



La función jurisdiccional de las comisarías de familia y la problemática en los asuntos de violencia en el contexto familiar

Sebastián Mauricio Murillo Zambrano*

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal

Asesor

Juan Daniel Franco Tamayo, Especialista (Esp) en Derecho Procesal

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Procesal
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

Cita	(Murillo Zambrano, 2022)
Referencia	Murillo Zambrano, S.M (2022). <i>La función jurisdiccional de autoridades administrativas y las comisarías de familia en Colombia</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Procesal, Cohorte XV.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano: Luquegi Gil Neira.

Coordinadora de Posgrados: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

La relativización en la separación de los poderes con ocasión a la Constitución Política de Colombia de 1991 originó una nueva forma de percibir la administración de justicia; permitiendo a órganos externos a la rama judicial conocer y decidir controversias que en un principio se consideraban exclusivas de los jueces. El presente artículo se propone abordar la función jurisdiccional de las comisarías de familia; para su desarrollo, en primer lugar, se indaga por la noción de jurisdicción y su distinción de otros conceptos haciendo alusión a sus características y los poderes que le son propios. Seguidamente, se examina jurisprudencialmente la función jurisdiccional, enfatizando en la que desempeñan las autoridades administrativas; exponiendo los motivos para su asignación y las reglas que se deben cumplir para ello. Por último, abarcando el objeto de la violencia intrafamiliar, se concreta la función jurisdiccional en comisarías de familia, abordando la problemática psicosocial, la normatividad aplicable, las críticas al desplazamiento de la función jurisdiccional y el nuevo norte que se pretende establecer con la expedición de la Ley 2126 de 2021.

Palabras clave: jurisdicción, función jurisdiccional, violencia intrafamiliar, autoridad administrativa, comisaría de familia.

Abstract

The way of understanding justice administration in Colombia has changed based on the relativization of public powers since the Constitution of 1991. Now a days is permitted for subjects outside the judicial branch to judge matters that in the beginning were exclusive of judges. In the following article, is intended to analyze the jurisdictional function of Families Police Station. Therefore, at the first place is essential to approach to the meaning and features of jurisdiction and the difference with other concepts. In the second place, through the jurisprudence is analyzed judging function, specially by administrative authorities their rules, and the reason why is allowed. Finally, is studied the causes and legal regulation of domestic violence, the jurisdictional function of Families Police Station, why has been allowed, some critics and the importance of the enactment of the legislation 2126 of 2021.

Keywords: jurisdictional function, domestic violence, administrative authorities, Families Police Station.

Sumario

Introducción. 1. La jurisdicción. 1.1 Características y poderes de la jurisdicción. 1.2 Distinción entre función administrativa y función jurisdiccional. 2. Ejercicio de la función jurisdiccional. 2.1 Acercamiento a la función jurisdiccional. 2.1.1 La función jurisdiccional en autoridades administrativas. 2.1.2 Fundamento de la transferencia de función jurisdiccional en autoridades administrativa. 2.2 Elementos distintivos de la actividad jurisdiccional de las autoridades administrativas. 3. La función jurisdiccional de las comisarías de familia en asuntos de violencia intrafamiliar. 3.1 La violencia intrafamiliar. 3.2 Función jurisdiccional de las comisarías de familia. 3.3 La Ley 2126 de 2021 y los cambios en el proceso de violencia en el contexto familiar. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

Las comisarías de familia dentro de su espectro funcional y de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, ejercen funciones jurisdiccionales; para comprender su alcance, previamente debe estudiarse el concepto de jurisdicción como manifestación abstracta y genérica de decir el derecho. De igual forma, deben detallarse las calidades y características con las que deben contar las autoridades administrativas para ejercer funciones jurisdiccionales.

Lo anterior cobra relevancia debido a que la violencia intrafamiliar conllevó a que el legislador produjera una normativa dotada de procedimientos especiales para abordar esta problemática; por lo que se requiere examinar si el traslado de competencias de los jueces a los comisarios de familia en virtud de la Ley 575 del 2000 obedeció a una razón justificable o si por el contrario careció de razones suficientes para dicho traslado; además, analizar si el comisario de familia actúa con las calidades y garantías con las que actúa un juez de familia. Por último, se debe prestar especial atención a los objetivos de la Ley 2126 de 2021, respecto a la función jurisdiccional del comisario de familia en asuntos de violencia intrafamiliar, ya que uno de sus fines fue contar

con un órgano especializado para conocer dicha materia, pero en contraste puede existir un retroceso en la materia.

1. La Jurisdicción

La jurisdicción como institución procesal ha sido ampliamente abordada por la doctrina con la intención de delimitarla, producto de la falta de rigor en la técnica jurídica que ha permeado confusamente la legislación. Como primer acercamiento lato, etimológicamente la palabra “jurisdicción” proviene del latín *iuridictio* cuyos componentes léxicos son: *ius* o *iuri* que significa derecho, *dicare* o decir y el sufijo ‘ción’ que refiere a la realización de determinada acción (Bordalí Salamanca 2020, p. 14).

Entre las confusiones más recurrentes, se encuentra el equiparar la jurisdicción con el límite territorial donde se ejerce funciones estatales, con el nivel jerárquico de algunos cargos de públicos y con el ejercicio de las funciones que le son propias a los órganos del Estado, siendo imprecisa porque el actuar de este no es exclusivamente jurisdiccional (Agudelo, 2007, pp. 91-93). También se confunde con instituciones estrechamente relacionadas, como en el caso de la competencia, cuya imprecisión perdura en el ordenamiento jurídico colombiano, evidenciándose por ejemplo en la Constitución Política, donde se refiere a la jurisdicción ordinaria, contenciosa administrativa, constitucional y especiales, o en el artículo 15 del Código General del Proceso (en adelante CGP)¹. De este modo, se diferencia en que la competencia es concreta y clasificable; por el contrario, la jurisdicción es abstracta, inclasificable y genérica convirtiéndose en una condición *sine qua non* para la segunda (Agudelo, 2007, p. 92).

El concepto de jurisdicción se ha abordado desde diferentes perspectivas para llegar a una delimitación: (i) el criterio orgánico, entendiendo la jurisdicción como los actos realizados por la rama judicial; sin embargo, carece de precisión ya que los jueces cumplen funciones adicionales a las jurisdiccionales; también existen órganos dentro de la rama judicial sin estas funciones como la Fiscalía General de la Nación; así mismo, coexisten órganos exógenos a la rama judicial con funciones jurisdiccionales. (ii) El criterio material o funcional, que en palabras de Devis Echandía (2017) “conciernen a los fines del proceso y de sus funciones, respecto a los cuales existen muchas

¹ El cual dispone, “corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción”.

discrepancias” (p. 97); a la par, Quintero y Prieto (2008), de forma sintética lo definen como “aquel que alude a su último fin que consiste en la aplicación del derecho” (p. 226). (iii) El criterio formal, el cual es relacionado por Devis Echandía (2017, p. 97) con el procedimiento consagrado en los códigos procesales de cada materia; seguidamente, señala que no se trata de un criterio distintivo, ya que la administración también cuenta con ellos. Por su parte, Quintero y Prieto (2008, p. 228) refieren como criterio formal el que, de conformidad con la escuela kelseniana, es la manera adecuada de determinar la naturaleza de una institución jurídica, ya que su objetivo es precisar los elementos esenciales en cuya ausencia dejaría de ser lo que es. En el caso de la jurisdicción, esos elementos se tratarían de la terceidad o imparcialidad del sujeto que decide, la presencia de unas partes adversarias en contradicción, un procedimiento que garantice el derecho de defensa y la culminación del mismo con una resolución con el atributo de fuerza de cosa juzgada.

Acorde con los criterios abordados, para un entendimiento preciso, se propone una noción compuesta, inicialmente, por la aproximación realizada por Quintero y Prieto (2008):

La función jurisdiccional sería así una función soberana y exclusiva del Estado, ejercida como despliegue de tutela abstracta en perfecta terceidad, entre partes contrapuestas, por medio de un proceso en contradicción, para la solución según el derecho sustancial de conflictos intersubjetivos de intereses caracterizados por una pretensión resistida, que produce un caso juzgado con el sigilo de la cosa juzgada. (p. 229)

Lo anterior es complementado con el fin principal de la función jurisdiccional mencionado por Devis Echandía (2017) consistente en:

...satisfacer el interés público del Estado en la realización del derecho y la garantía del orden jurídico y de la vida, la dignidad y la libertad individual, en los casos concretos y mediante decisiones que obliguen a las partes del respectivo proceso, para que haya paz y armonía social. (p. 97)

1.1 Características y poderes de la jurisdicción

Abordar las características de la jurisdicción es determinar las garantías fundamentales del órgano decisor, entre las más importantes se encuentran la unidad de la jurisdicción, la autonomía, la exclusividad de la jurisdicción, la independencia y la imparcialidad. La exclusividad de la jurisdicción, se trata de un criterio que ha mutado; es decir, el ejercicio de la jurisdicción no es un ejercicio monopolístico del poder judicial; en primer lugar, por la transferencia de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos y particulares, bien lo explica Quintero y Prieto (2008) “los equivalentes constituyen una fisura frente a la característica esencial de la jurisdicción que antes se viera y explicara como la exclusividad” (p. 228); en segundo lugar, en razón de la auto cesión por parte del Estado de jurisdicción a organismos supranacionales (Agudelo, 2007, p. 104).

La independencia, tal como refiere la Corte Constitucional (2021), “hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones (...) a insinuaciones, recomendaciones, exigencias (...) por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial”. Se concibe en dos sentidos: desde una óptica externa, prohibiendo la intromisión de agentes externos como agentes sociales, grupos económicos, incluso la inferencia de las demás ramas del poder público; también desde una óptica interna al estar el juez exclusivamente sometido al imperio de la ley, ya que no puede existir presiones de otros jueces de igual o superior grado de conocimiento para que falle en algún sentido específico (Agudelo 2007, pp. 28-29). Según Quintero y Prieto (2008, p. 126 y p. 229) la independencia también es lograda al comprender que entre jueces no existen jerarquías sino grados de conocimiento; por lo tanto, al contar todos con la misma potestad jurisdiccional no existe subordinación para fallar de una u otra forma.

Punto que debe resaltarse, es que la independencia judicial se encuentra intrínsecamente relacionada con la organización de la carrera judicial, la meritocracia, permanencia del empleo, entre otros. Como indica Devis Echandía (2017, pp. 129-131), para evitar corrupción, intervención de la política y otros factores, debe contarse con un procedimiento eficaz en los nombramientos de los funcionarios judiciales, evitar cambios en las leyes orgánicas que generen desvíos en la recta administración de justicia, como que el juez debe disponer de una remuneración por su oficio que le permita holgura económica.

Por su parte, cabe mencionar brevemente la existencia de los poderes jurisdiccionales los cuales, según Londoño Jaramillo (2007, p. 76), son elementos con los que cuenta el juez para el cumplimiento de su función jurisdiccional y en consecuencia para asegurar sentencias que decidan con criterio de justicia. El poder *Gnotio* como la facultad del juez para crear su propia convicción según el material conocido. *Vocatio* entendido también como poder de llamamiento para que las partes comparezcan al proceso. *Coercitio* facultando al juez para sancionar a quien le falte el respeto o incumpla sus mandatos; en este orden de ideas “pueden sancionar con arresto (...) expulsar (...) emplear la fuerza pública para imponer a los rebeldes una orden (...) conducir a su presencia al imputado o sindicado y al testigo desobediente” (Devis Echandía, 2008, p. 100). *Iudicium* como la facultad de juzgar declarando el derecho por medio de la sentencia y *Executio* cuando no se da un cumplimiento voluntario de la decisión, como expone Agudelo (2007) este poder permite que el juez “mediante actos coactivos, haga cumplir el mandato” (p. 121).

1.2 Distinción entre función administrativa y función jurisdiccional

La administración y la jurisdicción son dos funciones esenciales del Estado íntimamente entrelazadas, por lo que debe precisarse el alcance de cada una. El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece como fin de la función administrativa el interés general de acuerdo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Lo anterior, no constituye argumento suficiente para su distinción ya que existen zonas grises donde “el acto jurisdiccional aparece hipostasiado con el acto administrativo y viceversa” (Quintero y Prieto, 2008, p. 223).

Guasp Delgado (1968, citado por Agudelo, 2007, pp. 99-100) diferencia la jurisdicción y la administración en consideración a sus fines; la primera, busca satisfacer unas pretensiones de unas personas que piden y otras que conceden y la segunda tiene como objetivo el interés general, por lo que solo requiere de su actuar sin la necesidad de la intervención de más sujetos. Carnelutti (1944, p. 77), las diferencia en la forma de manifestación; mientras la administración obra para sí misma, la jurisdicción obra externamente para abordar problema entre otras personas. Para Alsina (1963, p. 420), se diferencian en que la actividad administrativa es primordialmente técnica, mientras la jurisdiccional es esencialmente jurídica, reduciéndose esta última a conocer la regla

aplicable al caso concreto y la consecuencia de esta. Quintero y Prieto (2008), aparte de la independencia con la que actúa la jurisdicción y la subordinación de la administración, menciona:

La jurisdicción se distingue esencialmente de la administración, sea por sus formas destinadas a garantizar a los justiciables el alto valor de la sentencia del juez, derecho del justiciable contra la discrecionalidad, la arbitrariedad o la injusticia, sea por una calidad especial de los efectos del acto jurisdiccional llamada autoridad de la cosa juzgada. (p. 222)

Gómez Afanador (2017, p. 147) hace alusión a las dificultades que se le presentan a la doctrina para identificar lo que se entiende por función administrativa, debido a que en ocasiones se puede confundir con las demás tareas del Estado, incluyendo la función judicial con la cual comparte similitudes. Así, por ejemplo, como menciona la Corte Constitucional (1998), para Kelsen la “función administrativa sólo puede definirse residualmente, esto es, como aquella actividad del Estado que no es ni legislación ni jurisdicción”

Para finalizar, Azula (2010, pp. 142-144) expone que criterios como los anteriores no pueden analizarse aisladamente, ya que cada uno mira aspectos unilaterales, por lo que propone una visión en conjunto con 5 elementos: I. Por los sujetos, siendo la jurisdicción una figura tripartita, donde interviene un juez, un demandante o acusador y un demandado o acusado, en contraposición a la administración que cuenta exclusivamente con dos sujetos, la administración y el particular. II. Por el interés en conflicto, mientras que la administración busca satisfacer sus propios fines, la jurisdicción busca solucionar intereses ajenos. III. Por la iniciativa, siendo los actos de la administración generalmente voluntarios y los de la jurisdicción a petición del interesado. IV. Por sus efectos, las actuaciones administrativas pueden ser tanto de carácter general como particular, mientras que los actos jurisdiccionales afectan únicamente a quienes intervinieron en el proceso como partes. V. Por su revocabilidad, a diferencia de los actos jurisdiccionales que cuentan con el efecto de cosa juzgada, los actos administrativos son esencialmente revocables.

2. Ejercicio de la función jurisdiccional

Acorde con la concepción clásica de separación de poderes (Montesquieu, 1845, citado por Salamanca, 2020, p. 22), se concibió necesaria la separación e independencia de cada una de las ramas del poder público so pena de tiranía. Este concepto ha evolucionado al punto que, en la actualidad, como mencionan Quintero y Prieto (2008, p. 125) se concibe la independencia absoluta como el otro extremo de la tiranía y arbitrariedad.

En la Constitución de Cúcuta de 1821, vislumbra una separación de poderes de manera tajante. De igual modo, perduró hasta la Constitución Política de 1886, la cual en sus artículos 57 y 61 expresaba: “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones” y “Ninguna persona o Corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar”. Solo fue hasta la Constitución Política de 1991, soportada en el principio de flexibilidad de separación de poderes y en concordancia con el artículo 113, que se concibe una separación de poderes impregnada de una colaboración armónica para la realización de los fines del Estado. En ese orden de ideas, como señala García (2012), es posible “encontrar un ejercicio de competencias de los órganos de una de las ramas del poder público, en forma concurrente con los de otra rama”, (p. 3) incluyendo así, la función jurisdiccional en cabeza de un órgano diferente al judicial.

2.1 Acercamiento a la función jurisdiccional

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, es indiscutible que el sujeto por excelencia para cumplir la función jurisdiccional es el juez; sin embargo, como lo expone Robledo del Castillo (2013) “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” (p. 55).

A partir del inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política, se advierte que el constituyente otorgó de manera excepcional función jurisdiccional a autoridades administrativas y a particulares. El artículo 24 del CGP, en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Política, consagra la función jurisdiccional en órganos de carácter administrativos, tratando aspectos como los mencionados por Robledo del Castillo (2013):

(i) Se recopilaron funciones jurisdiccionales que se habían otorgado en normas preexistentes; (ii) se modificaron o se concibieron de otra forma competencias que habían sido concedidas por normas preexistentes; (iii) se otorgaron nuevas a ciertas entidades; y (iv) se mantuvieron vigentes funciones jurisdiccionales otorgadas a autoridades administrativas en forma precedente por otra ley. (p. 59)

2.1.1 La función jurisdiccional en autoridades administrativas

Lo primero que debe tenerse en cuenta al momento de atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, como no fueron creadas para tal fin, es que esa función conferida no debe desplazar las funciones administrativas inherentes a su objeto.

La Corte Constitucional (2012) aborda determinadas características para saber si un acto tiene naturaleza jurisdiccional; sin embargo, aclara que no se encuentra ante un listado taxativo por lo que no excluye que se generen otros criterios prácticos. Desde el punto de vista formal se encuentra: (i) que los actos tengan fuerza de cosa juzgada, diferenciándolos de los actos administrativos toda vez que mientras no exista una situación jurídica consolidada los últimos pueden ser revocados; (ii) que sean realizados por un juez o funcionario que sin ser juez goce de los atributos propios de los jueces; es decir, que tenga autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces; (iii) que se dé en los procesos judiciales o se encuentren indisolublemente ligados a un proceso judicial.

Ahora bien, desde el punto de vista material se exige que sean actos que restrinjan derechos fundamentales sujetos a reserva judicial, como la libertad personal o el acceso a la administración de justicia, pues, como lo expone la Corte Constitucional (2002) “debe entenderse que en principio una decisión que restrinja el acceso a la administración de justicia, debe a su vez, ser ejercicio de una función judicial”.

Otro punto de referencia para conocer si nos encontramos ante una función jurisdiccional o administrativa, lo sostiene la Corte Constitucional (2013a), sentencia en la que declaró la inexequibilidad de la función jurisdiccional al Ministerio de Justicia y del Derecho, precisando que en los casos donde exista duda en el actuar de una autoridad administrativa, si lo hace con funciones administrativas o jurisdiccionales, siempre ante la duda, debe interpretarse que se trata de una

competencia de carácter administrativo debido a que la función jurisdiccional debe preservar su carácter de excepcional.

2.1.2 Fundamento de la transferencia de función jurisdiccional en autoridades administrativa

Tanto en el ámbito local como internacional, se han sostenido diversas razones que justifican la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, debido a que este fenómeno no es propio del estado colombiano. Como menciona la Corte Constitucional (2013a), "constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia". Amorocho (2009) expone que el sentir del legislador de conferir dichas funciones a entes administrativos fue "buscar una justicia eficiente, efectiva, ágil e imparcial (...) que permita a los ciudadanos encontrar respuestas efectivas a sus demandas de justicia y aminorar los costos de procesos" (p. 97). Por su parte, Díaz (2018) presenta como razones "permitir que entidades especializadas altamente técnicas puedan resolver conflictos que tengan conexidad con la materia del ejercicio de su función" (p. 25) y "lograr una administración de justicia más efectiva (...) en esa medida esto contribuye a la descongestión de los despachos judiciales y es una forma efectiva de garantizar al ciudadano efectividad y prontitud dentro del proceso de administración de justicia" (p. 25).

Robledo del Castillo (2013) expone que la finalidad del traslado de funciones es "obtener una justicia especializada en materias en donde se ha estimado que son estas autoridades quienes de mejor manera podrían impartir justicia a los colombianos" (p. 58). En síntesis, se puede concluir que el desplazamiento de funciones jurisdiccionales hacia las autoridades administrativas se justifica por la especialidad en la materia y por la congestión que se encuentra en la rama judicial. Así fue expuesto en el cuarto debate en la Plenaria del Senado de la República, en el cual se discutía el Proyecto de ley del CGP donde se expuso:

Colombia ocupa en el contexto mundial el puesto 178 entre 183 países, siendo entonces la justicia colombiana, la sexta más lenta del mundo y la tercera más lenta en América y el Caribe (...) Según el estudio, resolver la controversia tipo del Doing Business en Colombia tarda 1.346 días, que equivale al doble del tiempo promedio que tardan los países de América Latina y del Caribe. (Colombia. Congreso de la República 2012, p. 261)

2.2 Elementos distintivos de la actividad jurisdiccional de las autoridades administrativas

La jurisprudencia ha tratado ampliamente los elementos propios de la función jurisdiccional cuando es ejercida por autoridades administrativas. Como sostuvo la Corte Constitucional (2013a), del artículo 116 de la Constitución Política no puede hacerse una lectura literal y aislada e inferir que cualquier autoridad administrativa puede, sin el cumplimiento de unos requisitos mínimos, ejercer función jurisdiccional, en el sentido que *prima facie* no se estableció el funcionario a quien le es conferida la mentada función. Debe darse una interpretación sistemática constitucional y entender que el funcionario debe cumplir con ciertos atributos mínimos como el de independencia e imparcialidad.

La Corte Constitucional en la sentencia C-436 del 2013 apoyándose en las sentencias C-896 de 2012 y C-156 de 2013, acumula ciertas “reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas” a las que se refiere de la siguiente manera:

a. Regla de infracción simultánea de los artículos 29, 113 y 116 cuando se desconocen las condiciones de asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas: La habilitación constitucional que permite atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas puede comprometer tanto el sistema de articulación del poder público como el acceso a la administración de justicia. Respetar lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política es a su vez cumplir con lo establecido en el artículo 113 *ibidem*; toda vez que, más allá de la colaboración armónica que debe existir entre los poderes públicos, existe la prohibición de una atribución excesiva de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Lo anterior, debido a que lesionaría la voluntad del constituyente que estableció la división de poderes públicos según la cual es a los jueces a quienes les corresponde administrar justicia.

Así mismo, para proteger las reglas de la administración de justicia se requiere pleno cumplimiento del artículo 29 constitucional, ya que la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas está directamente vinculada con el debido proceso. Es por ello que se exige que, tanto la autoridad competente, como las formas propias del juicio, estén previamente establecidas. Es por lo dicho que la violación del 116 *ibidem*, genera consecuentemente la violación del 113 y 29.

b. Regla de respeto a la reserva legal y a los contenidos mínimos de la legislación: las disposiciones legislativas que asignan función jurisdiccional a autoridades administrativas deben por lo menos señalar las competencias, establecer garantías mínimas que aseguren el debido proceso y “fijar todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes, tal y como lo precisa el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009” (Corte Constitucional, 2013b).

c. Regla de atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas: por un lado, se refiere a la prohibición de exceder la atribución de la función jurisdiccional, ya que vulneraría el carácter excepcional; por otro lado, se precisa que lo excepcional no es estrictamente lo transitorio. En este sentido la Corte Constitucional (2000) expresó:

Lo excepcional no es tan solo aquello que no reviste el carácter de permanente. Es más bien aquello que (...) constituye una excepción de la regla común. La regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional.

d. Regla de atribución precisa de las funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas: la ley debe definir de manera precisa las atribuciones jurisdiccionales que se asignan a las autoridades administrativas.

Según la sentencia C-436 de 2013, el mandato de precisión se descompone en dos: un mandato de precisión temática donde se deben establecer las competencias puntuales y no se permiten asignaciones genéricas y un mandato de precisión orgánica que establezca con claridad cuál es la autoridad a la que le corresponde el ejercicio de las funciones; pese a ello, no se exige señalar la dependencia interna específica.

e. Regla de asignación eficiente: esta regla se deriva del artículo 3° de la Ley 1285 de 2009, es decir, que los asuntos que se sometan a su conocimiento puedan ser resueltas de manera adecuada y eficaz.

f. Regla de interdicción de la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos: esta regla está consignada claramente en el artículo 116 de la Constitución Política la cual prohíbe a las autoridades administrativas instruir sumarios o juzgar delitos; no obstante, es posible que una autoridad administrativa de manera

excepcional conozca de contravenciones y adelanten la instrucción de sumarios referentes a las mismas, en los casos que no implique de ninguna forma una autorización que restrinja la libertad de las personas. Así, por ejemplo, es el caso de inspectores de policía, como lo menciona la Corte Constitucional (1994), “mal podría entenderse que el Constituyente hubiese permitido la atribución de una función y a la vez hubiese negado de manera absoluta la utilización del medio procesal idóneo para ejercerla”.

g. Regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales: no debe existir riesgo en la confusión o interferencia entre las funciones administrativas propias y las funciones jurisdiccionales asignadas; además, para asegurar la independencia e imparcialidad, la autoridad administrativa debe contar con las mismas garantías previstas para los funcionarios de la rama judicial, es decir, que actúen como lo haría un juez.

En ese orden de ideas, Robledo del Castillo (2013) menciona que el artículo 24 del CGP consagra dos tipos de reglas que deben aplicarse salvo excepción, las cuales denomina reglas de unificación y reglas especiales. Las primeras son: (i) las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas, que se ejercen a prevención y en consecuencia no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales. Y (ii) la identidad de vías procesales, que alude a que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, deben realizarse mediante procesos que se tramiten a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces². (iii) La inexistencia de control por parte de la jurisdicción de lo contencioso, toda vez que no se trata de un acto administrativo. (iv) Debe existir identidad en la procedencia de medios de impugnación; es decir, bajo esta regla se llega a la conclusión que el proceso ante la autoridad administrativa tendrá el mismo número de instancias que tendría el proceso ante un juez. (v) Por último, la identidad en el ejercicio del derecho de postulación, por lo que, si ante el juez no es requerida la defensa mediante representación técnica, tampoco se requerirá ante autoridad administrativa.

Frente a las reglas especiales, entre las más importantes se cuenta, por ejemplo, con el principio de inmediación el cual se cumple “con la realización del acto por parte de los funcionarios que, de acuerdo con la estructura interna de la entidad, estén habilitados para ello” (Robledo, 2013,

² Pese a lo anterior, como expuso la Corte Constitucional (2000), el legislador puede asignar un procedimiento diferente, más no excluir la posibilidad de interposición de la acción de tutela en su contra.

p. 65). La gradualidad en la oferta y que las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas del artículo 24 del CGP, no excluyen las otorgadas por leyes especiales por la naturaleza del asunto.

3. La función jurisdiccional de las comisarías de familia en casos de violencia intrafamiliar

Las Comisarías de Familia de conformidad con el artículo 3° de la Ley 2126 de 2021, son dependencias de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal y distrital de la rama ejecutiva, con funciones tanto administrativas como jurisdiccionales. Se consagraron en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición del Decreto 2737 de 1989 – Código del Menor, con la finalidad de “atender casos relacionados con la protección del menor y la familia” (Gómez y Estrada, 2017, p 143). Durante su evolución, su objeto se ha transformado y en la actualidad según el artículo 2° de la Ley 2126 de 2021, consiste en “prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar”.

3.1 La violencia intrafamiliar

Comprender la función jurisdiccional de las comisarías de familia requiere *ex ante* examinar los móviles por los que la violencia intrafamiliar (v.i.f.) cuenta con atención y procedimientos diferenciados. La v.i.f., como relata Vanegas Mosquera (2016, p. 11), es un fenómeno que exige una mirada interdisciplinaria, al ser abordado más ampliamente por disciplinas exógenas a la jurídica. Esta problemática, afecta principalmente al género femenino, según Heise, Ellsberg y Gottemoeller (1999, p. 41) siendo el hogar el lugar más inseguro para las mujeres.

Según Amnistía Internacional (2004, p. 19) un tercio de la población femenina global se ha sometido a múltiples casos de abuso en su vida. En el plano nacional, “el 58% de las mujeres que han estado alguna vez unidas, han sido objeto de violencia física o sexual por parte de sus parejas” (Corte Constitucional, 1996), y de acuerdo con los informes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de los años 2017 a 2021, los casos de v.i.f., especialmente en mujeres acrece alarmantemente, siendo la emergencia sanitaria por Covid 19 un detonante, aumentando un 142% las llamadas por v.i.f entre los meses de marzo y abril del 2020 respecto al año anterior.

Como menciona Vanegas Mosquera (2016, p. 10), inicialmente en la década del setenta, organismos no gubernamentales de Norteamérica impulsaron la visualización de la v.i.f. como un problema jurídico social. En Colombia, bien lo retrata Arcila Arenas (1997, pp. 122-124), el Estado no intervenía en las dinámicas familiares so pretexto de la intimidad familiar.

De ahí en adelante la v.i.f. ha sido ampliamente regulada. Se acogió en el ordenamiento interno, como parte del bloque de constitucionalidad, la declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; la Convención Interamericana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia en contra de la mujer de 1993; la Convención Belem do Pará adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1994; la Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas la cual establece la violencia contra la mujer una “Prioridad de Salud Pública” (Caicedo, 2005, p. 81), entre otras.

Alude Parra Benítez (1996, pp. 35-37) que a diferencia de la Constitución de 1886 que solo concibió la protección de la familia como extensión del derecho a la intimidad y la inembargabilidad del patrimonio familiar, la Constitución Política de 1991, en sus artículos 5, 42 y 44, aborda la familia como núcleo fundamental de la sociedad y a su vez, protege las libertades individuales de cada uno de sus miembros.

En el ámbito legislativo nacional, como lo expone Niño (2014, p. 4), la expedición de la Ley 294 de 1996 constituyó un primer reconocimiento de la v.i.f. como un fenómeno independiente de protección legal. Por su parte, Gómez Afanador (2017, p. 140) apunta que con la expedición de la Ley 575 de 2000 que reformó la Ley 294 de 1996, se otorgó a las comisarías de familia la competencia de conocer las controversias en v.i.f con la finalidad de descongestionar y restarle carga laboral a los juzgados de familia y a la Fiscalía General de la Nación.

De manera paralela, se cuenta con diversa normatividad en la materia, como la Ley 599 de 2000, que penaliza la violencia sexual e intrafamiliar; la Ley 1542 de 2012 que elimina el carácter de querrelables y desistibles de los delitos de v.i.f.; Ley 1850 de 2017 que establece medidas de protección a favor del adulto mayor; Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia; Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021, por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.

3.2 Función jurisdiccional de las comisarías de familia

Las comisarías de familia, tal como lo expone Escuela Superior de Administración Pública (2013, p. 6), deben concebirse como una entidad de naturaleza híbrida que cumple funciones administrativas y jurisdiccionales. Conforme a la normatividad vigente, las comisarías de familia asumen competencia en procedimientos de distinta entidad, dependiendo de quién es la víctima de violencia: (a) cuando recae sobre niños, niñas y adolescentes y (b) cuando recae sobre un miembro de la familia que sea mayor de edad. En los primeros, debe adelantarse el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (en adelante PARD), establecido en la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia, cuyo fin es garantizar y proteger sus derechos. En los segundos debe aplicarse el procedimiento establecido en la Ley 294 de 1996 con sus modificaciones³. Según lo enuncia la normatividad especial, en los PARD, el comisario de familia ejerce función de carácter administrativo, mientras que en los procesos de v.i.f. reglados por la Ley 294 de 1996 y sus modificaciones, el comisario de familia cumple funciones jurisdiccionales.

La asignación de la función jurisdiccional a los comisarios de familia se percibe como un quiebre en la forma que el Estado aborda el problema de la v.i.f., generando un gran número de críticas; por ejemplo Londoño, (2013, p. 17) reprocha que se trasladó la competencia a un órgano con falta de infraestructura, recursos económicos, humanos y factor de cobertura; lo que genera “un retroceso en la protección a las mujeres en el ámbito de la violencia contra la pareja (...) considerando los asuntos de familia de poca trascendencia” (Hurtado, 2007, citado por Londoño, 2013, p. 17).

A la par, Barraza, Buenahora, Caicedo, Cotes y Lozano (2009, p. 32) cuestionan la idoneidad de las comisarías de familia para atender los asuntos de v.i.f. y la protección de las víctimas; toda vez que, este órgano por proteger el bienestar de la familia como bien jurídico tutelado, sus instituciones y el derecho de los hijos en común, puede afectar la protección a la mujer.

³ Vale la pena advertir que las comisarías de familia, subsidiariamente, conocen de asuntos que no le son propios, en razón a la competencia que se les atribuye en los lugares en que no se cuenta con defensor de familia; se trata de las conciliaciones extrajudiciales en materia de familia y el PARD cuando la vulneración de derechos se da por fuera del contexto familiar.

Por su parte, Niño (2014) menciona que “para un sector de la academia no resulta aceptable la asignación de competencia a las comisarías, dada la complejidad y la gravedad del tema” (p. 10). Igualmente señala que:

Una inquietud constante en las investigaciones revisadas son las reformas de las que ha sido objeto la Ley 294 de 1996, pues, a criterio de algunos, dichos cambios legislativos han desnaturalizado el espíritu restaurador y protector que tiene la ley frente a las víctimas. La Ley 575 de 2000, por ejemplo, basándose en la congestión de los despachos judiciales reubica la competencia de las instancias judiciales en las instancias administrativas, es decir, las comisarías de familia, perjudicando de este modo los intereses de las víctimas de vif. (Niño, 2014, p. 10)

3.3 La Ley 2126 de 2021 y los cambios en el proceso de violencia en el contexto familiar

Ante los múltiples cuestionamientos causados por la atribución de funciones jurisdiccionales a las comisarías de familia, con la expedición de la Ley 2126 de 2021 se pretendió proveer un nuevo rumbo a los procesos de v.i.f., dotando a estas entidades de herramientas que faciliten la consecución de sus fines; dentro de los que se encuentran:

a. La motivación para trasladar funciones jurisdiccionales a los comisarios de familia, se justifica en razón a contar con una entidad especializada e interdisciplinaria para el manejo de la violencia de género y otras violencias (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2022, p.15). En contraposición a los móviles originales de transferencia de función jurisdiccional de la Ley 575 del 2000, que se basó en descongestionar la rama judicial sustrayendo asuntos que inicialmente eran de su competencia.

b. Se transforma terminológicamente los asuntos de su conocimiento, cambiando la expresión “violencia intrafamiliar” a “violencia en el contexto familiar”. Si bien la Ley 2126 de 2021 generó el cambio de vocablo no lo delimitó; fue hasta un año después a su expedición que el Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector de las comisarías de familia en los “lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano”, abordó su alcance diferenciándolo del tipo penal de violencia intrafamiliar

establecido en el artículo 229 del Código Penal Colombiano; además de extender el contenido de lo que se considera como núcleo familiar.

c. De conformidad con el artículo 11 de la Ley 2126 de 2021, se estableció que el cargo de comisario de familia es de nivel directivo; en ese orden de ideas, acorde con el numeral 2° del artículo 47 de la Ley 909 del 2004, se transformó un empleo de carrera administrativa a un cargo de libre nombramiento y remoción. En paralelo, el empleo cuenta con particularidades como una remuneración del 80% al 100% del salario mensual del alcalde; un período institucional de 4 años; para su designación debe contar con criterios de mérito donde se podrá aplicar pruebas de conocimiento y aptitudes y la evaluación podrá realizarse por un órgano técnico de la entidad territorial.

Lo planteado hasta este punto en cuanto a los preceptos para la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, genera una pluralidad de zonas grises que supone inquirir por la efectiva asignación de la función jurisdiccional a los comisarios de familia y el cumplimiento de los parámetros mínimos para su transferencia. En lo que concierne a las reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas abordadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-436 del 2013, se observan asuntos como los que se abordarán a continuación.

La importancia del cambio terminológico de violencia intrafamiliar a violencia en el contexto familiar reside en concebir el procedimiento adelantado por los comisarios de familia como un procedimiento autónomo y en consecuencia diferenciado al proceso penal. Es por lo que, al contener diferentes finalidades, sujetos, procedimientos, entre otros. La existencia de decisiones contradictorias no viola el principio de confianza legítima y a su vez da cumplimiento a la regla que prohíbe a las autoridades administrativas instruir sumarios o juzgar delitos.

El poder de la *gnotio* que permite a las autoridades jurisdiccionales crear su propia convicción está atado a la regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia con la que debe actuar los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales. Según la Corte Constitucional en la sentencia C-896 de 2012, el cumplimiento de la regla de atribución precisa constituye una condición necesaria para la observancia de la imparcialidad y su desconocimiento, en consecuencia, es violatoria de la primera.

Por lo anterior, como prerrequisito para el cumplimiento de la regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia, las comisarías deben contar con una atribución

precisa; aun así, al examinar la precisión temática en sede comisarial, se reprocha la asignación de competencia subsidiaria de los comisarios de familia. Lo anterior, debido a que los comisarios de familia de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006, asumen todas las funciones del defensor de familia exceptuado la declaratoria de adoptabilidad, en los lugares donde no se cuenta con centro zonal. Por esta razón, en cuanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuenta con un aproximado de 227 centros zonales en el país; a diferencia de las comisarías de familia que por mandato del artículo 6° de la Ley 2126 de 2021, todo municipio deber crear dentro de su estructura administrativa al menos una comisaría de familia y por cada 100.000 habitantes una adicional; habida cuenta de que en Colombia existen 1103 municipios en contraposición de los 227 centros zonales, la competencia subsidiaria de los comisarios de familia se transforma en la regla general convirtiéndose en una entidad de conocimiento no especializado.

El comisario de familia como equivalente del juez, para asegurar su independencia debe contar con herramientas y garantías similares a las de este que aseguren un actuar recto ante presiones internas como externas. Contrario al juez, que está sometido exclusivamente al imperio de la ley, se cuestiona la independencia del comisario de familia como consecuencia del cambio en la naturaleza del cargo. Transformar un cargo de carrera administrativa, que de conformidad con el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 se encuentra precedido por el mérito, ofrece estabilidad laboral, igualdad de oportunidades para el acceso bajo los criterios de transparencia y objetividad, vigilado por un ente autónomo e independiente a las otras ramas del poder público de carácter constitucional como lo es la Comisión Nacional del Servicio Civil; para convertirlo en un cargo de libre nombramiento y remoción, que por su naturaleza gerencial presupone ser un cargo de dirección y confianza genera inexorablemente una sumisión y dependencia con el ente nominador que será la misma administración municipal; por lo que sus decisiones pueden verse permeadas de factores distintos al imperio de la ley. Es que como lo sostiene la Corte Constitucional (2015), “el sistema de carrera administrativa contribuye a la lucha contra la corrupción, pues al estar sometida al principio de mérito para el ingreso, se constituye en una herramienta eficaz para erradicar el clientelismo, el nepotismo o el amiguismo”.

Como lo plantea Bejarano Guzmán (2018, pp. 44-49), al cuestionar que, si bien los cargos de carrera administrativa no están exentos de presiones, mucho menos los de libre nombramiento y remoción. “El funcionario administrativo investido de funciones jurisdiccionales está supeditado a los derroteros establecidos por el superintendente” (p. 46). En ese orden de ideas, sus decisiones

pueden verse impregnadas de intereses políticos como el cumplimiento de políticas de gobierno, tráfico de influencias o actos de corrupción; así por ejemplo, piénsese en la independencia y en consecuencia la imparcialidad de un comisario de familia en un proceso en contra de personajes influyentes de la administración pública del municipio en el que desempeña sus funciones, cuando su permanencia o retiro del cargo se trata de un acto discrecional que no requiere motivación.

A lo anterior, súmese como razones que pueden impregnar políticamente el cargo, la remuneración del empleo al ser del 80% al 100% del salario mensual del alcalde; como la manera de designación, toda vez que indicar que se “podrá” aplicar pruebas de conocimiento y su evaluación “podrá” realizarse por la misma entidad o el que este designe, no puede considerarse como un concurso de mérito; en primer lugar por la manera que está redactado el artículo 11 de la Ley 2126 de 2021, ya que es facultativo y no obliga al municipio y segundo, al no contar con unas etapas claras, ni un procedimiento específico para su designación, genera un margen de maniobra muy extenso para su designación, contrario a los cargos de carrera administrativa totalmente regulados según los artículos 31 y siguientes de la Ley 909 de 2004.

Algo similar ocurre con las reglas de atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, teniendo en cuenta que por el objeto de las comisarías de familia y los dos procedimientos que en estricto sentido debe adelantar el comisario de familia, se pone en duda que la función jurisdiccional sea la excepción y no la regla general. Así por ejemplo, para iniciar la actuación administrativa mediante el PARD, requiere la amenaza o vulneración de los derechos de un niño, niña o adolescente; por el contrario, el proceso de violencia en el contexto familiar como sujeto de protección y quien puede dar inicio al procedimiento según el artículo 5 de la Ley 2126 de 2021, es un número indeterminado de personas, dentro de los que se encuentran por mencionar algunos: cualquier miembro del núcleo familiar, los actuales o ex cónyuges o compañeros permanentes, padres de familia, cualquier persona que sin relación de parentesco resida en el mismo hogar o cuide a un miembro de la familia en cualquier lugar, novios con una inequívoca vocación de estabilidad.

En cuanto a la regla que Robledo del Castillo (2013, p. 62) denomina de unificación, en el sentido de que las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas se ejercen a prevención y no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales. Lo anterior es contrario a lo que acontece con la violencia en el contexto familiar y las comisarías de familia, ya que a diferencia por ejemplo de los asuntos que conocen las superintendencias donde

la persona puede elegir si acudir ante la jurisdicción ordinaria o ante dicha entidad; la función jurisdiccional de las comisarías de familia no se ejerce a prevención, pues no existe la posibilidad de elegir si acudir o no ante la comisaría de familia al no tener un homólogo, por lo que se obliga que todos los casos sean resueltos en sede comisarial.

Adicionalmente, podemos advertir desde el entendimiento de los poderes de la jurisdicción *coercitio* y *executio*, que facultan al juez para sancionar a quien le falte el respeto, incumpla sus mandatos o mediante actos coactivos hacer cumplir sus decisiones; en ese orden de ideas, el artículo 44 del CGP permite sancionar con arresto a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia. Pese a esto, de acuerdo con la normatividad vigente, aunque el comisario de familia cuenta con herramientas para hacer cumplir sus decisiones en los procesos de violencia en el contexto familiar, no cuenta con las mismas facultades de un juez ya que para implementar medidas como el arresto debe solicitarle al juez que adopte ese tipo de decisiones. En definitiva, se encuentran múltiples problemáticas de la atribución de funciones jurisdiccionales a las comisarías de familia que generan zonas grises que dificultan su entendimiento como el actuar de estos funcionarios.

Conclusiones

La Constitución Política de 1991 se considera un hito en la forma de percibir la administración de justicia en el Estado colombiano, flexibilizando la separación de poderes de conformidad con la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

Pese a existir amplio desarrollo doctrinal sobre la delimitación de la acepción de jurisdicción como figura abstracta, inclasificable y genérica; aun en la actualidad, persisten los yerros y confusiones con conceptos cercanos, tanto en la jurisprudencia, códigos, como en la normatividad en general.

Con base en el mandato constitucional que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, se observa que la substracción de esta función a los jueces de la república ha sido un comportamiento creciente por parte del legislador, quien lo ha visto como una herramienta para resolver la crisis de la administración de justicia.

Jurisprudencialmente se precisa que la trasferencia de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas no puede efectuarse por razones arbitrarias y debe cumplir con unos

criterios que garanticen la correcta administración de justicia. Por lo anterior, la sentencia C-436 del 2013 de la Corte Constitucional, se considera una guía de elementos imprescindibles para su transferencia. En ese orden de ideas, como mínimo, se debe cumplir con las reglas de infracción simultánea de los artículos 29, 113 y 116; respeto a la reserva legal y a los contenidos mínimos de la legislación; atribución excepcional y precisa de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas; asignación eficiente; interdicción de la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos; aseguramiento estricto de la imparcialidad y la independencia de los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales y otras de carácter especial.

Es evidente que la transferencia de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas como herramienta para la descongestión de los despachos judiciales es ineficaz. En la actualidad, pese a la constante transferencia la justicia colombiana continúa considerándose entre las más lentas del mundo. Además, es reprochable que se utilice el criterio de la descongestión para atribuir funciones jurisdiccionales y mucho más cuando los derechos trasgredidos son de carácter fundamental como es el caso de la violencia en el contexto familiar.

Si bien la Ley 575 de 2000 tuvo como finalidad principal la descongestión de la rama judicial, no alcanzó su objetivo de apartar del conocimiento a la Fiscalía General de la Nación, en razón a que el comisario de familia mantuvo el deber legal de denunciar todos los hechos que se puedan considerar delitos para que se investiguen paralelamente.

Desde la creación de las comisarías de familia mediante el Decreto 2737 de 1989 hasta la actualidad, se evidencia múltiples cambios que han generado una mutación de objeto y la manera que deben concebirse. Dentro de las transformaciones más significativas se encuentra la atribución de funciones jurisdiccionales conferida mediante la Ley 575 del 2000, para prevenir y sancionar la violencia en el contexto familiar.

Al considerarse la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública, la transferencia de función jurisdiccional a las comisarías de familia debió fundamentarse en contar con una entidad especializada para atender esta problemática y no por la descongestión judicial. En la actualidad, para contar con una entidad realmente especializada se debe reconsiderar la competencia subsidiaria de los comisarios de familia ya que, por la estructura territorial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, termina convirtiéndose en una entidad que conoce de varios asuntos que no son de su competencia.

Con la expedición de la Ley 2126 de 2021 se pretendió dar un nuevo horizonte a las comisarías de familia dotándolas de instrumentos suficientes para el cumplimiento de su función jurisdiccional; sin embargo, debe cuestionarse si efectivamente las comisarías de familia cumplen con los criterios jurisprudenciales para la transferencia de la función jurisdiccional.

Mas allá de la colaboración armónica ente las ramas del poder público, es cuestionable la función jurisdiccional de las comisarías de familia ya que se genera la duda si esta atribución se convierte en la función principal y regla general. Al mismo tiempo, se cuestiona el efectivo acceso a la administración de justicia en el sentido de que la función jurisdiccional del comisario de familia no es ejercida a prevención, debido a que su actuar excluye al del juez de familia.

De igual manera, con el análisis planteado se genera el interrogante de qué tan acorde está el actuar del comisario de familia con el del juez de la república cuando ejerce funciones jurisdiccionales. Lo anterior, debido a que existe una alta probabilidad que las decisiones adoptadas por el comisario de familia obedezcan a presiones o voluntades ya sea del mismo ente nominador como de agentes externos. El comisario de familia puede ver afectada su independencia e imparcialidad al no contar con herramientas similares al juez, que le permitan generar un contrapeso a toda fuerza que intente inmiscuirse en sus decisiones; en tanto como se mencionó, su posesión como permanencia en el cargo obedecen a factores carentes de objetividad como un concurso de mérito o la estabilidad que genera los cargos de carrera administrativa. A lo anterior, súmese que la alta remuneración salarial y la falta de criterios claros para su designación puede generar la tentación de convertirse en un cargo de carácter político.

Referencias

Agudelo Ramírez, M. (2007). *El proceso jurisdiccional*. (2 ed.) Comlibros.

Alsina, H. (1963). *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*. Ediar.

Amnistía Internacional. *Está en nuestras manos no más violencia contra las mujeres*. (2004).

Londres, Reino Unido. <https://www.amnesty.org/es/documents/act77/001/2004/es/>

Amorocho Mart, F., Ferm, E., Villamizar Molina, I. A., & Trespalacios, B. (2009). La Función Jurisdiccional Ejercida por Autoridades Administrativas en el Ordenamiento Jurídico Colombiano. *Revista Justicia*, 14(15). <https://bit.ly/3A0LaRM>

- Arcila Arenas, D. (1997). Ley 294 de 1996: comentarios generales y análisis crítico. *Revista Estudios de Derecho*, 56(127), 122–136. <https://bit.ly/3FZZQEO>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Leyer.
- Azula, J. (2010). *Manual de derecho procesal, Tomo I*. Temis S.A.
- Barraza, C., Buenahora, N., Caicedo, L. P., Cotes, M., y Lozano, A. (2009). *Estado del arte, esfuerzos para apoyar el acceso de las mujeres a la justicia*. Bogotá, Colombia: Corporación Humanas-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. https://humanas.org.co/wp-content/uploads/2020/12/15.acciones_estrategicas.pdf
- Bejarano Guzmán, R. (2018). *Perspectivas sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas en Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una revisión global y particular* (2 ed. pp. 19-95) Universidad Externado de Colombia.
- Bordalí Salamanca, A. (2020). *Derecho Jurisdiccional*. (1 ed.) Tirant lo Blanch.
- Carnelutti, F. (1944). *Sistema de derecho procesal civil*. UTEHA.
- Caicedo, C. (2005). Lucha contra la violencia intrafamiliar: perspectivas desde la experiencia colombiana. *Revista Thématique*, (13), 71-97. <https://www.cifedhop.org/Fr/Publications/Thematique/thematique13/Caicedo.pdf>
- Colombia. Congreso de la República. (2021). *Ley 2126 de 2021 (agosto 4): por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006 (noviembre 8): Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2012). *Gaceta del Congreso 261 de 2012: informe de ponencia para segundo debate en el honorable Senado de la República (Plenaria) al proyecto de ley número 159 de 2011 senado, 196 de 2011 Cámara*. Congreso de la República. <https://bit.ly/3NOh7T5>

- Colombia. Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-212 de 1994: Demanda de inconstitucionalidad instaurada por Luis Enrique Cuervo Pontón contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12 y 14 de la Ley 23 de 1991; 5 -numerales 8 y 27-, 11 -numeral 6º-, 20 -numerales 7 y 8-, 27, 28, 32, 35, 36, 37, 38, 43, 48, 67, 70 y 72 del Decreto 2324 de 1984. M.P. José Gregório Hernández Galindo. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1996). *Sentencia C-408 de 1996: revisión constitucional de la "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belén Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994" y de la Ley 248 del 29 de diciembre de 1995, por medio de la cual se aprueba dicha convención. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-189 de 1998: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículos 80 (parcial) y 81 (parcial) de la Ley 42 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-384 de 2000: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 52 parcial, 69, 79, 80 parcial, 81 parcial, 91 parcial, 101 parcial y 114 de la Ley 510 de 1999, "por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades". M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-1038 de 2002: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 del Decreto 2651 de 1991. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-863 de 2012: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 113 de la Ley 1395 de 2010 "Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial". M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2013a). *Sentencia C-156 de 2013: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 199 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide*

el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014". M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2013b). *Sentencia C-436 de 2013: Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b), del numeral 3, del artículo 24, de la ley 1564 de 2012*. M.P. Mauricio González Cuervo. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-720 de 2015: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13, numeral 1 (parcial) del Decreto 790 de 2005*. Corte Constitucional.

Colombia. Corte Constitucional. (2021). *Sentencia SU-174 de 2021: Acción de tutela instaurada por Luis Alfredo Ramos Botero contra el Magistrado de la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Dr. Ariel Augusto Torres Rojas*. Corte Constitucional.

Colombia. Fiscalía General de la Nación (2005). *Resolución 2081 de 2005: Por medio de la cual se otorgan unas atribuciones transitorias para el cumplimiento de funciones de Policía Judicial*. Fiscalía General de la Nación. <https://bit.ly/3EiPRsO>

Colombia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2021). *Violencia intrafamiliar durante la pandemia por COVID-19. Blogs INMLCF*. <https://bit.ly/3DOHdRj>

Devis Echandía, H. (2017). *Teoría general del proceso*. (3 ed.) Editorial Universidad.

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]. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia. <https://bit.ly/3EhYK5I>

Escuela Superior de Administración Pública. (2013). *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia*.

García, C.M. (2012). *Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: características, críticas y dificultades*. *Revista e-Mercatoria*, 11(2),1-44. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3332/2982>

- Gómez Afanador, D. M., & Estrada Jaramillo, L. M. (2017). Dificultades en las competencias jurisdiccionales en materia de violencia intrafamiliar de las comisarías de familia. *Revista CES Derecho*, 8(1), 139–155. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.1.7>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2017). Comportamiento de las lesiones por violencia intrafamiliar. Colombia, año 2017. *Revista Forensis Datos Para La Vida*, 19(1), 171-254. <https://bit.ly/3NPv0jE>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). Comportamiento de la violencia intrafamiliar. Colombia, año 2018. *Revista Forensis Datos Para La Vida*, (1), 103-136. <https://bit.ly/3NOGDHC>
- Londoño Jaramillo, M. (2007). Derechos y deberes y procesales en el Estado Social de Derecho. *Revista Opinión Jurídica*, 6(11), 69-86. <https://bit.ly/3DSGoH3>
- Londoño Toro, B. (2013). *El papel de los jueces contra la violencia de pareja en Colombia 2005-2009*. (1 ed.) Editorial Universidad del Rosario Colombia. <https://bit.ly/3WL2bJm>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Lineamientos para el servicio de atención en comisarías de familia. (2022). Bogotá, D.C: Colombia.
- Naciones Unidas. (1993) Declaración sobre la eliminación de la violencia en contra de la mujer. Nueva York. <https://bit.ly/3tfE8oA>
- Niño Contreras, M.I. (2014). Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios socio jurídicos. *Revista de Derecho Público*, (33), 4-29. <https://bit.ly/3FVvk0Q2>
- Organización de los Estados Americanos. Convención Belem do Pará. (1994). Washington D. C.: E.U. <https://bit.ly/3tct0bZ>
- Parra Benítez, J. (1996). El carácter constitucional del derecho de familia en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (97), 34-53. <https://bit.ly/3G5E16F>
- Quintero, B., Prieto, E. (2008). *Teoría general del derecho procesal* (4a. ed.). Bogotá: Temis.
- Robledo del Castillo, P.F. (2013). *Funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas*. Blog Universidad Francisco de Paula Santander, 50-67. <https://bit.ly/3tjZsZK>

Vanegas Mosquera, J. O. (2016). La violencia intrafamiliar a partir de la Ley 1542 de 2012: análisis desde el derecho a la familia y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. [Tesis de Maestría, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia. <http://hdl.handle.net/10983/7687>