se da sobre todo en multinacionales y en la práctica se articula como el viernes libre y trabajar algún día más a cambio de algún día de vacaciones. En COMERCIAL LAFORJA se trabajan más horas de lunes a jueves, y el viernes se sale a las 2 de la tarde, lo mismo que en PROCTER & GAMBLE, multinacional en la que se puede obtener incluso un día entero -el viernes- si se trabaja el resto de las horas los días anteriores³⁵. • Empleos compartidos: dos personas a tiempo parcial comparten un empleo de dedicación completa, pero pueden decidir ellos, consultando con su superior, quién trabaja cuándo. • Banco de horas de trabajo: El sistema del banco de horas (o "cuentas de tiempo trabajado") implica llevar un registro de las horas trabajadas en una "cuenta" individual de cada trabajador/a. Esto permite acumular horas o días libres, por ejemplo, trabajando horas extra en períodos de mucha demanda de trabajo. El tiempo acumulado puede ser utilizado para responder a situaciones familiares inesperadas o para atender otras necesidades personales³⁶. • Licencia de Maternidad compartida: Es la posibilidad que tienen los padres de determinar como ejecutan la licencia de maternidad. Actualmente la licencia para hombres es de una semana y para mujeres 18 semanas, esto podría cambiar según las necesidades de las familias y traes beneficios a las empresas. <p>2) Flexibilidad en el espacio de trabajo - Teletrabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teletrabajo desde casa: Los empleados pueden trabajar en casa, para evitar largos desplazamientos o atascos para ir y volver del trabajo. La empresa provee al empleado toda la infraestructura necesaria (ordenador, conexión, etc.) para que pueda trabajar desde su casa en forma permanente. En P&G trabajan desde casa los vendedores fuera de Madrid³⁷. • Flexibilidad en el lugar de trabajo: Los empleados/as pueden laborar en un despacho satélite cerca de su casa para evitar largos desplazamientos o atascos para ir y volver del trabajo. <p>³⁴ Ibidem p.p 59</p> <p>³⁵ Ibidem p.p 61</p> <p>³⁶ Ibidem p.p 56</p> <p>³⁷ Ibidem p.p 77</p>
<p>Ventajas de este tipo de estrategias</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumenta la satisfacción laboral, la productividad y la lealtad del empleado a la empresa. 2. Los empleadores ven menos tardanzas y ausentismo y a menudo descubren que los empleados están disponibles para cubrir las horas de operación que antes eran difíciles de cubrir. 3. El empleado puede lograr un equilibrio entre la vida profesional y la personal, ya que al manejar su horario puede atender situaciones de la vida familiar, que en otros casos sería imposible manejar. <p>Con respecto al equilibrio entre estas dos áreas de las personas encontramos la siguiente reflexión: "Una de las mayores complicaciones que tienen los empleados y las empresas está justamente en encontrar el punto de equilibrio constante entre los planos profesional y personal"</p> <p>Es un problema compartido, que afecta al trabajador y a la empresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Al trabajador porque necesita algo más que trabajar para poder tener una vida plena. También para poder seguir siendo una pieza útil en el negocio a lo largo del tiempo. Un trabajador con una vida más allá de las paredes del negocio es un trabajador motivado, formado, sano y, en definitiva, con una capacidad creciente para resolver los problemas que se le planteen.</i> - <i>A la empresa porque necesita personas cualificadas, motivadas, con energía, ganas y capacidad para resolver los retos del negocio. De nada sirve aplicar estrategias que conlleven horarios extendidos y que sólo consiguen quemar a la gente, que se acabará marchando a trabajar a otra parte cuando aparezca algo mejor o cuando su paciencia se agote⁶.</i> <p>La vida personal en la actualidad se ve afectada por el tiempo dedicado al trabajo, los empleados, en muchos casos, comparten más tiempo con sus compañeros de trabajo que con su misma familia, esto debido a las largas jornadas laborales; pues también es claro que si no se trabaja no hay recursos para subsistir, allí se presenta una dualidad: tiempo para la familia o recursos económicos para ella, evidentemente los recursos pesan más. Otras de las ventajas que encontramos de este tipo de horario son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Potencia la corresponsabilidad en el reparto de las tareas domésticas y el cuidado de hijos/as y familiares.</i> • <i>Favorece la igualdad entre mujeres y hombres.</i> • <i>Retiene el talento.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El clima laboral se ve mejorado, los trabajadores sienten más libertad, que son más dueños de su tiempo y por eso tienen un mejor desempeño.</i> • <i>El rendimiento y productividad de los trabajadores aumenta, ya que al ver que pueden salir antes de su trabajo, intentarán trabajar de manera más eficiente para conseguir esto.</i> • <i>Los niveles de absentismo laboral se ven reducidos, ya que puede presentarse que los trabajadores que al ver que, por ejemplo, su hijo se ha enfermado, tiene que ir al médico o tiene que hacer unas gestiones, decidan no asistir al trabajo. Cuando su horario es flexible, les es mucho más fácil adaptarse a estas situaciones y hay menos razones por las que faltar al trabajo.</i> • <i>Amplía las oportunidades laborales para las mujeres o personas cuidadoras de familiares discapacitados o con algún tipo de dependencia.</i> <p>Actualmente existen muchas madres que no pueden trabajar porque deben cuidar todo el tiempo a sus hijos y aunque en muchas ocasiones quieren vincularse a la vida laboral, no logran hacerlo porque no hay oportunidades de trabajo de tiempos flexibles, siempre son horarios rígidos, lo cual genera una limitante para ellas, pues dejan de crecer a nivel profesional porque la sociedad no les brinda oportunidad para hacerlo. Con esta propuesta de horarios flexibles se incrementa el empleo a varios sectores incluyendo a este.</p> <p>El teletrabajo entonces necesita hoy contar con nuevos elementos que lo fortalezcan, para no dar pasos hacia atrás y reconocer que la racionalidad mundial, sigue avanzando en el uso de las TIC en todas las esferas de la sociedad, mientras haya celular, ya empezamos a hablar de teletrabajo, el uso del celular poco común hace 30 años atrás, es hoy parte de la cotidianidad de las personas y una herramienta fundamental a la hora de mantenerse conectado con el trabajo y el empleador, al igual que la computadora y las diferentes aplicaciones y software para estos dos dispositivos que permiten la comunicación virtual y electrónica constante.</p> <p>Reconocer el teletrabajo y más en épocas donde la pandemia nos ha despertado, es entender el contexto y la realidad, la realidad social a la que el Estado, el legislativo y el país deben responder.</p> <p>FUNDAMENTO JURÍDICO</p> <p>Constitución Política de Colombia (1991). Desde su preámbulo la Constitución Política establece que el Estado debe fortalecer y <u>asegurar a sus integrantes, entre otras cosas, el trabajo</u>. Así mismo, el artículo 1º fija que Colombia es un Estado social de Derecho que se fundamenta en "(...) el respeto de la dignidad humana, <u>en el trabajo y la solidaridad de las personas</u> (...)"</p>

<p>La carta magna igualmente ordena que:</p> <p><u>"Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."</u> Lo que significa que el Estado esta en el deber de dar totales y completas garantías para que en casos, como la modalidad del Teletrabajo, el trabajador pueda gozar de sus derechos, y ejercer su actividad en condiciones dignas, por eso tanto la ley original, como la modificada, y los contenidos adicionales previstos en este proyecto de ley, propenden para asegurar que el Teletrabajo como modalidad laboral, goce de garantías y del respeto a los derechos del trabajador.</p> <p>A su vez el Artículo 53 señala que el Estatuto del Trabajo tendrá en cuenta como mínimo los siguientes principios de: <u>"(...) Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador (...). Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna."</u></p> <p>En ese sentido el Teletrabajo permite generar condiciones de igualdad de oportunidades, incluso y especialmente en los casos donde se ha establecido la existencia de población con vulnerabilidades entre estas: madres cabeza de familia, cuidadores y personas con algún tipo de discapacidad. Es una manera también de generar estabilidad y formalización para los trabajadores que han venido desempeñando labores fuera de la oficina o del lugar de trabajo, y adicionalmente, puede poner en una situación más favorable al trabajador, en tanto los múltiples beneficios del Teletrabajo puedan consolidarse. Por eso el proyecto de ley demanda la transversalización de esta modalidad, y del ejercicio de estrategias y acciones que la generen, además de que, en la exposición de motivos se recuerde el deber de la Política Pública de Teletrabajo, que ha estado en mora.</p> <p>Así mismo, este proyecto si bien no lo plantea en el articulado por no ser competencia de origen del legislador, si pide en su exposición de motivos que el Gobierno Nacional, cumpla con su deber de firmar los acuerdos y ratificar aquellos que propugnan el establecimiento y protección del Teletrabajo y trabajo en casa, ya fijados por la OIT, a fin de que mancomunadamente de la mano con la Cooperación Internacional, se extienda el apoyo y acompañamiento para que el Teletrabajo pueda profundizar y con ello todos los beneficios posibles.</p> <p>Finalmente, el artículo 54º constitucional plantea que es obligación del Estado y los empleadores <u>"(...) ofrecer formación y capacitación profesional y técnica a quienes</u></p>	<p>lo requieran (...)", disposición que hace fundamenta que en el ejercicio del Teletrabajo el empleador y el Estado fortalezcan las competencias y habilidades del trabajador. El Gobierno en ese sentido, cumple un papel fundamental de ayudar a las empresas en su capacitación sobre el Teletrabajo.</p> <p>Ley 1221 de 2008, Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo, abrió la puerta para la promoción y regulación del Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC)</p> <p>Decreto 0884 del 30 de abril del 2012, por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Cuyo objeto fue <u>"(...) establecer las condiciones laborales especiales del teletrabajo que regirán las relaciones entre empleadores y teletrabajadores y que se desarrolle en el sector público y privado en relación de dependencia."</u></p> <p>Por su parte la Resolución No 028861 de 2012 "por el cual se definen las entidades que harán parte de la red nacional del fomento al teletrabajo" definió que la red de fomento estuviera compuesta por mesas técnica sobre las que se determinaron actividades entorno del fomento del Teletrabajo.</p> <p>Con la Resolución 1455 de 2012 que definía el "plan de acción para implementar en el ministerio de trabajo, el teletrabajo", se avanzó precisamente en que el ejercicio del teletrabajo comenzara en el mismo Ministerio de Teletrabajo.</p> <p>Y finalmente, el Convenio 156 de la organización internacional del trabajo – OIT, "Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981" se reconoció la necesidad de trabajar por la equidad de oportunidades y de trato entre los trabajadores hombres y mujeres con responsabilidades familiares, considerando que muchos de los problemas con que se enfrentan todos los trabajadores se agravan debido a situaciones familiares, y reconociendo la necesidad de mejorar la condición de estas últimas, mediante medidas que satisfagan sus necesidades particulares y mediante medidas destinadas a mejorar la condición de los trabajadores en general</p> <p>CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de Ley está dividido en 3 capítulos y un total de 22 artículos incluida la vigencia, mediante los cuales se busca el fortalecimiento del teletrabajo, los cuales abarcan los temas de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Se modifican las definiciones de la Ley 1221 de 2008 que define el Teletrabajo, para retomar y adaptar la definición del Teletrabajo de la Convención de Bruselas se incluyen en esta la definición de TIC, establecida en el artículo 5o
<p>de la Ley 1978 de 2019. Se amplía también la del teletrabajador incluyendo que este será voluntario, y se ajustan las definiciones de los tipos de teletrabajo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2- Frente al artículo 3o de la Ley 1221 de 2008 se fija que sea el Ministerio del Trabajo quien formule la política Pública del Teletrabajo, en coordinación con el Ministerio de las TIC, y se amplían los contenidos que la misma debería establecer. 3- En cuanto al artículo 4o de la Ley 1221 de 2008, se establece que en la Red de Fomento al Teletrabajo, se incluya la representación de todas las entidades públicas y los operadores del servicio de internet y telefonía móvil, con la finalidad de que el teletrabajo sea ejemplo en el sector público, y se cuente con las entidades que a la fecha aportan a la comunicación de contenidos virtuales. 4- Sobre el artículo 5o de la Ley 1221 de 2008, en cuanto a la implementación se ordena que el Ministerio del Trabajo en con apoyo del Ministerio de las TIC y el Sena trabajen por la implementación tanto en el sector público como en el privado, las metas porcentuales sobre la inserción del teletrabajo, y la necesidad del control y vigilancia con relación a esto. 5- En cuanto a los principios, las garantías laborales a los teletrabajadores establecidas en el artículo 6o de la Ley 1221 de 2008, se amplían y fortalecen en los temas del contrato laboral de acuerdo a lo establecido en el Código del Trabajo, junto a las garantías de protección en salud, cesantías, pensiones, riesgos profesionales, y caja de compensación familiar, los máximos horarios y las condiciones salariales, sin desmedro de la libertad que trae el teletrabajo al trabajador, al igual que la posibilidad de cambiar del teletrabajo a la presencialidad. Así mismo lo del derecho a la privacidad y horarios máximos para contactar al trabajador por parte del empleador, para que prime siempre la conciliación de la vida familiar con la laboral. 6- Con relación al acceso de equipos y herramientas para el Teletrabajo, se obliga a que el empleador facilite al trabajador los implementos para el desarrollo de sus labores, incluidos equipos tecnológicos, software, silla, etc. de acuerdo con los estándares que se han establecido para el trabajo presencial. Sin embargo podrá llegarse a un acuerdo entre el teletrabajador y el empleador para usar los implementos con los que el teletrabajador cuenta y adaptarlos. Y se fijan unas medidas sobre el mantenimiento de estos y las responsabilidades de su uso. 7- Se dicta un reconocimiento a los gastos adicionales que se puedan generar al Teletrabajador en el ejercicio del teletrabajo, como son costos en la facturación del uso del internet, de la telefonía móvil y/o fija, y de la energía eléctrica que pueden incrementar. 	<ol style="list-style-type: none"> 8- Los elementos de protección de información sensible y datos durante el teletrabajo, a fin de que se garantice las medidas para prevenir delitos informáticos. Donde el Gobierno tendrá la tarea de trabajar de la mano de la Policía Nacional, y de hacer convenios para mejorar los componentes de ciberseguridad en el país. 9- También se fijan los componentes de seguridad laboral durante el teletrabajo, la participación de las ARL en materia de riesgos laborales, y profesionales, junto a la obligación de su acompañamiento y asesoría, en donde la Superintendencia de Salud, y el Ministerio del Trabajo juegan un papel fundamental. 10- Se definen temas del perfil del teletrabajador, de la prevención de violencias y de la salud mental durante el ejercicio del Teletrabajo, para el manejo así de la carga laboral. 11- Se definen temas de formación y capacitación sobre el teletrabajo, la obligatoriedad de su uso, el seguimiento a la ampliación de la oferta del teletrabajo, y se establece el mes del teletrabajo. 12- Finalmente y como acompañamiento al Teletrabajo, se establece la creación, los objetivos y las medidas de una Política Pública que concilie la vida familiar con la laboral, y que prevenga que el trabajo pueda afectar negativamente a la familia. <p>PROPOSICIÓN</p> <p>En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152º de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para que el mismo proceda a su discusión y votación.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República</p> <p> ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL Representante a la Cámara</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020</p> <p>“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY 1955 DE 2019, SE INCLUYE AL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN ESPECIAL DE LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas.</p> <p>Artículo 2. Inclusión del Departamento del Tolima en Régimen Especial. Modifíquese el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, el cual quedará así:</p> <p style="text-align: center;">ARTÍCULO 268. ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL (ZESE) PARA LA GUAJIRA, NORTE DE SANTANDER, ARAUCA Y TOLIMA.</p> <p>Créese un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Tolima y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</p> <p>Este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el</p>	<p>desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas o de salud.</p> <p>El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.</p> <p>Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Durante los diez (10) años siguientes los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del 30 de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción de cualquiera de los departamentos a los que se refiere el presente artículo y que se acoge al régimen de la ZESE. 2. Certificado de Existencia y Representación Legal. 3. Las sociedades constituidas a la entrada en vigencia de la presente ley, además deben acreditar el incremento del 15% en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas. <p>PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional reglamentará cualquiera de los asuntos y materias objeto de la ZESE para facilitar su aplicación y eventualmente su entendimiento, y podrá imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. El presente artículo no es aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los Municipios pertenecientes a los Departamentos de que trata este artículo.</p>
<p>PARÁGRAFO 5o. Extiéndanse los efectos del presente artículo a aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la presente ley hayan sido superiores al 14%.</p> <p>PARÁGRAFO 6o. Para el caso del departamento del Tolima, este régimen aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos.</p> <p>Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Presento a consideración de los miembros del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley “Por la cual se modifica el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”</p> <p>1.- OBJETO</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como propósito el de incluir al Departamento del Tolima dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 - LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022, “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”.</p> <p>El propósito original del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca, y con la presente propuesta legislativa se extendería al departamento del Tolima, así como a Armenia, Quibdó e Ibagué.</p> <p>Este régimen se aplica originalmente a las ciudades capitales de Armenia, Quibdó y, en desarrollo de la presente iniciativa de ley, se extendería a Ibagué porque son las ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo han sido superiores al 14%. Adicionalmente, cabe resaltar que Ibagué ha tenido durante los años 2018 y 2019 tasas de desempleo superiores al 15% y por la pandemia en el 2020 superiores al 30%.</p> <p>Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza del departamento del Tolima y, además de las ciudades capitales como Armenia y Quibdó, que en el tercer trimestre de 2019 tuvieron niveles de desempleo del 15,8% y 20,3%, respectivamente, sumar dos capitales como Ibagué – que tuvo durante el 2018 una tasa de desempleo de 15,2% promedio y para 2019 alcanzó la cifra del 17,6% y 2020 podría ser mayor al 25%.</p> <p>Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.</p> <p>Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número de trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen especial en materia</p>

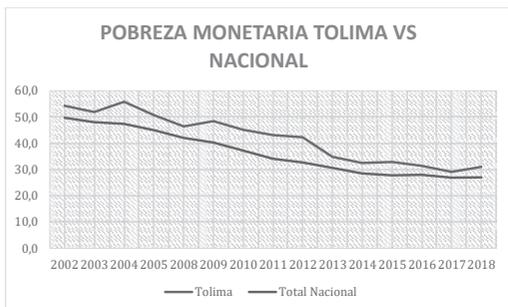
tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el período de vigencia de aplicación del régimen tributario.

Para las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial en materia tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

2.- JUSTIFICACIÓN

Gráfica 1. Pobreza monetaria Tolima vs nacional



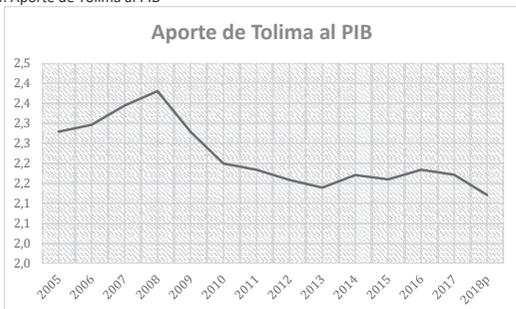
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Tolima ha sido uno de los departamentos con mayor rezago en el decrecimiento del indicador de pobreza monetaria, ya que en los últimos años presencié un estancamiento. De igual forma, el indicador creció un 2%, pasando de 29% en el 2017 a 31% en el 2018 el aumento de la pobreza monetaria. Además, fue el cuarto departamento con mayor crecimiento de pobreza monetaria en el 2018. Esto quiere decir, que en el departamento del Tolima existe una población de aproximadamente 1'400.000 habitantes y 434 mil de sus habitantes son pobres monetariamente, es decir, que no satisfacen sus necesidades básicas. Además, 333 mil, viven en la pobreza multidimensional, que tiene que ver con la carencia en las dimensiones de: educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

Gráfica 4. Aporte de Tolima al PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

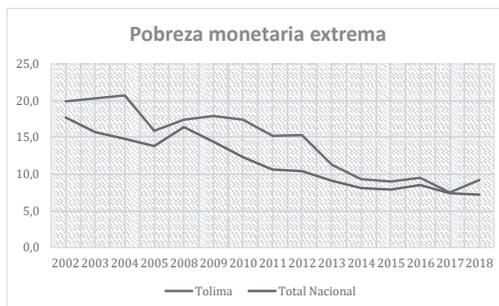
En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, éstos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arrocerca del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave crisis de desdoblamiento del campo y abandono rural.

Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura

¹ MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en : <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6cfff358d488/Tolima>

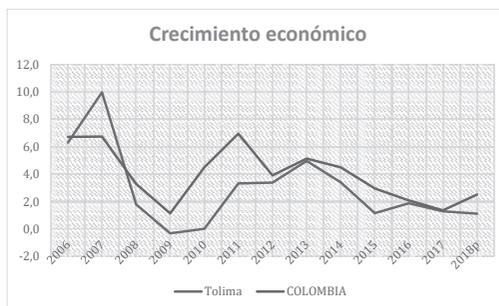
Gráfica 2. Pobreza monetaria extrema Tolima vs nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

El Tolima ha sido uno de los Departamentos con mayor aumento de la pobreza monetaria extrema, el indicador creció un 1,7%, pasando de 7,5% en el 2017 a 9,2% en el 2018, siendo el segundo Departamento en el que más aumentó. Además, de 1,4 millones de habitantes que hay en el departamento, 128 mil viven en pobreza monetaria extrema.

Gráfica 3. Crecimiento económico Tolima vs Nacional



productiva de un departamento o una ciudad.

Tabla 1. Situación laboral de Ibagué

Concepto	Sep - Nov	Oct - Dic	Nov 19 - Ene 20	Dic 19 - Feb 20	Ene - Mar*	Feb - Abr*	Mar - May*
% población en edad de trabajar	81,6	81,6	81,6	81,6	81,6	81,7	81,7
TGP	63,0	62,8	62,2	61,7	60,4	56,4	54,8
TO	53,1	51,8	50,7	50,1	48,7	42,2	37,5
TD	15,6	17,6	18,6	18,8	19,4	25,1	31,7
T.D. Abierto	15,0	16,9	17,9	18,1	18,2	22,0	27,9
T.D. Oculto	0,6	0,6	0,7	0,7	1,2	3,1	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

Adicionalmente, Ibagué se mantiene en el segundo lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 37% en el informe entregado por el DANE para el trimestre móvil marzo - abril - mayo. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Neiva.

Adicionalmente, la informalidad laboral supera el 50 %. A lo cual ahora debemos añadir tener el primer lugar de desempleo juvenil en Colombia, con un 44,2 % en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad.

Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo para el mes de mayo de 2020 fueron:

1. Neiva: Tasa de desempleo 32,8%; tasa global de participación 56,9% y tasa de ocupación 38,2%.
2. Ibagué: Tasa de desempleo 31,7%; tasa global de participación 54,8% y tasa de ocupación 37,5%.
3. Armenia: Tasa de desempleo 30,4%; tasa global de participación 48,3% y tasa de ocupación 33,6%.

Tabla 2. Tasa global de participación, ocupación, desempleo y subempleo 23 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre móvil marzo - mayo 2020.

Dominio	Marzo - mayo 2020				Variación TI
	TGP	TO	TD (2020)	TD (2019)	
Neiva	56,9	38,2	32,8	12,3	+
Ibagué	54,8	37,5	31,7	16,6	+
Armenia	48,3	33,6	30,4	16,6	+
Popayán	49,6	34,9	29,7	13,4	+
Riohacha	51,1	36,2	29,3	14,1	+
Cúcuta AM	54,9	38,8	29,2	15,5	+
Florencia	57,1	41,6	27,1	16,6	+
Sivacajé	58,9	43,9	25,6	10,7	+
Villavieja	56,8	42,7	24,8	14,1	+
Calí AM	57,5	44,3	23,0	13,0	+
Valledupar	52,5	40,6	22,6	16,7	+
Medellín AM	59,6	46,8	21,6	12,4	+
Manizales AM	55,2	43,4	21,4	11,3	+
*Total 23 ciudades y AM	57,4	45,4	20,8	11,7	+
Montería	55,8	44,3	20,7	13,2	+
Pereira AM	53,8	42,7	20,7	9,1	+
Total 13 ciudades y AM	58,1	46,3	20,3	11,5	+
Tunja	50,7	40,6	19,9	11,5	+
Santa Marta	45,2	36,3	19,7	11,1	+
Quibdó	42,2	34,1	19,3	19,7	-
Bogotá DC	59,0	47,7	19,2	11,0	+
Bucaramanga AM	62,1	50,4	18,8	10,6	+
Pasto	60,0	48,9	18,5	10,9	+
Cartagena	49,5	41,6	16,1	8,0	+
Barranquilla AM	59,3	50,9	14,0	8,4	-

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Fuente: DANE

Las anteriores cifras y estadísticas no pueden ser más elocuentes: tanto el departamento del Tolima, como su ciudad Capital Ibagué, requieren de manera urgente de una iniciativa legislativa, amén de un firme apoyo gubernamental, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de los Tolimenses. De no tomar medidas perentorias para atacar los principales problemas que actualmente tienen sumida a la región en una crisis sin precedentes, lo que desembocará en graves desequilibrios económicos, sociales y de violencia.

3.- LA INICIATIVA DEL CONGRESO

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece que sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.”* C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negritas fuera del original)

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían *“adicionar nuevas materias o contenidos”*; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto”

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii)

de 1993, ha señalado en que *“en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que *“en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”*.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de *“conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”*

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia *“La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”*; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni

mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias².

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política”².

De los Honorables congresistas, con sentimientos de consideración y aprecio.


MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República


ÁLVARO URIBE VELEZ
Senador de la República

² Sentencia C-066/18 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

CONTENIDO

Gaceta número 672 - Martes, 11 de agosto de 2020
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 133 de 2020 Cámara, por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 135 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica y fortalece la Ley 1221 de 2008, se fomenta el trabajo en casa bajo el teletrabajo, la conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones – Ley de Fortalecimiento al Teletrabajo.	16
Proyecto de ley número 136 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.	24