

# **FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FRENTE A CASOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Paula Andrea Noreña Arroyave\*

## **RESUMEN**

En el presente artículo de enfoque cualitativo se tiene por objetivo principal determinar los alcances jurídicos de las funciones jurisdiccionales de las comisarías de familia en Colombia como autoridad administrativa frente a casos de violencia intrafamiliar; para alcanzar dicho propósito, en primer lugar se caracteriza el fenómeno de la violencia intrafamiliar en Colombia desde una perspectiva jurídica y jurisprudencial; en segundo lugar, se establecen los planteamientos teórico-doctrinales que describen los alcances de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas en Colombia; y, por último, se determinan los efectos de las decisiones jurisdiccionales de las comisarías de familia frente a los casos de violencia intrafamiliar. Se concluye que las funciones jurisdiccionales de las comisarías de familia si bien no solventan la problemática de la violencia intrafamiliar, se profieren medidas de atenciones urgentes, prontas y certeras para las víctimas de este flagelo con el objetivo de prevenir hechos de violencia intrafamiliar en una unidad doméstica y sancionar o conminar a quien se declare responsable.

**Palabras clave:** autoridad administrativa, comisaría de familia, decisiones jurisdiccionales, funciones jurisdiccionales, violencia intrafamiliar.

## **INTRODUCCIÓN**

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas en Colombia encuentra fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, en el cual se

---

\* Abogada. Alcaldía de Medellín, técnica administrativa. Artículo presentado para optar al título de Especialista en derecho Procesal, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, 2020. Correo electrónico: paunore@hotmail.com

establece lo siguiente: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos” (Constitución Política, 1991, art. 116, inc. 3); dicha disposición también ha sido acogida por la codificación procesal colombiana (Ley 1564 de 2012), en cuyo artículo 24 se ha conferido de funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-863 de 2012, ha identificado una serie de atributos de las funciones jurisdiccionales como la cosa juzgada de los actos jurisdiccionales de la autoridad administrativa, la naturaleza del funcionario que expide un fallo similar a un juez, se desarrollan en el marco de procesos judiciales y la potestad decisoria y adjudicataria de derechos.

De igual manera, en la Sentencia C-436 de 2013 se presentan una serie de reglas que rigen la actividad jurisdiccional de las autoridades administrativas, tales como:

1) La regla de infracción simultánea, que significa que el incumplimiento de las normas constitucionales de las que habla el artículo 116 Superior y relativas a la atribución y ejercicio de las funciones judiciales por parte de las autoridades judiciales, conlleva una violación de los artículos 29 y 113 constitucionales; la regla de respeto a la reserva legal y a los contenidos mínimos de la legislación, que indica que constitucionalmente está señalado que las disposiciones con fuerza de ley son las que deben asignar funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

2) La regla de atribución eficiente de las funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, que indica que la atribución de una función judicial a las autoridades administrativas requiere que los asuntos que se someten al conocimiento de las autoridades administrativas se resuelvan adecuada y eficazmente.

3) La regla de interdicción de la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos, que significa que la Constitución Política

de 1991 prohíbe expresamente el atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades no judiciales cuando estas tengan como propósito comunicar sumario o juzgar delitos; únicamente, y en virtud de una atribución constitucional expresa como la que establece el artículo 28 Superior, se podría asignar esta clase de funciones a las autoridades administrativas.

4) Y la regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales, que quiere decir que ya que la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas requiere de la extensión de las garantías institucionales fijadas para los funcionarios que pertenecen a la rama judicial, se ha determinado el aseguramiento e la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, todas las decisiones adoptadas por una autoridad administrativa deben cumplir con dichos atributos y reglas; y, además, su impugnación sólo será procedente, no ante la jurisdicción contencioso administrativa, sino ante el superior jerárquico.

Tales atributos y reglas son una condición necesaria para que no exista concentración de poderes en una sola rama del poder.

La rama judicial no es la única que tiene asignada la función de administrar justicia, lo cual dicho en otros términos conlleva a sostener que la Constitución Política no establece un monopolio a favor del poder judicial para administrar justicia, pues en realidad lo que existe es un oligopolio con un operador dominante representado en la rama jurisdiccional, quien en la práctica dirime la casi totalidad de los conflictos, pero no todos, pues reiteramos, hay otros operadores judiciales en nuestro país (Robledo, 2013, p. 55).

En virtud de lo señalado por la Constitución y la doctrina, desde tiempo atrás, el legislador colombiano ha venido dictando una serie de disposiciones normativas que han apuntado a que determinadas autoridades administrativas adquieran funciones judiciales, con el propósito de que se logre una justicia pronta y especializada en aquellos asuntos en los cuales se presenta mayor congestión judicial.

Particularmente, la Ley 575 de 2000 se constituye en la disposición normativa que otorga la competencia para el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las comisarías de familia, especialmente para la imposición de medidas de protección a favor de las víctimas de violencia intrafamiliar. Con el otorgamiento de estas funciones se ha presentado una problemática, y es si los actos que resuelven el trámite de violencia intrafamiliar en una comisaría de familia comportan una verdadera función jurisdiccional o si, por el contrario, hace parte de las funciones administrativas de este organismo, lo que pondría en tela de juicio las decisiones tomadas por la autoridad competente, tal y como lo señalan algunos expertos en el tema.

Se supone que al asignar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas debe asegurarse de que no existan riesgos de confusión o interferencia entre la actividad propiamente administrativa y aquella que es de naturaleza judicial, pero vemos incluso que la Comisaría cuando está adelantando procesos administrativos de restablecimiento de derechos de menores, actividad de índole administrativo, quien conoce de dichas actuaciones en caso de controversia es el Juez de Familia, para la VIF, sucede lo mismo; prácticamente hay una supeditación e interferencia en toda la actuación comisarial y no hay independencia en sus decisiones (Gómez & Estrada, 2017, p. 152).

El asunto conlleva tener en cuenta no sólo los alcances de la Constitución Política de 1991, sino también otros referentes normativos como las leyes 294 de 1996, 575 de 2000, 906 de 2004 y 1257 de 2008, al igual que los decretos que reglamentan dichas disposiciones, todo ello con miras a demostrar las dificultades que existen en el ejercicio de las competencias jurisdiccionales de las comisarías de familia cuando, en virtud del cumplimiento de sus funciones, requieren conocer, investigar y disponer de medidas proteccionistas para casos concretos de violencia intrafamiliar.

De manera particular, se toman como referencia los casos de violencia intrafamiliar, especialmente por la actual situación coyuntural por la que atraviesa Colombia por causa de la cuarentena que se lleva por el Covid-19, lo cual ha dado lugar a que se incrementen el número de denuncias por este tipo de delitos, pues el confinamiento obligatorio de los núcleos familiares ha

generado un aumento en las disputas, lo que termina convirtiéndose en situaciones de violencia al interior de la familia.

La situación de cuarentena obligatoria claramente ha disparado las cifras de denuncias de violencia intrafamiliar en las comisarías de familia del país, lo que hace pertinente determinar las funciones judiciales que adquieren estos organismos para hacer cesar la conducta victimizante y procurar decisiones de protección y sancionatorias que eviten afectaciones mayores en las víctimas de este delito.

De conformidad con el anterior panorama, en el presente artículo, de enfoque cualitativo, se determinan los alcances jurídicos de las funciones jurisdiccionales de las comisarías de familia en Colombia como autoridad administrativa frente a casos de violencia intrafamiliar, bajo tres capítulos. En el primero, se realiza una caracterización del fenómeno de la violencia intrafamiliar desde una perspectiva jurídica y jurisprudencial; en el segundo, se establecen los planteamientos teórico-doctrinales que describen los alcances de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas; y en el tercero, se determinan los efectos de las decisiones jurisdiccionales de las comisarías de familia frente a los casos de violencia intrafamiliar. Finalmente, están las conclusiones de la investigación.

## **1. EL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN COLOMBIA**

La violencia intrafamiliar ha sido reconocida en Colombia y en el mundo como una problemática de salud pública; así lo señalan Abella, Ahumada, Oviedo, Ramos & Torres (2017) al establecer que con este tipo de violencia se vulnera la integridad de las personas, así como su salud mental, sexual y reproductiva y que generalmente se manifiesta con claros indicios de violencia de género.

Quintero, Ibagón & Álvarez (2017) establecen que son múltiples los factores que inciden en la ocurrencia de casos de violencia intrafamiliar: económicos, sociales, psicológicos, familiares, etc.; generalmente se manifiesta a través de distintos tipos de violencia (física, verbal o psicológica), al igual que existen múltiples tipos de infractores (esposo, novio, compañero

permanente, amigo, padre, madre, hermano, familiar, etc.) y es generador de diversas clases de estados emocionales (miedo, tristeza, ansiedad, rabia, etc.).

Desde una perspectiva político-criminal, la regulación de la violencia intrafamiliar en Colombia ha permitido diferenciar entre la protección especial que se le debe brindar a la mujer y la protección de la familia como bien jurídico colectivo.

De esta distinción se siguen importantes consecuencias como la determinación del bien jurídico protegido por la norma, las diversas posibilidades concursales del tipo penal, la delimitación entre el tipo básico y el tipo agravado, e incluso, la forma de guiar el procedimiento penal concreto, toda vez que en función de si se protege un interés individual, el género, la familia, o la paz social; dependen los aspectos más relevantes en materia de tipicidad para este delito (Urquijo, 2016, p. 194).

Es importante diferenciar, por tanto, la violencia intrafamiliar de la violencia machista, de tal forma que las regulaciones que se generen permitan asumir una protección efectiva y diferenciada de las víctimas de maltrato al interior del núcleo familiar; precisamente, la violencia intrafamiliar, por producirse en el contexto interno de la familia, exige unas herramientas mucho más efectivas, ya que este tipo de violencias generalmente se presentan en la privacidad, lo que limita ostensiblemente la labor preventiva del Estado y hace necesario que sólo a través de la denuncia de la víctima se logre visibilizar el fenómeno.

El legislador colombiano le ha dado claridad al tema de la violencia intrafamiliar procurando mecanismos para prevenir y sancionar este tipo de fenómenos, tales como la Ley 294 de 1996, la Ley 882 de 2004, la Ley 1142 de 2007, la Ley 1257 de 2008, la Ley 1361 de 2009, la Ley 1761 de 2015 y la Ley 1773 de 2016. Dichas disposiciones, según Sánchez (2016), hacen parte de la agenda legislativa por abordar este tipo de delito, no sólo desde un punto de vista punitivo, sino también desde la óptica de la justicia restaurativa, cuyo efficientismo se materializa en brindar herramientas y mecanismos sustanciales y procedimentales para poder obtener protección cuando ocurren esta clase de hechos ante los despachos de comisaría de familia,

desde donde se pueden adoptar diferentes medidas de protección, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1. *Medida de protección*

<b>Medida de protección</b>	
<b>Objeto</b>	Prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar (C.P., art. 42.5 y Ley 294 de 1996).
<b>Solicitud</b>	La puede presentar el agredido, un tercero que actúe en su nombre, o el defensor de familia. Puede ser presentada de manera escrita, verbal o por cualquier medio idóneo (Ley 294 de 1996, art. 9).
<b>Requisitos de la solicitud</b>	Debe contener: Relato de los hechos. Identificación de las personas involucradas en el conflicto de violencia intrafamiliar. Señalar las pruebas que deberían practicarse (Ley 294 de 1996, art. 10).
<b>Término para presentar la solicitud</b>	Dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia de los hechos constitutivos de violencia, y que son objeto de la medida de protección (Ley 294 de 1996, art. 9).
<b>Autoridad competente</b>	Comisario de familia. A falta de Comisario, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal (Ley 294 de 1996, art. 4).
<b>Requisitos</b>	Providencia debidamente motivada (Ley 294 de 1996, art. 5). Debe estar fundamentada, al menos, en indicios leves que den cuenta de la agresión (Ley 294 de 1996, art. 11).
<b>Modalidades</b>	<u>Definitiva</u> . Susceptible de ser controvertida por medio del recurso de <i>apelación</i> , concedido en efecto devolutivo. <u>Provisional</u> . No es susceptible de ser controvertida (Ley 294 de 1996, art. 17).

Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia T-015 de 2018.

Las anteriores medidas de protección exigen un trámite específico, el cual la Corte Constitucional ha visibilizado en su jurisprudencia.

Tabla 2. *Trámite de la medida de protección*

<b>Trámite de la medida de protección</b>	
<b>1. Presentación de la solicitud</b>	De conformidad con los requisitos señalados en la anterior tabla.

<b>2. Notificación de la citación a audiencia de verificación del cumplimiento</b>	Se debe notificar personalmente a las partes, o en su defecto, de conformidad con las reglas previstas por el Decreto 4799 de 2011.
<b>3. Audiencia ordenada por el Comisario de Familia</b>	Esta audiencia prevé: - La intervención de las partes. - La posibilidad de ordenar la práctica de pruebas. - El comisario debe procurar el alcance de fórmulas de arreglo entre las partes. - La posibilidad de que las partes se excusen de asistir, por una única vez. En este caso, se debe proceder a programar una nueva fecha.
<b>4. Decisión sobre la medida de protección</b>	Se realizará al finalizar la audiencia.
<b>5. Notificación de la decisión sobre la medida de protección</b>	En estrados, o, en su defecto, por cualquier otra forma idónea de notificación (art. 16 de la Ley 294 de 1996).
<b>6. Recurso de apelación</b>	En contra de la decisión que ordena una medida de protección definitiva procede el recurso de apelación, del cual conocen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales. Si la medida de protección es de carácter provisional no procede recurso alguno.
<b>7. Vigilancia de la ejecución y cumplimiento de la medida de protección</b>	Competencia del Comisario de Familia.

---

Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia T-015 de 2018.

Posterior a la implementación de las medidas de protección es necesario verificar si estas se están cumpliendo.

Tabla 3. *Trámite de verificación del cumplimiento de la medida*

---

<b>Trámite de verificación del cumplimiento</b>	
---	--

---

<b>1. Inicio</b>	El trámite incidental de cumplimiento se iniciará de oficio o a solicitud de parte.
<b>2. Notificación de la citación a audiencia de verificación del cumplimiento</b>	Se debe notificar personalmente a las partes, de no ser posible, esta deberá ser notificada de conformidad con las reglas previstas por el Decreto 4799 de 2011.

- 3. Audiencia de verificación del cumplimiento** Aplican reglas procesales de los artículos 17 y 18 de la Ley 294 de 1996 y del Decreto 2591 de 1991.
- En esta audiencia, el Comisario deberá:
- Escuchar a las partes.
  - Practicar las pruebas necesarias.
  - Podrá imponer sanción de incumplimiento. En este caso, la decisión se debe notificar personalmente o por aviso.
- 4. Grado jurisdiccional de consulta** En contra de la decisión que tome el comisario sobre el incumplimiento de la medida de protección, únicamente en lo relacionado con la imposición de sanción, procederá el grado jurisdiccional de consulta, de conformidad con lo previsto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

---

Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia T-015 de 2018.

De igual manera, la Corte Constitucional ha reconocido la naturaleza, dimensión y alcances de la violencia intrafamiliar, identificando no sólo su tipificación como delito autónomo, sino también los mecanismos de protección que el Estado y las autoridades judiciales y administrativas deben procurar a las víctimas de este delito.

Básicamente, la jurisprudencia constitucional ha abordado el fenómeno de la violencia intrafamiliar en tres etapas: en un primer momento, la jurisprudencia centró su atención en establecer que la violencia intrafamiliar conlleva el desconocimiento del derecho a la vida y a la integridad física y afecta de manera directa la dignidad humana y la prohibición de los tratos crueles e inhumanos (Sentencias T-181, T-436 y 557 de 1995).

En un segundo momento, se profirieron una serie de providencias a partir del control de constitucionalidad de la Ley 294 de 1996, señalando que dicha norma contenía mecanismos específicos y directos para la protección de víctimas de violencia intrafamiliar que hacían improcedente las acciones de tutela (Sentencias C-285 y C-652 de 1997, C-273 de 1998, C-059 y C-674 de 2005, C-322 de 2006 y C-335 de 2013).

Y en un tercer momento, la Corte admite la procedencia de la tutela como mecanismo excepcional para controvertir decisiones judiciales que claramente generen una revictimización de aquellas personas que han estado supeditadas a situaciones de violencia intrafamiliar.

En este sentido, se destaca la Sentencia C-683 de 2015, en la cual se señala que la violencia intrafamiliar afecta ostensiblemente el principio del interés superior del menor, ya que este tipo de problemáticas compromete la salud física y mental de niños, niñas y adolescentes, en la medida en que incide en su desarrollo armónico e integral.

En la Sentencia T-145 de 2017 se reconoce la protección excepcional que puede procurar la acción de tutela cuando esta se interpone en contra de providencias judiciales que han dejado sin efecto medidas de protección reforzada, tales como la revocación de medidas de desalojo de agresores y victimarios de violencia intrafamiliar; para la Corte es claro que frente a esta clase de hechos el Estado colombiano debe ser siempre garante de una protección especial y reforzada, no sólo en razón del género, sino sobre todo para prevenir la revictimización y procurar su prevención.

En la Sentencia T-735 de 2017 se destaca que cuando las situaciones de violencia y maltrato se dan luego de materializarse un divorcio, no es posible configurar la existencia del delito de violencia intrafamiliar, sino que este se convierte en el delito de lesiones personales dolosas, inclusive de violencia de género; pero ello no significa que los operadores judiciales deban perder su sensibilidad frente a la violencia que se infringe en contra de una mujer, por lo que igualmente debe brindárseles la protección reforzada que las víctimas de este delito requieren. Esta posición se reitera en la Sentencia T-184 de 2017, en donde se destaca la necesidad de protección de la mujer frente a todo tipo de violencia.

En la Sentencia T-015 de 2018 se hace alusión a los alcances de las medidas de protección que deben dictarse en el marco de los procesos de casos de violencia intrafamiliar, las cuales pueden ser provisionales o definitivas, de ahí que el funcionario que las dicte deba ser el directamente responsable de vigilar su ejecución y cumplimiento.

En la Sentencia T-095 de 2018 se señala que la violencia intrafamiliar conlleva una clara perspectiva de género, ya que son las mujeres las que principalmente se ven afectadas por este flagelo, sin que ello lleve a desconocer la existencia de situaciones de violencia intrafamiliar en contra de los hombres o incluso en contra de menores; por ello, es fundamental, dice la Corte, que toda entidad administrativa y judicial adopte dicha perspectiva de género, con el fin de que se cumpla con el deber de la debida diligencia en la prevención de este delito; tal decisión en virtud de que toda autoridad administrativa y judicial debe incluir este tipo de perspectiva para valorar la situación de aquellas mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que por tal motivo exigen la tutela de sus derechos.

Ha dicho en la Sentencia T-311 de 2018 además que la violencia contra las mujeres es una manifestación de violencia intrafamiliar, que corresponde a un tipo de violencia tipificada por la legislación penal colombiana como un delito que se comete no sólo en contra de la mujer, sino en contra de toda la familia, lo que hace imperativo brindar una protección mayor, en virtud de lo establecido en el artículo 42 superior, que hace de la familia uno de los bienes sociales más sensibles e importantes para la sociedad, de ahí que su respeto y protección no únicamente se encuentre en cabeza del Estado, sino también de la ciudadanía; es por ello que existen diversos instrumentos internacionales acogidos por Colombia y que se han materializado en disposiciones normativas como la Ley 599 de 2000 y la Ley 294 de 1996 en las que se eleva a la categoría de delito este tipo de violencia que afecta claramente la unidad familiar.

Dicho reconocimiento internacional de mecanismos de protección de las mujeres frente a casos de violencia intrafamiliar ha sido también destacado por la Corte Constitucional en las Sentencias T-967 de 2014 y T-012 de 2016, en donde además se insiste no sólo sobre las medidas de protección que dichas disposiciones establecen, sino también en la manera sobre cómo proceder para brindar asistencia a las víctimas de este delito.

La Corte también señala que la violencia intrafamiliar también se manifiesta a través del ejercicio de la violencia psicológica.

La violencia psicológica se ocasiona con acciones u omisiones dirigidas intencionalmente a producir en una persona sentimientos de desvalorización e inferioridad sobre sí misma, que le generan baja de autoestima. Esta tipología no ataca la integridad física del individuo sino su integridad moral y psicológica, su autonomía y desarrollo personal y se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo (Corte Constitucional, T-338, 2018).

Asimismo, la Corte ha expresado la necesidad de proteger los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar no sólo a través de los mecanismos jurídicos establecidos por la ley, sino también a través de la intervención del juez de tutela, ya que, en muchos casos, cuando se dictan resoluciones y sentencias proferidas por las comisarías de familia sobre presuntas vulneraciones a derechos fundamentales de las víctimas de este tipo de violencia, es necesario recurrir a este mecanismo.

Es importante resaltar que cuando las mujeres víctimas de violencia acuden a las autoridades públicas para el amparo de sus derechos, en repetidas ocasiones se produce una “revictimización” por parte de los operadores jurídicos, toda vez que la respuesta que se espera de estas autoridades no es satisfactoria y, además, con frecuencia, confirma patrones de desigualdad, discriminación y violencia en contra de esta población (Corte Constitucional, T-462, 2018).

Como puede verse, tanto la doctrina jurídica como la jurisprudencia coinciden en los alcances que tiene la violencia intrafamiliar y el grado de afectación que este fenómeno genera en los derechos fundamentales de las víctimas, de ahí que se destaque la importancia de medidas de protección eficientes y eficaces que se materialicen con una labor preventiva por encima de la sanción que se deriva para quienes incurrir en esta clase de delito.

## **2. ALCANCES DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN COLOMBIA**

El tema de los alcances de las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas en Colombia ha sido abordado desde diferentes ópticas teóricas y doctrinales, desde donde se han podido reconocer las distintas tendencias, perspectivas temáticas y posiciones teóricas que han surgido en torno a este asunto.

Amorocho, Barrios & Villamizar (2009), por ejemplo, realizan una reflexión en torno a las funciones jurisdiccionales que cumplen algunas autoridades administrativas del Estado, ello como potestad para poder resolver pretensiones de carácter procesal que son generadoras de conflictos de tipo funcional, ya que estos equivalentes jurisdiccionales desde el punto de vista material terminan impartiendo justicia, aun cuando no pertenezcan a la rama judicial.

Las diferentes funciones que ejercen estas autoridades no naturales, pueden afectar los principios antes citados, al juzgar estos los asuntos de los que tiene conocimiento, tal como podría ocurrir con el principio de imparcialidad pues la entidad a la que pertenece la autoridad puede haber conocido determinados asuntos en ejercicio de sus funciones administrativas, y luego tendrá que conocer en virtud de sus funciones jurisdiccionales (Amorocho, Barrios & Villamizar, 2009, p. 98).

García (2012) plantea que otorgar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas genera cierta inquietud en la sociedad civil y en los operadores judiciales, ya que esto produce un desplazamiento de la administración de justicia por fuera del sistema judicial; un claro ejemplo de ello es que se otorguen estas funciones a la Superintendencia de Sociedades, a quien se le confirió la potestad de resolver controversias que antes eran potestativas de la justicia civil y comercial.

Por su parte, Robledo (2013) señala que cuando una disposición normativa asigna funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa, “debe hacerlo teniendo en cuenta que sólo procede frente a los órganos que señala de manera taxativa el artículo 116 de la Constitución

Política, respetando criterios como la unidad de materia, determinación, especialidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad” (p. 66).

Ruiz (2014) sostiene que este tipo de facultades conllevan una invasión a las competencias jurisdiccionales asignadas históricamente al Juez, pero esto obedece a criterios concretos, como es el caso de dar cumplimiento el principio de celeridad en la administración de justicia, además de procurar una respuesta al acceso a la justicia ante los elevados índices de congestión de los estrados judiciales en Colombia.

La asignación de facultades jurisdiccionales a entidades administrativas, es un indicio de la evolución y adaptación del Estado frente a la forma en que se administra justicia, asegurando condiciones de racionalidad y eficacia en los derechos, mediante el uso de instrumentos formales con mayor grado de celeridad y de especialidad. La asignación de facultades jurisdiccionales, ligadas a un criterio orgánico si bien responde a criterios de autonomía del Juzgador, no impugnan para que se asignen estas funciones a otras autoridades, mientras estas cumplan con las condiciones mínimas de administración de justicia (Ruiz, 2014, p. 92).

Carmona (2014) afirma, por su parte, que cuando una normativa otorga facultades jurisdiccionales a un ente administrativo, lo hace con pleno amparo en la Constitución; sin embargo, esta potestad no ha sido ajena a los debates, pero aun así, las posiciones casi siempre terminan resolviendo estas controversias a partir del establecimiento de reglas claras para la atribución de funciones jurisdiccionales, siempre en procura de generar confianza en esta clase de mecanismo excepcionales, que no reemplazan al sistema judicial, sino que lo complementan en virtud del principio de colaboración entre las diferentes ramas del poder público.

Muñoz (2016) señala que en los últimos años las decisiones que han tomado las autoridades administrativas, han estado fundadas muchas de ellas en precedentes jurisprudenciales, casi hasta el punto de convertirse en el único criterio decisonal de estos organismos, aun cuando el derecho colombiano no se encuentra instaurado un sistema de precedentes como el del derecho anglosajón; pero ello se ha debido, en gran medida, a la

existencia de un sinnúmero de vacíos legales que obligan a estas autoridades a recurrir a un referente que les permita fundar sus decisiones, el cual lo hayan, precisamente, en la jurisprudencia.

Concha, Hernández & Torres (2016) analizan los alcances de las facultades jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia de Sociedades para facilitar la resolución de conflictos de carácter societarios; frente a ello, establecen que el sentido del artículo 116 Superior tiene un carácter restrictivo, ya que sólo pueden administrar justicia aquellas entidades u organismos que explícitamente determina la ley para ello, así como también las materias precisas sobre las cuales debe y puede impartir justicia; esta facultad jurisdiccional es un mecanismo que conlleva una adecuada implementación del sistemas de frenos y contrapesos, que tiene por objeto evitar una concentración de poder en materia de administración de justicia, en la rama judicial.

En el mismo sentido se encuentran Corredor & Paz (2016), quienes analizan e identifican las principales características de la delegación de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera, abordando de manera concreta las problemáticas de constitucionalidad que se derivan de dicha delegatura derivadas de la teoría del riesgo creado, al poner en tela de juicio la “autonomía e independencia de dicho juez, en especial, en lo correspondiente al verdadero nivel de independencia que tendría el juez financiero” (p. 190).

Díaz (2018) se refiere a las funciones jurisdiccionales otorgadas a las Capitanías de Puerto y a la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), organismos estos encargados de conocer e investigar aquellos casos relacionados con siniestros marítimos, violación a directivas de reserva de carga, contaminación marítima y fluvial, construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de estos organismos, entre otros asuntos; para la investigadora, “permitir que entidades especializadas altamente técnicas puedan resolver conflictos que tengan conexidad con la materia del ejercicio de su función, para de esta manera garantizar la competencia del juez que va a conocer de determinado caso” (p. 25).

Finalmente, la investigación de Hernández (2020) se centra en resolver un cuestionamiento en torno a si el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas puede concebirse como una afrenta al principio de separación de poderes; para ello, el autor parte de un completo análisis de la teoría de separación de poderes, la cual fue desarrollada en el ámbito del constitucionalismo norteamericano, y que fue incorporada al texto constitucional colombiano a través de los artículos 113 y 116 que hacen referencia a la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público y la posibilidad excepcional de atribuir funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas.

En todo caso, el autor logra establecer que la teoría de la separación de poderes ha logrado desarrollos concretos en los últimos años, a tal punto que han permitido dar claridad en torno a los alcances reales del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

Como puede observarse, la doctrina ha sido prolija al reconocer las funciones jurisdiccionales de las diferentes autoridades administrativas en Colombia, pudiéndose identificar en este acápite los alcances de dichas funciones, así como también sus limitaciones; esto abre toda perspectiva para poder analizar los efectos de las decisiones jurisdiccionales de las comisarías de familia frente a los casos de violencia intrafamiliar.

### **3. EFECTOS DE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA FRENTE A LOS CASOS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Las comisarías de familia en Colombia fueron creadas a través del artículo 295 del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), asignándoseles la función de brindar protección a los menores que se encontraran en situación irregular y para intervenir en casos de conflicto familiar; con la derogatoria de la norma estas funciones fueron nuevamente establecidas a través del artículo 83 de la Ley 1098 de 2006 y reglamentadas mediante el Decreto 4840 de 2017, la cual las identifica como parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que tiene como propósito la prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los derechos de todos los miembros del grupo familiar.

Según el Concepto 144 de 2012 del ICBF, las comisarías fueron concebidas como un híbrido, al asignársele funciones y competencias administrativas, judiciales, policivas y de restablecimiento de derechos, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 4. *Funciones y competencias de las comisarías de familia*

<b>Función</b>	<b>Referente normativo</b>
Conciliaciones prejudiciales en materia de familia.	Decreto 4840 de 2007
Imposición de medidas policivas para atender conflictos familiares.	Ley 1098 de 2006
Decisión sobre contravenciones cometidas por menores de edad.	Ley 1098 de 2006
Imposición de sanciones a establecimientos de comercio.	Decreto 2737 de 1989
Imposición de medidas de protección a favor de las víctimas de violencia intrafamiliar.	Ley 575 de 2000
Recepción y trámite de solicitudes de protección por hechos de violencia intrafamiliar.	Ley 294 de 1996
Imposición de medidas de protección provisionales o definitivas contra agresores, solicitud de pruebas periciales y órdenes de arresto.	Ley 575 de 2000
Adopción de medidas de protección inmediata para evitar actos de consumación de violencia intrafamiliar.	Ley 1257 de 2008

Fuente: elaboración propia.

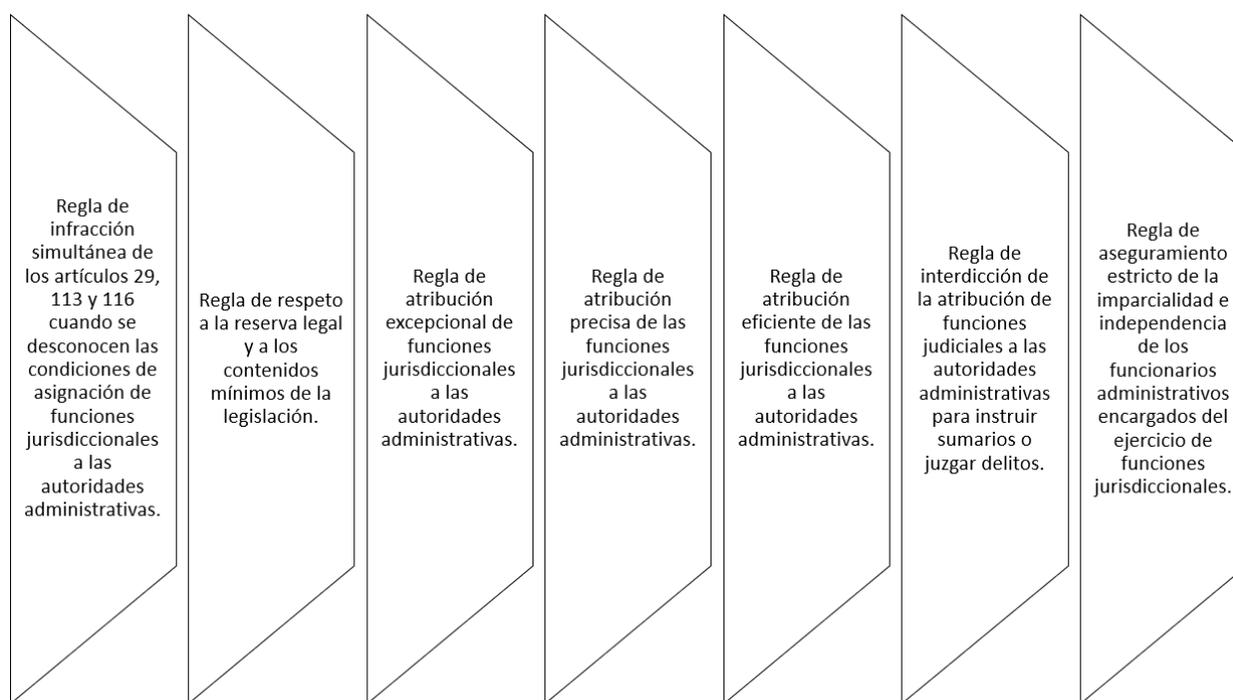
Al respecto de las anteriores funciones, la Corte Constitucional en la Sentencia C-059 de 2005 señaló que las comisarías de familia eran las llamadas a brindar el servicio de prevención y protección contra toda forma de violencia intrafamiliar, facultándose para ello a estos organismos para imponer medidas de protección, ya que esta es la entidad especializada creada por el legislador para asumir estas medidas.

Al asumir funciones jurisdiccionales, según Carmona (2014), los actos proferidos por las comisarías de familia gozan de atributos tales como constituirse en cosa juzgada, reconocimiento

explícito por la ley, son actos que se desarrollan en el marco de verdaderos procesos judiciales y adoptan una potestad decisoria y adjudicataria de derechos.

Ahora, quienes se oponen a que las comisarías de familia se les haya atribuido funciones jurisdiccionales critican esta figura, ya que consideran que con ello se afecta la figura del juez natural, ello en razón de que podrían actuar sin independencia e imparcialidad, lo cual va en contravía de la garantía del debido proceso; sin embargo, para legitimar este accionar la Corte Constitucional ha formulado una serie de reglas, las cuales están encaminadas en que estas autoridades administrativas actúen con plena independencia e imparcialidad, reglas señaladas en la Sentencia C-436 de 2013, tal y como se observa en la siguiente figura:

Figura 1. Reglas relativas a la atribución de funciones jurisdiccionales



Fuente: elaboración propia a partir de la Sentencia C-436 de 2013.

Por lo anterior, las decisiones que toman las comisarías de familia en los casos de violencia intrafamiliar no se pueden impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa, sino que deben resolverse por la autoridad judicial superior, cuya decisión generará unos efectos similares a cualquier acto jurisdiccional.

Al respecto, la Ley 1098 de 2006, en su artículo 86, realiza un listado taxativo de las funciones de las comisarías de familia, algunas de las cuales son de carácter jurisdiccionales; ellas son:

i) garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar; ii) recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes; iii) recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar; iv) 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 intrafamiliar (Ley 1098, 2006, art. 86).

Al respecto, señala Hernández (2020) que las comisarías de familia son organismo de carácter municipal, cuya labor está enfocada principalmente en adelantar acciones de prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los derechos de cada uno de los miembros del grupo familiar por actos de violencia intrafamiliar; por su parte, el defensor de familia centra su accionar en prevenir, garantizar y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes, también frente a situaciones de violencia intrafamiliar.

A propósito de la naturaleza jurisdiccional de las comisarías de familia, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-642 de 2013, ha reconocido que si bien es una autoridad de carácter administrativa, en los casos de violencia intrafamiliar actúa ejerciendo funciones jurisdiccionales, por lo cual puede imponer medidas de protección en favor de las víctimas de estos casos; dicha funciones encuentra sustento en la Ley 575 de 2000, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de 1991.

Gómez & Estrada (2017) señalan que las comisarías de familia son la puerta de entrada del ciudadano para denunciar casos de violencia intrafamiliar; por tanto, se deposita plena

confianza en el comisario para que, en virtud de sus funciones jurisdiccionales, brinde las medidas tendientes para que se garantice una protección frente a este tipo de violencia.

Son, por tanto, decisiones que adquieren potestad decisoria, similar a la que emite cualquier juez de la república, legitimadas por la ley y por las altas cortes, buscando salvaguardar a todos los miembros del núcleo familiar, tratando de evitar cualquier acto de violencia intrafamiliar o, en su defecto, sancionar a quien incurra en dichas actuaciones.

Finalmente, es de destacar que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el gobierno nacional por causa de la contingencia generada por el Covid-19 se expidió el Decreto 567 de 2020, el cual adoptó una serie de medidas para proteger los derechos de los menores de edad, asignándose a los procuradores judiciales de familia la función de adelantar procesos de adopción como autoridades jurisdiccionales transitorias, lo que conllevaba a que las decisiones de estos organismos tuvieran los mismos efectos de las decisiones de las comisarías de familia; sin embargo, en el control de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional dicho decreto se declaró la inexecutable de la norma a través de la Sentencia C-193 de 2020, ya que desconocía principios definitorios del Estado Social de Derecho como son la autonomía e independencia de la rama judicial, se alteraban las funciones constitucionales de la Procuraduría y se violaban cláusulas de derechos fundamentales de derechos de los niños, niñas y adolescentes, por lo cual no se reconoció dicha función jurisdiccional a los procuradores judiciales de familia.

## **CONCLUSIONES**

En Colombia, un importante número de trámites y actuaciones ante la justicia, se encuentran en proceso de desjudicialización, es decir, están extrayéndose del ámbito competencial de los jueces de la república y se han trasladado a autoridades administrativas para que, en virtud de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución de 1991, se les invista con funciones jurisdiccionales, ello con el fin de procurar celeridad y eficacia en la administración de justicia.

Producto de ese elemento de flexibilización constitucional y legal, las comisarías de familia han venido ejerciendo funciones jurisdiccionales, principalmente para conocer y tratar casos de violencia intrafamiliar, cuyas decisiones han tenido, incluso, reconocimiento jurisprudencial, convirtiéndose estas en verdaderas providencias judiciales. Para el ejercicio de estas funciones es importante que la comisaría tengan en cuenta ciertos aspectos: se trata de una figura excepcional que sólo resulta procedente por mandato de la ley como mecanismo adicional de solución de conflictos; además, se encuentra supeditado al principio de precisión frente a las competencias que se le confieren; y, por último, existe que los funcionarios encargados de administrar justicia en la comisaría no deben tomar decisiones con base en presiones, insinuaciones o determinaciones de una autoridad u órgano de poder.

Finalmente, es de señalar que la violencia intrafamiliar no es un problema exclusivo de las comisarías de familia, pues lo que hace este organismo es imponer medidas de protección, para ello es necesario una participación mucho más activa de sectores y organismos estatales que brinden atención y protección a las víctimas de este flagelo y judicialicen a los causantes de este delito.

### REFERENCIAS

- Abella, M., Ahumada, M., Oviedo, M., Ramos, L., & Torres, K. (2017). La violencia intrafamiliar en Colombia, leyes de protección, ruta de atención y motivaciones de abandono del proceso judicial. *Revista Navarra Jurídica*, 1(1), 6-25.
- Amorocho, F., Barrios, E., & Villamizar, I. (2009). La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Justicia*, (15), 94-101.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Carmona, M. (2014). Funciones jurisdiccionales de las comisarías de familia. En Universidad de los Andes (Coord), *Derechos Humanos y acceso a la justicia con perspectiva de género* (pp. 51-65). Universidad de los Andes.

Concha, J., Hernández, L., & Torres, M. (2016). *Facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas. El caso colombiano de la Superintendencia de Sociedades [Tesis de grado]*. Universidad Javeriana Sede Cali.

Congreso de Colombia. (1996, 22 de julio). *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar [Ley 294 de 1996]*. DO. 44.837.

Congreso de Colombia. (2000, 11 de febrero). *Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996 [Ley 575 de 2000]*. DO. 43.889.

Congreso de Colombia. (2000, 24 de julio). *Código Penal [Ley 599 de 2000]*. DO. 44.097.

Congreso de Colombia. (2004, 3 de junio). *Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000 [Ley 882 de 2004]*. DO. 45.568.

Congreso de Colombia. (2007, 28 de junio). *Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana [Ley 1142 de 2007]*. DO. 46.673.

Congreso de Colombia. (2008, 4 de diciembre). *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones [Ley 1257 de 2008]*. DO. 47.193.

Congreso de Colombia. (2009, 3 de diciembre). *Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia [Ley 1361 de 2009]*. DO. 47.552.

Congreso de Colombia. (2015, 6 de julio). *Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely) [Ley 1761 de 2015].* DO. 49.565.

Congreso de Colombia. (2016, 6 de enero). *Por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004 [Ley 1773 de 2016].* DO. 49.747.

Congreso de la República. (2006, 8 de noviembre). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia [Ley 1098 de 2006].* DO: 46.446.

Corredor, J., & Paz, A. (2016). Reflexiones sobre las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia. *Entramado*, 12(1), 174-2000.

Corte Constitucional. (2005, 1 de febrero). *Sentencia C-059.* [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (2013, 10 de julio). *Sentencia C-436.* [M.P. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional. (2013, 5 de abril). *Sentencia T-642.* [MP. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional. (2014, 15 de diciembre). *Sentencia T-967.* [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2016, 22 de enero). *Sentencia T-012.* [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. (2017, 15 de diciembre). *Sentencia T-735.* [M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo].

Corte Constitucional. (2018, 1 de febrero). *Sentencia T-015.* [M.P. Carlos Bernal Pulido].

- Corte Constitucional. (2018, 16 de marzo). *Sentencia T-095*. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional. (2018, 22 de agosto). *Sentencia T-338*. [M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional. (25 de octubre de 2012). *Sentencia C-863*. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].
- Corte Constitucional. (28 de marzo de 2017). *Sentencia T-184*. [M.P. María Victoria Calle Correa].
- Corte Constitucional. (3 de diciembre de 2018). *Sentencia T-462*. [M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo].
- Corte Constitucional. (30 de julio de 2018). *Sentencia T-311*. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas].
- Corte Constitucional. (2020, 24 de junio). *Sentencia C-193*. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional. (7 de marzo de 2017). *Sentencia T-145*. [M.P. María Victoria Calle Correa].
- Díaz, M. (2018). *Legalidad de las funciones jurisdiccionales asignadas a autoridades administrativas. Estudio del caso de capitanías de puerto y la DIMAR* [Trabajo de grado]. Universidad Católica de Colombia.
- García, C. (2012). *Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: características, críticas y dificultades* [Tesis de grado]. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, D., & Estrada, L. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia. *Revista CES Derecho*, 8(1), 139-155.

- Hernández, P. (2020). *Administración de justicia por autoridades administrativas y principio de separación de poderes en Colombia [Tesis de grado]*. Universidad del Rosario.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012, 11 de septiembre). *Derecho de Petición radicado bajo el No. 046449 del 27 de julio de 2012. [Concepto 144 de 2012]*. Fuente: Archivo interno entidad emisora.
- Muñoz, S. (2016). *El precedente constitucional en las decisiones tomadas por las autoridades administrativas [Trabajo de grado]*. Universidad Santo Tomás.
- Presidencia de la República. (1989, 27 de noviembre). *Código del menor [Decreto 2737 de 1989]*. DO: 39.080.
- Quintero, L., Ibagón, D., & Álvarez, C. (2017). Factores de la violencia intrafamiliar en el género femenino: análisis comparativo en tres ciudades de Colombia. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 9(1), 65-79.
- Robledo, P. (2013). Funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. *Código general del proceso - ley 1564 de 2012*, 50-67.
- Ruiz, C. (2014). La jurisdicción ejercida por entidades administrativas. *Revista Global Iure*, 2, 70-95.
- Sánchez, A. (2016). Agendas en competencia para abordar la violencia intrafamiliar: justicia restaurativa vs. Punitivismo. *Vniversitas*, (132), 15-71.
- Urquijo, L. (2016). Aspectos político criminales del delito de violencia intrafamiliar en Colombia. *Nuevo Foro Penal*, 12(86), 193-227.