

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

La violencia intrafamiliar en contextos de covid-19: realidades del amparo institucional a sujetos de especial protección en escenarios de emergência

Domestic violence in contexts of covid-19: realities of institutional protection for subjects of special protection in emergency scenarios

Víctor Julián Moreno Mosquera

John Fernando Restrepo Tamayo

Olga Cecilia Restrepo-Yepes

VOLUME 11 • Nº 2 • AGO • 2021
CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR:
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA

Sumário

EDITORIAL	22
Mariela Morales Antoniazzi, Flávia Piovesan e Patrícia Perrone Campos Mello	
I. PARTE GERAL	25
1. CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA, MARCO TEÓRICO	26
CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA	28
Armin von Bogdandy e René Uruña	
INTERDEPENDÊNCIA E INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS: UM NOVO OLHAR PARA A PANDEMIA DE COVID-19	75
Flávia Piovesan e Mariela Morales Antoniazzi	
DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA: UMA PERSPECTIVA INTERAMERICANA COM ESPECIAL FOCO NA DEFESA DO ESTADO DE DIREITO	95
Christine Binder	
MONITORAMENTO, PERSUASÃO E PROMOÇÃO DO DIÁLOGO: QUAL O PAPEL DOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES INDIVIDUAIS?	109
Clara Sandoval, Philip Leach e Rachel Murray	
REPENSANDO AS DERROGAÇÕES AOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS	142
Laurence R. Helfer	
2. RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA: CONTRIBUIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR CONTRA O RETROCESSO	167
A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO WATCHDOG DEMOCRÁTICO: DESENVOLVENDO UM SISTEMA DE ALERTA PRECOCE CONTRA ATAQUES SISTÊMICOS	169
Patrícia Perrone Campos Mello, Danuta Rafaela de Souza Calazans e Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf	
EROSÃO DEMOCRÁTICA E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: O CASO VENEZUELANO	196
Roberto Dias e Thomaz Fiterman Tedesco	
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UMA COMPARAÇÃO COM O MODELO BRASILEIRO	226
Júlio Grostein e Yuri Novais Magalhães	

3. REFUNDAÇÃO DEMOCRÁTICA CONTRIBUIÇÕES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR A UMA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL	249
LOS DERECHOS SOCIALES Y EL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR EN CHILE	251
Gonzalo Aguilar Cavallo	
LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE: DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN TRANSFORMADORA	275
Pietro Sferrazza Taibi, Daniela Méndez Royo e Eduardo Bofill Chávez	
DIÁLOGO JUDICIAL NO IUS COMMUNE LATINO-AMERICANO: COERÊNCIA, COESÃO E CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL	314
Paulo Brasil Menezes	
4. DIÁLOGO ENTRE ORDENS INTERNACIONAIS E NACIONAIS: O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR NA AMÉRICA LATINA	336
DIÁLOGO, INTERAMERICANIZACIÓN E IMPULSO TRANSFORMADOR: LOS FORMANTES TEÓRICOS DEL IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE EN AMÉRICA LATINA	338
Mario Molina Hernández	
O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	364
Danilo Garnica Simini e José Blanes Sala	
CONTROLE LEGISLATIVO DE CONVENCIONALIDADE DAS LEIS: A OPORTUNIDADE DE CONSTRUÇÃO DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	384
Ana Carolina Barbosa Pereira	
A PROGRESSIVA SUPERAÇÃO DA REGULAÇÃO DO CRIME DE DESACATO NA AMÉRICA LATINA: DIÁLOGOS ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL	426
Luiz Guilherme Arcaro Conci e Melina Girardi Fachin	
A INTERPRETAÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS ACERCA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A ADEQUAÇÃO MATERIAL DA LEI N.º 13.834/2019	457
Elder Maia Goltzman e Mônica Teresa Costa Sousa	
CAMINHOS LATINO-AMERICANOS A INSPIRAR A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA NO DIÁLOGO MULTINÍVEL DO CONSTITUCIONALISMO REGIONAL TRANSFORMADOR	476
Rafael Osvaldo Machado Moura e Claudia Maria Barbosa	
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE E DIREITO DE FAMÍLIA: UMA ANÁLISE HERMENÊUTICA DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E DO SUPREMO TRIBUNAL	

FEDERAL NA MATÉRIA	499
Felipe Frank e Lucas Miguel Gonçalves Bugalski	
JUSTICIABILIDADE DIRETA DOS DIREITOS SOCIAIS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: MAIS UMA PEÇA NO QUEBRA-CABEÇA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE LATINO-AMERICANO?	519
Wellington Boigues Corbalan Tebar e Fernando de Brito Alves	
5. DIÁLOGO ENTRE ORDENS INTERNACIONAIS: O CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR ENTRE REGIÕES	543
LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL Y EL VALOR E IMPACTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS	545
Humberto Nogueira Alcalá	
DIÁLOGOS À DERIVA: O CASO LUCIEN IKILI RASHIDI C. REPÚBLICA UNIDA DA TANZÂNIA E OUTROS E O ESVAZIAMENTO DA CORTE AFRICANA	568
Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert e Catarina Mendes Valente Ramos	
II. PARTE ESPECIAL	590
6. POVOS INDÍGENAS E TRANSFORMAÇÃO	591
HERMENÉUTICAS DEL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA, UN ANÁLISIS COMPARADO A LA LUZ DEL ICCAL	593
Juan Jorge Faundes e Paloma Buendía Molina	
IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE E O DIREITO INDÍGENA BRASILEIRO: OS IMPACTOS DA DECISÃO DO CASO POVO XUKURU VERSUS BRASIL NA JURISPRUDÊNCIA E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL	622
Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Maria Eduarda Matos de Paffer e Anne Heloise Barbosa do Nascimento	
OS PRECEDENTES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE TERRAS INDÍGENAS E A ADOÇÃO DA TEORIA DO INDIGENATO	648
Eduardo Augusto Salomão Cambi, Elisângela Padilha e Pedro Gustavo Mantoan Rorato	
7. GRUPOS VULNERÁVEIS E TRANSFORMAÇÃO	664
IUS CONSTITUCIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA: A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO DE FIXAÇÃO DE STANDARDS PROTETIVOS AOS DIREITOS DOS GRUPOS VULNERÁVEIS E SEUS REFLEXOS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	666
Mônia Clarissa Hennig Leal e Eliziane Fardin de Vargas	

A EFICÁCIA DA NORMA QUE OUSOU FALAR SEU NOME: OS PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA COMO POTÊNCIA DENSIFICADORA DO IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE NA AMÉRICA LATINA	687
Tiago Benício Trentini e Luiz Magno Bastos Jr	
A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS LGBTI: CONSTRUINDO UM IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE BASEADO NA DIVERSIDADE	715
João Pedro Rodrigues Nascimento, Tiago Fuchs Marino e Luciani Coimbra de Carvalho	
LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN CONTEXTOS DE COVID-19: REALIDADES DEL AMPARO INSTITUCIONAL A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN ESCENARIOS DE EMERGÊNCIA	737
Víctor Julián Moreno Mosquera, John Fernando Restrepo Tamayo e Olga Cecilia Restrepo-Yepes	
O CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO PARADIGMA PARA A CONSTRUÇÃO DE PARÂMETROS MIGRATÓRIOS LATINO-AMERICANOS	757
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff e Bianca Guimarães Silva	
DIREITOS HUMANOS E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: O TRANSCONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO NA ADPF Nº 347	783
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e André Giovane de Castro	
TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: AS CONTRIBUIÇÕES DO DIÁLOGO ENTRE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O BRASIL PARA O FORTALECIMENTO DA DIGNIDADE DO TRABALHADOR	802
Emerson Victor Hugo Costa de Sá, Sílvia Maria da Silveira Loureiro e Jamilly Izabela de Brito Silva	
8. DIREITOS HUMANOS, EMPRESAS E TRANSFORMAÇÃO	823
DIÁLOGOS MULTIATOR PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS STANDARDS INTERAMERICANOS SOBRE PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS	825
Ana Carolina Lopes Olsen e Anna Luisa Walter Santana	
O ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS EM VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E OS IMPACTOS DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA.....	856
Patricia Almeida de Moraes e Marcella Oldenburg Almeida Britto	
III. OUTRAS PERSPECTIVAS SOBRE TRANSFORMAÇÃO	871
PLURALISMO JURÍDICO E DEMOCRACIA COMUNITÁRIA: DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE DESCOLONIZAÇÃO CONSTITUCIONAL NA BOLÍVIA.....	873
Débora Ferrazzo e Antonio Carlos Wolkmer	
INTERCULTURALIDADE, PLURINACIONALIDADE E PLURALISMO NAS CONSTITUIÇÕES DO EQUADOR E DA BOLÍVIA: EXPOENTES PRINCIPIOLÓGICOS DO ESTADO PLURINACIONAL	897
Denise Tatiane Girardon dos Santos	

IUS COMMUNE: ENTRE O PLURALISMO JURISDICCIONAL DIALÓGICO E A ADOÇÃO DE NORMAS ALTERATIVAS	917
Ana Maria D'Ávila Lopes	

La violencia intrafamiliar en contextos de covid-19: realidades del amparo institucional a sujetos de especial protección en escenarios de emergencia

Domestic violence in contexts of covid-19: realities of institutional protection for subjects of special protection in emergency scenarios

Víctor Julián Moreno Mosquera**

John Fernando Restrepo Tamayo***

Olga Cecilia Restrepo-Yepes****

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la protección real y efectiva del Estado a las víctimas de violencia intrafamiliar como sujetos de especial protección: mujeres y menores de edad, en contextos de pandemia, tratando de evidenciar la problemática suscitada desde el confinamiento, las medidas de protección tomadas por Estado, y su revisión de control de constitucionalidad, para luego establecer la efectividad de las medidas adoptadas. Esta es una investigación de corte cualitativo con un enfoque hermenéutico, que tiene como propósito describir, comprender e interpretar la realidad, los grupos sociales y los individuos, en el contexto de procesos sociales – violencia intrafamiliar, medidas de aislamiento, pandemia del Covid-19, medidas institucionales de atención – mediante la interpretación de los fenómenos singulares: teorías, normas jurídicas, decisiones judiciales, decisiones institucionales. Se concluye que si bien las medidas legislativas adoptadas para conjurar la crisis podrían ser un no solo para solucionar el problema propuesto, sino también para corregir los problemas de antaño que acompañan a la institucionalidad, soluciones que van más allá de un planteamiento formalista sin efectividad clara, puesto que no incluye la asignación presupuestal y de capacidades necesaria para atender la crisis.

Palabras clave: Violencia intrafamiliar; Violencia doméstica; Covid-19; Sujetos de especial protección; Derechos Humanos.

Abstract

The objective of this work is to analyze the real and effective protection of the State to the victims of intrafamily violence as subjects of special protection: women and minors, in pandemic contexts, trying to show the problems raised from the confinement, the measures of protection taken

* Recibido em 29/05/2021

Aprovado em 06/10/2021

Este artículo de investigación es derivado de la investigación doctoral, denominada Orden jurídico familiar corregido a partir del constitucionalismo colombiano contemporáneo. Proyecto financiado por la Institución Universitaria de Envigado (Colombia).

** Abogado, Especialista en derecho de familia. Magister en Estudios Políticos, actualmente candidato a Doctor en Derecho. Docente de Tiempo completo de la Institución Universitaria de Envigado. Líder del grupo de investigación Auditorio Constitucional, avalado por la IUE.

E-mail: vjmoreno@correo.iue.edu.co

*** Abogado y politólogo. Magister en filosofía política. Doctor en derecho. Profesor de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín.

E-mail: jfrestrepo@udemellin.edu.co

**** Colombiana. Abogada de la Universidad de Medellín, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario, magíster en Derecho de la Universidad de los Andes y doctora en Derecho de la Universidad de Medellín. Universidad de Medellín. Docente e Investigadora de la Universidad de Medellín. Grupo de Investigaciones Jurídicas. Línea de investigación: Derecho y sociedad.

E-mail: ocrestrepo@udem.edu.co

by the State, and its review of constitutionality control, to later establish the effectiveness of the measures adopted. This is a qualitative research with a hermeneutical approach, which aims to describe, understand and interpret reality, social groups and individuals, in the context of social processes – family violence, isolation measures, Covid-19 pandemic, institutional care measures –, through the interpretation of singular phenomena: theories, legal norms, judicial decisions, institutional decisions. It is concluded that although the legislative measures adopted to avert the crisis could be a not only to solve the proposed problem, but also to correct the problems of yesteryear that accompany the institutionality, solutions that go beyond a formalistic approach without clear effectiveness, since it does not include the budget and capacity allocation necessary to deal with the crisis.

Keywords: Intrafamily violence; Domestic violence; Covid-19; Victim protection; State protection.

1 Introducción

En Colombia el Presidente de la República, dentro de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica emitida en virtud de la actual crisis por la pandemia del coronavirus Covid-19, expidió el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo del 2020 por medio del cual dictó medidas que buscaban garantizar la prestación del servicio de las comisarías de familia (en adelante CF). Este decreto legislativo tiene por finalidad flexibilizar la atención prestada a los y las usuarias de las CF y determinar mecanismos óptimos de atención a las víctimas a través del uso de medios tecnológicos, que permitan la prestación del servicio sin la aglomeración de personas en las dependencias de las comisarías, sin que ello afecte la prestación continua y efectiva de las actuaciones tanto administrativas como jurisdiccionales que están a su cargo. El decreto busca que se siga prestando un servicio público esencial, bajo medidas de bioseguridad que garanticen evitar o disminuir cualquier tipo de contagio, con el fin de contrarrestar uno de los efectos adversos del confinamiento social, como es el aumento significativo de los índices de violencia intrafamiliar (en adelante VIF), lo cual acarrea una reacción institucional que busca garantizar los derechos fundamentales amenazados por la emergencia.

El Observatorio Colombiano de Mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer presentó el *Informe de seguimiento de violencias en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por coronavirus en Colombia*¹, estudio que evidenció cómo desde el inicio del aislamiento obligatorio se reportaron 710 casos de VIF, lo que significó un aumento del 79 % de casos de violencia en comparación con el año 2019. Estos datos mostraron los efectos colaterales adversos que generaron, y siguen generando, el confinamiento y el aislamiento social como medidas aplicadas para evitar la propagación del virus Covid-19.

Si bien es cierto, la violencia doméstica (en adelante VD) contra las mujeres y la población infantil y adolescente es un fenómeno social multicausal que devela la relación disfuncional entre los roles de poder y la falta de comunicación asertiva dentro de la vida privada familiar, no es menos cierto que las restricciones a la libertad de locomoción, el miedo y la ansiedad, entre otros efectos sociales, culturales y económicos, provocados por el Covid-19, han propiciado el caldo de cultivo necesario para exacerbar y potenciar los vectores del maltrato en las poblaciones más vulnerables. Se suma a lo anterior la falta de un aparato estatal sólido para responder a los desafíos de la violencia institucional que invisibiliza y normaliza las diversas expresiones del maltrato infantil o de género. De lo dicho, se destaca la precaria situación de las mujeres en contextos domésticos, pues su esfuerzo para tener un lugar en lo público y lo social, al margen de su rol como madre/compañera/esposa, se ve entorpecido por las circunstancias de control estatal para evitar la

¹ COLOMBIA. *Vicepresidencia y CPEM fortalecen línea de atención 155 ante incremento en reportes de violencia intrafamiliar*. 2020. Disponible en: <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Vicepresidencia-y-CPEM-fortalecen-linea-de-atencion-155-ante-incremento-en-reportes-de-violencia-intrafamiliar.aspx> Acceso en: 14 mar. 2021.

propagación del Covid-19. El regreso físico al ámbito doméstico facilita la escalada de la violencia legitimada por la tradición conservadora, representada en el padre/marido que considera a las mujeres, por derecho natural, pertenecientes al ámbito privado y que se resiste a aceptar los roles determinantes que desempeñan en espacios públicos. Esto significa la afectación del desarrollo integral femenino a causa de las expresiones de dominación masculina, que se ven mimetizadas por el confinamiento obligatorio. Este daño colateral de la pandemia se suma a la habitual exclusión y discriminación institucional a que han sido sometidas las mujeres, cosificadas por la cultura machista que privilegia la visión clásica de mundo².

De otro lado, en lo tocante a la afectación de los niños, niñas y adolescentes, la situación es igualmente preocupante, así lo muestran las cifras de maltrato infantil en Colombia que, entre otras cosas, no están unificadas pues, entre enero y julio del 2020, Medicina Legal reportó 3.014 casos, mientras que la Policía de Infancia tiene un registro de poco más del doble: 7.018. Por su parte, la ONG *Save the Children* indica que se han reportado, al menos, 55 mil casos de violencia contra la niñez, entre 2015 y 2020. Ahora, frente a la violencia contra las mujeres en los territorios, en el área metropolitana, exceptuando Medellín, se han presentado 1.474 casos de VIF de género y 328 delitos sexuales contra mujeres, de los cuales el 67 % han sido contra niñas y adolescentes³. La visión estructural de las dinámicas tradicionales que naturalizan el poder del marido/padre, ubican a la prole y la mujer en una posición de inferioridad que debe ser protegida bajo los criterios de corrección hermenéutica por parte de los jueces constitucionales.

En un Estado social de derecho, como el colombiano, las instituciones están prestas a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, y en este orden de ideas, estas entidades no solo deben cumplir con este mandato en épocas de normalidad sino también en contextos de emergencia, por lo que la obligación de garantizar las prerrogativas de las personas en contextos familiares, en particular los sujetos en condición de vulnerabilidad y de especial protección constitucional, debe estar materializada en medidas efectivas y eficaces que contrarresten el alto grado de exposición al riesgo de vulneración de sus garantías en el ámbito doméstico. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo un llamado a los Estados para que en las respuestas a la crisis para combatir la violencia sexual y doméstica se haga desde la perspectiva de género. Considera la Comisión la necesidad de adecuar medidas legislativas y políticas que den cuenta de una respuesta acertada a la crisis en el aumento, considerable y en ascenso, de discriminación y vulneración de los derechos de mujeres y niñas en contextos de pandemia⁴.

De acuerdo con lo anterior, el presente escrito tiene como objeto establecer la protección real y efectiva del Estado a las víctimas de VIF en contextos de pandemia, tratando de evidenciar la problemática suscitada desde el confinamiento, las medidas del Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 460 de 2020 y la revisión que hace la Corte Constitucional de esta reglamentación, para luego establecer la efectividad de las medidas adoptadas y, con esto, la atención real de la problemática.

Para el logro de los objetivos propuestos, el diseño metodológico abordado fue, en primer lugar, realizar el estado de la cuestión con un rastreo en bases de datos académicas y científicas –Scopus, Science Direct, Google Scholar y Ebscohost–, sobre los estudios publicados en el último año sobre VIF en contextos de Covid-19. En segundo lugar, se evaluaron las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la VD, en la cual se consideraron como fuentes primarias el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo del 2020 y la Sentencia C-179 de 2020 de la Corte Constitucional. En tercer lugar, se evaluaron los impactos que produjeron las medidas adoptadas por la reglamentación a través de la descripción de los problemas de las CF antes y después del decreto; para ello se trabajó con fuentes primarias y secundarias, con artículos

² ESPINO, Diana; AGUILERA, Rafael. *Democracia, derechos humanos y violencia de género*. México: Editorial Fontamara, 2011.

³ AGUIRRE FERNÁNDEZ, Richard. Maltrato infantil, sin un sistema único de registro. *El Colombiano*, 2020. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/maltrato-infantil-sin-un-sistema-unico-de-registro-KP13941597/> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp> Acceso en: 14 mar. 2021.

publicados en el año 2020 y con dos derechos de petición que se elevaron ante la Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Envigado, ambos entes municipales relevantes en el departamento de Antioquia, para evidenciar cuáles son las poblaciones más vulnerables en materia de violencia intrafamiliar y para conocer la implementación de las medidas nacionales en el ámbito territorial de orden municipal. La investigación es de corte cualitativo con un enfoque hermenéutico, que tiene como propósito describir, comprender e interpretar la realidad, los grupos vulnerables y de especial atención como lo son las mujeres y los menores de edad, en el contexto de los procesos sociales –VIF, medidas de aislamiento, pandemia del Covid-19, medidas institucionales de atención–, mediante la interpretación de los fenómenos singulares: teorías, normas jurídicas, decisiones judiciales y decisiones institucionales. Con la técnica documental se procura el estudio metódico, sistemático y ordenado de datos contenidos en documentos, con el objetivo de ser contextualizados, clasificados, categorizados y analizados.

2 El aumento en la VIF, especialmente en las mujeres, como efecto colateral de las medidas de aislamiento preventivo por la pandemia

Una de las medidas tomadas por los gobiernos en el mundo para frenar la expansión de la pandemia Covid-19, fue la implementación de medidas de aislamiento social. Bajo la consigna, “quédate en casa” los Estados buscaron disminuir la transmisión del virus para proteger el sistema de salud y aminorar los impactos negativos por un exceso de su demanda ante la contingencia. Estas disposiciones anunciadas han logrado en gran medida los efectos deseados, pero profundizó un viejo y complejo problema social como lo es la VIF o la VD, la cual se manifiesta cuando una persona “maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro del núcleo familiar”, tal como lo señala la Ley 1959 de 2019 en el artículo 1⁵ o cuando una persona, dentro del contexto familiar, sea víctima “de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar”, de acuerdo con la Ley 294 de 1996⁶. Ante este panorama, se afirma categóricamente que las medidas sociales y de salud pública del Covid-19 han exacerbado “las condiciones que se sabe que son factores de riesgo de la VD”⁷. Las personas socialmente aisladas tienen un mayor riesgo de padecer VIF, no solo porque el aumento de control coercitivo por parte del agresor se torna más fuerte, sino también porque son limitadas las estructuras de apoyo social de la víctima, lo que implica el aumento del estrés y, por ende, le da más control de la situación al perpetrador. Esta combinación de factores puede conducir a una VD mucho más agresiva, constante y letal⁸.

⁵ En Colombia se reglamentó el delito de violencia intrafamiliar en el Código Penal (Ley 599 de 2000) y en el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), con una pena de prisión de cuatro a ocho años. Con la sanción de la Ley 1959 de 2019, se extendió el delito, incluso a sujetos familiares que no convivan bajo el mismo techo o que, no existiendo vínculo familiar, sean encargados del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta. De igual forma, esta ley aclara que “en esta misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia y realice alguna de las conductas anteriormente señaladas”. CONOZCA la ley que modifica y adiciona el delito de violencia intrafamiliar. *Ambito Jurídico*, 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/conozca-la-ley-que-modifica-y-adiciona-el-delito-de-violencia-intrafamiliar> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁶ Las referencias legales de orden familiar sobre este tema son las siguientes: Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000 y la ley 1257 de 2008, reglamentado parcialmente por el Decreto 4799 de 2011.

⁷ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

⁸ STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020; FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020; KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020; RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020; MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020.

Los defensores de las víctimas de violencia doméstica dicen que, para las víctimas, el distanciamiento social y el aislamiento en medio de la pandemia de coronavirus puede ponerlas en un riesgo aún mayor [...], Jessica Brayden, quien dirige la agencia de prevención de la violencia doméstica *Respond, Inc.* en Somerville, Massachusetts, dijo que ella y otros defensores temen que la pandemia esté poniendo a las víctimas en mayor peligro. El mensaje de quedarse en casa, junto con el estrés financiero, la pérdida del trabajo y los niños que se quedan en casa y no van a la escuela, puede atrapar a las víctimas y desencadenar a los abusadores⁹.

Si bien las características particulares de la pandemia por Covid-19, como el aumento significativo en el tiempo impuesto en la cuarentena para el confinamiento preventivo y la evolución del virus, ha obligado a nuevas etapas de encierro obligatorio, esto ha propiciado que el aislamiento social esté más cargado de ansiedad y por ende los espacios privados sean mucho más propensos a la VIF. Dentro de las causas asociadas al aislamiento social con factores estresantes que potencializan la VD están: i) los impactos económicos de la pandemia, por los que un gran número de personas o han perdido sus trabajos o han visto disminuidos significativamente sus ingresos. Ambos elementos, desempleo y bajos recursos son factores de riesgo de VD, “en aproximadamente un tercio de los casos de violencia doméstica, los factores económicos hacen que la víctima dependa económicamente del abusador”¹⁰. De igual forma, en tiempos de normalidad, las comunidades que tienen un nivel económico y social bajo han mostrado tasas altas de VD; luego, la pandemia ha profundizado esta problemática exponiendo a las víctimas a un mayor grado de indefensión frente a sus agresores¹¹, ii) el estrés y el aislamiento social ha incidido en el aumento del abuso de sustancias psicoactivas, factor de riesgo para la VIF. Diferentes estudios citados¹² evidenciaron que el 53,3 % de los agresores de VD abusaban de sustancias¹³, iii) el aumento en el número de enfermedades mentales: depresión, ansiedad, estrés postraumático, bien sea padecidas por el agresor, incrementando así, la brutalidad en la agresión contra niños y mujeres, bien sea el generado a las víctimas¹⁴.

Así como la pandemia ha generado el aislamiento social en el que se está separado de las redes familiares y amigos cercanos, también ocurre el aislamiento funcional, que consiste en que los sistemas de apoyo y ayuda a las víctimas de VD ya no son óptimos o confiables. La pandemia ha evidenciado cómo los refugios para las víctimas o los servicios públicos de respuesta para su protección o están por encima de su propia capacidad o no prestan ningún tipo de servicios. Estos factores reducen el acceso a los recursos para la atención de la VIF¹⁵.

Dentro del núcleo familiar, las víctimas habituales de VD son aquellos que están en condición de subor-

⁹ “Domestic violence advocates say for victims, social distancing and isolation amid the coronavirus pandemic can put them at even greater risk [...] Jessica Brayden, who heads the domestic violence prevention agency Respond, Inc. in Somerville, Massachusetts, said she and other advocates fear the pandemic is putting victims in more danger. The message to stay home, coupled with financial stress, job loss, and kids staying home from school, can trap victims and trigger abusers”. FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

¹⁰ “In about one-third of DV case, economic factors render the victim financially dependent on the abuser”. FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

¹¹ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

¹² STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020.

¹³ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

¹⁴ KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020.

¹⁵ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020; STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020; RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

dinación o indefensión frente al agresor. Como lo han señalado varias investigaciones, las víctimas son por lo general niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y mujeres¹⁶. El grupo de mujeres es uno de los más afectados, y en contextos de pandemia, su vulnerabilidad se ha vuelto mucho mayor. Países como China, Colombia, México, Australia, Chipre, Estados Unidos, Francia, España, entre otros más, muestran un incremento desmesurado de las cifras desde el inicio del aislamiento social, con tendencia al aumento:

En febrero, los casos de violencia de género denunciados en una sola comisaría de policía de China se han triplicado en comparación con el mismo periodo del año pasado. A medida que más países han ido aplicando medidas de contención, se ha ido informando de incrementos preocupantes. Las líneas de ayuda han registrado un aumento del 91 % en Colombia, el 60 % en México, el 40 % en Australia, el 30 % en Chipre y el 20 % en los Estados Unidos. En España, las llamadas al 016 (teléfono de información y de asesoramiento en violencia de género) han aumentado un 10,5 % y las consultas *on-line* un 182,93 % con respecto al mes de marzo del año anterior. En Francia, las intervenciones policiales por violencia en el hogar han aumentado un 30 % en una semana¹⁷.

Por su parte, la Agencia de Salud Sexual y Reproductiva de las Naciones Unidas (UNFPA) predijo que ante la prolongación del aislamiento social se prevén 31 millones de casos más de violencia por razones de género y por cada tres meses más de confinamiento se proyecta que haya 15 millones adicionales¹⁸. La situación es principalmente preocupante cuando las denuncias por violencia de género disminuyen, toda vez que la convivencia directa y constante con el maltratador¹⁹, la preocupación por contagio por coronavirus por parte de las víctimas, el difícil acceso de estas con sus acompañantes a los servicios de atención o la escasez económica impide la búsqueda oportuna de ayuda²⁰. Unido a esto, las víctimas que ya se encontraban en situación de abuso pierden el sistema de apoyo, refugios u hogares de protección para víctimas de VD²¹. Las barreras tradicionales que impiden una medida eficaz de protección contra la violencia de género –tiempo, recursos, falta de capacitación al personal de la salud, entre otros– se agudizan por el exceso de carga al sistema sanitario que proviene por la atención a la pandemia²².

Múltiples son las soluciones planteadas para atender y prevenir la VD en contextos de pandemia. El aislamiento social y funcional impone nuevos retos de atención que deben ser contundentes y acordes con la emergencia de salud pública generada por la VIF²³. Dentro de las medidas propuestas y citadas por parte de

¹⁶ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020; KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020.

¹⁷ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

¹⁸ AGENCIA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS. *Nuevas proyecciones del UNFPA predicen consecuencias catastróficas para la salud de las mujeres en el marco de la propagación de la pandemia de Covid-19*. 2020. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/press/nuevas-proyecciones-del-unfpa-predicen-consecuencias-catastr%C3%B3ficas-para-la-salud-de-las> Acceso en: 14 mar. 2021.

¹⁹ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020; MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020.

²⁰ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

²¹ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

²² MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020; FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020;

²³ La CIDH hizo un llamado a los Estados para que fortalecieran sus respuestas a la VIF en el contexto de aislamiento social, para lo cual instó a fortalecer y ejecutar “mecanismos alternativos de denuncia, la ampliación de la oferta de refugios para víctimas de violencia doméstica y el fortalecimiento de la capacidad de agentes de seguridad y actores de justicia [...]”. COMISIÓN INTER-AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp> Acceso en: 14 mar. 2021.

la literatura, están desde las i) ayudas de emergencia, ii) educación y prevención y iii) decisiones legislativas y económicas que concreten tales medidas y se impongan como obligatorias.

En relación con las ayudas de emergencia, se citan las siguientes: i) centros especiales u hogares de acogida para víctimas de VD hasta por veinticuatro horas donde se les preste ayuda psicológica, jurídica y social constantes y gratuita²⁴, ii) acompañamiento psicológico inmediato que puede ser presencial o no presencial²⁵, iii) activación de alertas tempranas o de emergencia a través del uso de la tecnología “mensaje de alerta por mensajería instantánea con geolocalización que recibirán las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado”²⁶, iv) líneas de atención a las víctimas o servicio de emergencia, medio que ha servido como primer indicador y medidor del incremento de la VD en tiempo de pandemia²⁷, v) crear espacios públicos que sean seguros para las víctimas durante la pandemia²⁸. Estas ayudas de emergencia deben ser prestadas con estrictos protocolos de bioseguridad, situación que puede ser contraproducente puesto que muchas veces disuade a las víctimas de optar por ayuda contra la VD y prefieren protegerse contra el coronavirus. Además, la presencia constante del agresor o la falta de acceso a sistemas tecnológicos por falta de recursos económicos, se suman a una realidad que complican aún más las soluciones a esta problemática²⁹.

Como medidas direccionadas para educar sobre la VIF y prevenirla en contextos de pandemia, se cuenta con: i) campañas institucionales contra la VD dirigida a la protección de las víctimas. Esto genera una responsabilidad social para que se denuncie y apoye a las mujeres que lo requiera³⁰. Los medios de comunicación, como las redes sociales, juegan una importante posición respecto a la promoción de la prevención de la VIF como #AntiDomesticViolenceDuringEpidemic, tendencia en redes sociales chinas Sina Weibo³¹, ii) divulgar guías de atención, para ser socializadas entre la comunidad en general y en especial entre el personal médico y de salud. En estas informan, desde las capacidades disponibles, centros de atención hasta el procedimiento necesario para que la víctima pueda denunciar y protegerse de su agresor³².

Por último, y de gran trascendencia, son las decisiones legislativas y económicas tomadas por los Estados que ayuden, no solo a brindar alivio ante los embates económicos propiciados por el aislamiento social³³, sino también, ayudas económicas óptimas que logren la prevención y la respuesta a la VD³⁴.

Estas medidas de atención expuestas enfrentan varios problemas, entre ellos: i) el progresivo desmantelamiento de políticas sociales contra la VD provocado por los recortes de tipo financiero y fiscal dirigidos

²⁴ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020; MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020; STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020.

²⁵ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

²⁶ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

²⁷ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

²⁸ KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020.

²⁹ MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020.

³⁰ KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020.

³¹ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

³² RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

³³ STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020.

³⁴ FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

a enfrentar la pandemia en lo que respecta a la atención de los enfermos, ii) legislaciones o decretos del Ejecutivo que implementan medidas, pero no incluyen fondos adicionales para su implementación, iii) los sistemas sanitarios saturados y compelidos a atender la enfermedad y sus implicaciones, esta circunstancia pone en segundo plano los indicadores de riesgo y seguimiento de casos de VD, lo cual dificulta enormemente la atención de víctimas antiguas y nuevas de VIF³⁵.

3 Medidas para atender la violencia intrafamiliar en contextos de pandemia: entre los decretos legislativos y las revisiones constitucionales

Algunas de las medidas tomadas por los Estados para enfrentar la VD en contextos de pandemia por Covid-19 se han dado a través de normas y reglamentos expedidos en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Estas medidas buscan no solo prestar una ayuda inmediata o de emergencia ante la agresión y en contra de los agresores, sino además lograr una disminución de las conductas constitutivas de la VIF a través de campañas educativas y de prevención.

En este orden de ideas, en Colombia se expidió el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo del 2020 por el Presidente de la República en el que buscaba garantizar la prestación del servicio público a cargo de las CF, dentro del estado de emergencia, con el fin de atender oportuna y eficazmente a las víctimas “frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes” (artículo 1). Las CF tienen la competencia sobre los asuntos relacionados con la VIF donde estos entes, con funciones administrativas y jurisdiccionales, son los encargados de recibir la denuncia del hecho violento y la toma de medidas de protección inmediata de la víctima con el fin de que se termine la violencia o que esta se evite, si fuera inminente. El Decreto compuesto por cinco artículos, divide su actuar en dos líneas de atención contra la VD: i) medidas de emergencia y ii) medidas educativas y de prevención.

Las medidas de emergencia se centran en un extenso artículo uno, en el cual se establecen tres acciones pertinentes para lograr que se concreten tales disposiciones: i) atención prioritaria presencial, ii) procedimientos administrativos de atención y iii) atención prioritaria virtual o telefónica, para la prestación del servicio de acuerdo con las medidas de seguridad estimadas con miras a evitar contagios o propagación del Covid-19 (tabla 1).

³⁵ RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.

Tabla 1 - Medidas de emergencia para atender a las víctimas de VIF

MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA ATENDER A LAS VÍCTIMAS DE VIF	
Acciones	Decreto 460 de 2020
1 Atención prioritaria presencial	<p>Priorizar las funciones de policía judicial frente a actos urgente que atenten contra la vida e integridad física de las víctimas, capturas en flagrancias e inspección de cadáveres (Literal a).</p> <p>Ofrecer medios de transporte para el traslado de niñas, niños, adolescentes (NNA) y personas mayores víctimas de VIF a lugares de protección (Literal b).</p> <p>Adoptar turnos y horarios flexibles de labor en las CF que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios, sin que afecte la prestación del servicio (Literal h).</p> <p>Atención prioritaria, personalizada y presencial para la atención de riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra NNA, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección y amenazas contra los derechos en general (Literal i).</p> <p>Adaptar espacios aislados de atención para NNA y adultos mayores cuando se debe hacer la atención presencial (Literal m).</p> <p>Apoyo en atención psicosocial y de acogida coordinada con organismos no gubernamentales, sociales, internacionales y de cooperación en los territorios (Literal p).</p> <p>Adelantar monitoreos constantes en casos de violencia ya denunciados y con órdenes de alejamiento (Literal q).</p>
2 Procedimientos administrativos y jurisdiccionales de atención	<p>Disponer de espacios adecuados de protección y de cumplimiento de medidas de aislamiento ante el riesgo de agresión o violencia en el hogar de NNA y adultos mayores (Literal j).</p> <p>Adoptar medidas en las CF para que únicamente ingresen las personas usuarias del servicio, salvo en los casos que sea necesario el acompañante (Literal k).</p> <p>Cuando no se cuente con medios tecnológicos apropiados se autoriza la suspensión de las audiencias de conciliación extrajudicial, salvo cuando sea por asuntos relacionados con custodia, visitas y alimentos de NNA, como de adultos mayores, estas audiencias serán presenciales En caso de fracaso de conciliación de esta audiencia, se autoriza a los procuradores judiciales para que tomen medidas provisionales sobre estos asuntos (artículo 2).</p>

MEDIDAS DE EMERGENCIA PARA ATENDER A LAS VÍCTIMAS DE VIF	
Acciones	Decreto 460 de 2020
3 Atención prioritaria virtual o telefónica en atención a las medidas de seguridad por Covid-19	<p>Disponer inmediatamente de medios telefónicos y virtuales en las CF para la recepción de denuncias de VIF y maltrato infantil, articular rutas interinstitucionales de atención integral a las víctimas (Literal d), atención psicosocial y asesoría jurídica permanente a usuarios, (Literal c), para reducir la atención presencial.</p> <p>Disponer de mecanismos óptimos de notificación y citación por medios virtuales o telefónico de las CF (Literal e).</p> <p>Coordinar el trabajo remoto o por telepresencia para la prestación del servicio en las CF, cuando fuere posible, lo cual no excluye el presencial por gravedad de la situación (Literal g).</p> <p>Privilegiar audiencias y sesión virtuales (Literal f).</p> <p>Garantizar condiciones de bioseguridad que eviten el contagio o la propagación de este en las instalaciones de las CF (Literal i).</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 460 de 2020.

Las medidas educativas y de prevención se concentran en dos tipos: i) de prestación del servicio en la CF y ii) de información para la prevención de la VIF (tabla 2).

Tabla 2 - Medidas educativas y de prevención de la VIF

MEDIDAS EDUCATIVAS Y DE PREVENCIÓN DE LA VIF	
Acciones	Decreto 460 de 2020
1 De prestación del servicio en la CF	<ul style="list-style-type: none"> Generar estrategias para informar a la ciudadanía sobre los servicios de las CF, así como de los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos. El medio utilizado para la difusión de la comunicación serán las emisoras comunitarias (artículo 1, Literal n).
2 De información para la prevención de la VIF	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar campañas de prevención y atención en materia de VIF y delitos sexuales utilizando las emisoras comunitarias (artículo 1, Literal o). Se implementarán campañas de prevención de la VIF que se presente en ocasión al aislamiento preventivo generado por el Covid-19. Estas campañas estarán a cargo de diferentes organismos del Estado tanto nacionales como territoriales (artículo 4).

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 460 de 2020.

El Decreto 460 de 2020 cumple con lo dispuesto por la normativa que impone el estado de emergencia económica, social y ecológica³⁶, donde se establece, en su parte considerativa, la necesidad: i) de que normas de orden legal sean flexibilizadas con el objeto de cumplir la obligación de la atención personalizada a los usuarios; ii) la suspensión de términos legales en actuaciones jurisdiccionales y administrativas y iii) habilitar actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos con el fin de garantizar la prestación del servicio público en medio de la pandemia.

Como requisito formal de revisión constitucional del Decreto 460, la Corte Constitucional colombiana efectuó control automático a través de la Sentencia C-179 de 2020. En esta sentencia señaló lo siguiente:

³⁶ COLOMBIA. Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

- Que desde un juicio de validez sustancial, las medidas adoptadas por el decreto cumplen las exigencias materiales de constitucionalidad, puesto que dentro del marco del Estado social de derecho, la búsqueda de la prevención y protección de las víctimas por VIF es legítima, máxime que con las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio las tasas de VD aumentaron drásticamente, de acuerdo con las cifras de diferentes autoridades. En este orden de ideas, la Corte resaltó la importancia social de la función de las CF como órgano institucional garante de la vida digna libre de violencia en la familia y a la vez de actuar para la prevención, la investigación y posterior sanción de la VIF.
- Que la relación entre las medidas adoptadas por el decreto para atender y prevenir la VF y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, es manifiesta y por ende cumple por completo el juicio de conexidad desde un punto de vista interno, pues las medidas se vinculan con la parte motiva del decreto; y desde el punto vista externo, el nexo material entre las medidas de aislamiento para evitar el contagio y la propagación del Covid-19 y el aumento exponencial de la VD es evidente, luego estos factores de riesgo deben ser atendidos oportuna y eficazmente por el Estado y la sociedad.
- De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 460, este no suspende o inaplica ley o disposición normativa alguna, por lo tanto, se supera el juicio de incompatibilidad.
- Ante las circunstancias inusuales generadas por la pandemia y el aumento comprobado de la VIF consecuencia de las medidas de aislamiento, la reglamentación de la prestación ininterrumpida del servicio público de las CF, entre lo presencial y lo virtual, cumplen perfectamente con el juicio de necesidad, y propenden por evitar el contagio y la propagación del Covid-19.
- Respecto al juicio de motivación suficiente del decreto, encuentra la Corte que este está plenamente motivado y justificado por el Ejecutivo, y que las medidas adoptadas en esta disposición no violan ningún núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni trasgrede derechos intangibles o perturba las ramas del poder público, superando así, el juicio de no arbitrariedad y de intangibilidad. De igual forma, no se introducen en el decreto categorías sospechosas de trato diferenciado, por lo cumple con el juicio de no discriminación. Al no encontrar la Corte violación de los mandatos expresos en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad, el decreto cumple el juicio de no contradicción específica.
- Dos aspectos fueron cuestionados por la Corte, condicionando para su efecto la constitucionalidad, en el primero, y declarando la inexequibilidad, en el segundo.
- Respecto a los numerales n y o del artículo 1, la Corte establece que se vulnera la igualdad de trato y de proporcionalidad al establecer como único medio de difusión de la información a las emisoras comunitarias. Luego, dicha difusión gratuita también debe hacerse a cargo de todas las radiodifusores públicas, ampliando así la disposición a estas.
- De cara a la facultad jurisdiccional atribuida a los procuradores judiciales en familia, encontró la Corte que no se cumple con el juicio de conexidad interna, dado que es una función exclusiva de los jueces y defensores de familia adscritos al ICBF. En este sentido, el Ejecutivo excedió la función reglamentaria del decreto que busca la regulación de la prestación ininterrumpida del servicio público de las CF, y no atribuirle funciones impropias a un organismo de control.

4 Los problemas que enfrenta la protección de las víctimas de VIF en contextos de pandemia a través de la institucionalidad: entre lo real y lo reglado

La protección de las víctimas de VIF en contextos de Covid-19 atraviesa un número significativo de obstáculos, algunos definidos desde la misma complejidad de la pandemia y otros advertidos de tiempo atrás en momentos de normalidad y que se agudizaron en el estado de emergencia. La reglamentación del Decreto 460 de 2020 por parte del Estado colombiano para proteger a las víctimas de VIF es un intento institucional de garantizar los derechos de estas víctimas, pero deficiencias estructurales, financieras, de cobertura de los servicios entre otros, muestran un panorama poco alentador. A continuación, se abordarán en primer lugar, los principales problemas que atraviesan las CF antes de la pandemia por Covid-19, con el fin de ofrecer un panorama de las múltiples deficiencias reportadas por investigaciones e informes de organismos de control. En segundo lugar, se advertirá sobre la atención de la VIF a través de las CF durante la pandemia por Covid-19, con la implementación del decreto reglamentario.

4.1 Las comisarías de familia en Colombia: problemas mayores antes de la pandemia por Covid-19

La evaluación de las CF en Colombia ha evidenciado deficiencias en aspectos tan importantes como su funcionamiento, organización, infraestructura, recurso humano, atención a los usuarios, sistema de información, procesos de divulgación y prevención, entre otros limitantes. Muchos de estos problemas vienen dados desde la misma consagración legal y sus posteriores modificaciones legislativas que lograron desnaturalizar la figura al otorgar competencias judiciales a su labor estrictamente administrativa³⁷. Estos cambios normativos no solo perjudicaron a las víctimas de VIF, puesto que “quitó rigor al trámite judicial, y lo volvió un simple acto administrativo”³⁸, sino también, creó una dependencia económica de los municipios, lo que determinó la inexistencia de estas entidades en muchos lugares del país³⁹.

De igual forma, los múltiples deberes asignados a los funcionarios de las CF, en especial a las comisarías y comisarios, no fueron proporcionales a la capacidad y conformación de estas entidades. Sumado a esto, la asignación de funciones adicionales de las CF por parte de las administraciones municipales dispuso un uso inadecuado e irracional de las mismas⁴⁰, desbordando la posibilidad de centrar su trabajo al objeto por las que fueron creadas, atender la VIF⁴¹.

Respecto a la infraestructura, organización y atención integral por parte de las CF, los informes presenta-

³⁷ NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

³⁸ GÓMEZ LÓPEZ, Claudia; MURAD, Rocío; CALDERÓN, María Cristina. *Historias de violencia, roles, prácticas y discursos legitimadores: violencia contra las mujeres en Colombia 2000-2010*. 2013. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INV/7%20-%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%20EN%20COLOMBIA.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

³⁹ NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

⁴⁰ Sobre este punto, la Viceministra de justicia en entrevista dada al periódico El Espectador señaló que “parte del problema de las comisarías es que la ley deja abierta la posibilidad de que los alcaldes establezcan otras funciones que ellos consideren. Entonces, hay municipios –y no son pocos– en los que, por ejemplo, tienen funciones de inspección de trabajo o tienen funciones de inspector de tránsito, incluso de inspector de policía. A veces son los mismos que hacen el control interno dentro del municipio. Los municipios que son muy pobres no tienen recursos para tantos funcionarios y tratan de optimizar el presupuesto medio de los comisarios, pero eso trae un problema y es que no se pueden concentrar en lo importante”. LAS COMISARÍAS de familia tienen que estar funcionando: viceministra de Justicia. *El Espectador*, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/las-comisarias-de-familia-tienen-que-estar-funcionando-viceministra-de-justicia-articulo-912621/> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁴¹ COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Comisarías de Familia. *Línea de base nacional*. 2011. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) Acceso en: 14 mar. 2021.

dos por la Procuraduría General de la Nación no son nada alentadores. En las conclusiones de la evaluación realizada por este organismo de control en el 2011 se advierte la “inexistencia de la infraestructura adecuada, la ausencia del equipo interdisciplinario y condiciones *sine qua non* para garantizar una atención integral, digna, para evitar la revictimización”⁴², afirmación que se ratifica en el informe realizado por esta misma entidad ocho años después⁴³. Para autores como Vásquez Alfaro, Alarcón Palacio y Amaís Macías⁴⁴, las fallas del funcionamiento de las CF también se evidencian en el recurso humano de la figura del o la comisaria de familia –inadecuadas condiciones de trabajo, contratación por fuera de un sistema de carrera administrativa que evite el nombramiento de personas que no tengan el perfil requerido– y en la falta de un equipo interdisciplinario. Ambas situaciones, influenciadas por las bajas retribuciones salariales de estos cargos. Además, la salud mental de los funcionarios y funcionarias de las CF es preocupante, la falta de programas de atención en salud mental para los empleados ha desencadenado una alta prevalencia del síndrome de *burnout*, lo cual se constituye en un obstáculo para la atención de las víctimas⁴⁵.

La eficacia de las CF se ha visto cuestionada en aspectos como i) la respuesta en la atención de las víctimas: si bien se presentan las denuncias y se ordenan las medidas de protección y cauciones a las víctimas, estas acciones y medidas no responden a una verdadera atención puesto que no se da la interrupción de la violencia ejercida por el agresor, lo que constituye un proceso de revictimización⁴⁶. Además, las dificultades para seguir acompañando los hechos denunciados y el número de casos registrados exceden la capacidad de estas entidades⁴⁷, ii) limitación en la atención interdisciplinaria de la VIF pues las CF entienden mayormente su atención desde una óptica más legal que psicológica. Esta falta de atención multidisciplinaria hace que la lectura de las denuncias sea parcializada pues al agresor y a la víctima se los ubica en un conflicto entre pares iguales, equiparando estrategias neutrales de solución posible y desconociendo en muchas ocasiones asuntos tan relevantes como la perspectiva de género, donde se evidencia una relación de poder y subordinación entre el agresor y la víctima, lo cual limita la atención del problema y su solución⁴⁸.

Si bien usuarios y usuarias de las CF han afirmado que este organismo es un espacio donde son escuchados y reciben apoyo, advierten que los procesos administrativos son lentos y la atención es deficitaria, pues deben entrar a una postergada lista de espera, derivada de una agenda oficial que tiene pocas citas disponibles. De igual forma, advierten que los procesos de divulgación de la información sobre prevención

⁴² COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Comisarías de Familia. *Línea de base nacional*. 2011. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%20ene%2012-12(2).pdf) Acceso en: 14 mar. 2021.

⁴³ Dice el informe de 2019 que “la justicia familiar, desde el rol que le corresponde a las comisarías de familia, se encuentra aún lejos de cumplir las premisas de eficiencia y de atención en condiciones de dignidad, así como del ideal de una pronta y cumplida justicia. Una de las principales causas del problema es la organización y funcionamiento de estas entidades”. COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia. *Seguimiento Línea de base 2010*. 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segunda%20Vigilancia%20Procuraduria%20-%20PDF%20Final.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021; NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

⁴⁴ VÁSQUEZ ALFARO, Mónica; ALARCÓN PALACIO, Yadira; AMARÍS MACÍAS, María. Violencia intrafamiliar: efectividad de la ley en el barrio Las Flores de la ciudad de Barranquilla. *Revista de Derecho*, v. 29, p. 178-210, 2008.

⁴⁵ Se entiende como el síndrome de *burnout*. “El síndrome *burnout* o de desgaste profesional es un problema social y de salud pública. Se trata de un trastorno adaptativo crónico asociado al inadecuado afrontamiento de las demandas psicológicas del trabajo, que daña la calidad de vida de la persona que lo padece y disminuye la calidad asistencial” MINGOTE, Adán. Síndrome Burnout o síndrome de desgaste profesional. *FMC*, v. 5, n. 8, p. 493-503, 1998. En el estudio denominado *Burnout y calidad de vida profesional en operadores de justicia que atienden violencia familiar*, concluyó que “los operadores de justicia en violencia familiar tienen alto porcentaje de desgaste laboral y que, a mayor percepción de calidad de vida profesional, menor presencia de *burnout*, lo que abogaría a favor de la implementación de políticas de mejora en clima laboral y disminución de carga procesal”. MUÑOZ, Agueda *et al.* Burnout y calidad de vida profesional en operadores de justicia que atienden violencia familiar. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 37, n. 3, 2020.

⁴⁶ CASTILLO VARGAS, Elizabeth. *Feminicidio: mujeres que mueren por violencia intrafamiliar en Colombia: estudio de casos en cinco ciudades del país*. Bogotá: Profamilia Social y IPPPF, 2008.

⁴⁷ NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

⁴⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE COLOMBIA, 2019, p. 107; NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

de la VIF, los derechos que asisten a las víctimas y las estrategias legales disponibles para estas, no se dan de forma asertiva por la falta de difusión de la información. Además, existe una falta de articulación con otras entidades del Estado, como la Fiscalía General de la Nación, que atienden de forma simultánea a víctimas de VIF. Detención, registro de casos, protocolos de atención son disímiles en ambas instituciones estatales, se necesita la homogenización de los procedimientos y de los datos generados por tales violaciones, en aras de mejorar el servicio ofrecido a las víctimas⁴⁹. Es importante aclarar que la atención integral de la VIF en el ámbito territorial requiere la intervención intersectorial de, al menos, diez entidades⁵⁰, antes que no están presentes en todos los municipios lo cual limita y dificulta atender de manera integral a las víctimas y garantizar así sus derechos, “aunado a la regular articulación interinstitucional con la cual no se logra un trabajo conjunto eficiente”. Ante este panorama, no existe un sistema de información estadístico idóneo que permita conocer, en tiempo real e histórico, la gestión de las CF⁵¹, lo cual dificulta procesos de autoevaluación y mejora en el servicio prestado.

La lectura de la situación de las CF en Colombia no es nada alentadora, la descripción de sus vacíos, inconsistencias, faltantes y desmejoras reclaman una gran presencia institucional que logre darle el empuje necesario y logre fortalecerla para cumplir con “los retos que exige la garantía y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de las violencias intrafamiliar y de género”, puesto que si se sigue con la gestión actual y “las condiciones de organización e infraestructura encontradas, desatendiendo la garantía de los derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar”⁵², estas entidades estarán condenadas a desaparecer.

4.2 Las comisarías de familia en Colombia: atención de la VIF durante la pandemia por Covid-19 e identificación de la población más vulnerable en la ciudad de Medellín y Envigado

Con la expedición del Decreto 460 de 2020, el Gobierno Nacional de Colombia buscó proporcionar las herramientas necesarias para atender y prevenir la VD en contextos de pandemia. Si bien el decreto fue calificado como novedoso, este desconoce aspectos tan importantes como la cobertura del servicio y la identificación de posibles agresiones por fuera del núcleo familiar, “no todos los lugares del país cuentan con comisarías de familia, solo se ubican en zonas urbanas y no toda la violencia ocurre al interior (sic) de la familia”⁵³. Unido a esto, muchas CF no estaban funcionando cuando empezaron las medidas de aislamiento preventivo por el coronavirus⁵⁴, situación que motivó la expedición del decreto para promover la prestación

⁴⁹ NIÑO CONTRETERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.

⁵⁰ Estas entidades son: Centro Zonal, Comando de Policía, Policía de Infancia, Centro de Salud, Medicina Legal, Juzgado, Fiscalía, Personería, Defensoría y Procuraduría. COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia. *Seguimiento Línea de base 2010*. 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segunda%20Vigilancia%20Procuraduria%20-%20PDF%20Final.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁵¹ COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia. *Seguimiento Línea de base 2010*. 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segunda%20Vigilancia%20Procuraduria%20-%20PDF%20Final.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁵² COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia. *Seguimiento Línea de base 2010*. 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segunda%20Vigilancia%20Procuraduria%20-%20PDF%20Final.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁵³ CHAPARRO MORENO, Liliana; ALFONSO, Heyder. Impactos de la Covid-19 en la violencia contra las mujeres: el caso de Bogotá (Colombia). *Nova*, v. 18, n. 35, p. 115-119, 2020.

⁵⁴ MARTÍNEZ-RESTREPO, Susan et al. *Violencias basadas en género en tiempos de Covid-19*. 2020. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4012/Repór_Septiembre_2020_Mart%20c3%adnez_y_et_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acceso en: 14 mar. 2021; LAS COMISARÍAS de familia tienen que estar funcionando: viceministra de Justicia. *El Espectador*, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/las-comisarias-de-familia-tienen-que-estar-funcionando-viceministra-de-justicia-articulo-912621/> Acceso en: 14 mar. 2021. Al respecto los autores exponen sobre el caso colombiano: “se descubrió que 590 comisarías colombianas carecían de servicios básicos de infraestructuras, como internet o un teléfono adicional para recibir llamadas sobre la violencia doméstica, sin mencionar la falta de medicamento o alimentos para víctimas de violencia. Colombia resultó estar completamente desprevenida para enfrentar este fenómeno”. “*But it was soon discovered that 590 Colombian police stations lacked basic infrastructures such as the Internet or an additional phone to receive calls about domestic violence, not to*

ininterrumpida del servicio de las CF en el país⁵⁵. Además, el decreto comenzó a regir desde el 25 de marzo y muchas de las medidas ordenadas están apenas implementándose o esperando a ser ejecutadas⁵⁶.

Se evidencia, entonces, que las deficiencias estructurales que acompañan estas dependencias desde hace largo tiempo se profundizaron con la crisis sanitaria, por lo que sus servicios se siguen prestando de forma restringida, con poco personal capacitado, con atención deshumanizada de las víctimas y su entorno familiar, además de enfrentar una gran precariedad financiera que, en definitiva, mina la autonomía de sus funciones y funcionarios⁵⁷. Tal vez esta precariedad financiera resume la causa de los múltiples problemas para lograr la efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para atender la VIF en medio de la pandemia. De acuerdo con información suministrada por la Alcaldía de Medellín⁵⁸, el municipio, uno de los más importantes del país, sigue ejecutando el mismo presupuesto ordenado para el año 2019 dentro del programa *Fortalecimiento de las comisarías de familia en el marco del sistema de justicia cercana al ciudadano* y no se encuentra contemplado específicamente un rubro adicional para la implementación del decreto legislativo en los territorios. En el mismo sentido, conforme a la respuesta dada por la alcaldía de Envigado a través de la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, segundo municipio más importante del departamento de Antioquia después de Medellín no destinó ningún rubro adicional o específico con el argumento de que la oficina de talento humano suministró los elementos de bioseguridad. En este orden de ideas, las medidas administrativas tomadas poscuarentena muestran que las rutas de atención para atender la VD no serán vistas como prioridad y, por ende, se reducirán las apropiaciones para estos rubros para el año 2021⁵⁹. Y, si bien la falta de presupuesto de las CF afecta drásticamente las funciones a su cargo, las pocas medidas tomadas para atender a las víctimas de VIF —medidas que se sustentan, en su mayoría, en la utilización de medios virtuales—, encuentran más limitaciones que fortalezas. Un país en el que cerca de 23,8 millones de personas no tienen acceso a internet —o bien porque están en zonas apartada del país en las cuales no se cuenta con cobertura o bien porque no tienen la capacidad económica para adquirir el servicio o un computador⁶⁰—, discrimina el acceso del servicio público destinándolo a un grupo de personas específicas que habitan ciertos territorios y ostentan un estatus económico determinado. En definitiva, no es un servicio público de acceso para todos.

Ahora bien, en relación con la población más afectada por VIF en los municipios de Medellín y Envigado, se lograron recolectar los siguientes datos: i) según lo informado por la alcaldía de Medellín durante el

mention already about any medication or food for victims of violence. Colombia turned out to be completely unprepared for the aggravation of this negative phenomenon". STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020.

⁵⁵ MARTÍNEZ-RESTREPO, Susan et al. *Violencias basadas en género en tiempos de Covid-19*. 2020. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4012/Repor_Septiembre_2020_Mart%c3%adnez_y_et_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acceso en: 14 mar. 2021; LAS COMISARÍAS de familia tienen que estar funcionando: viceministra de Justicia. *El Espectador*, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/las-comisarias-de-familia-tienen-que-estar-funcionando-viceministra-de-justicia-articulo-912621/> Acceso en: 14 mar. 2021.

⁵⁶ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico el día 9 de diciembre de 2020*. Radicado n.º 202030457757. Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2020.

⁵⁷ ESPINOSA-BEJARANO, María del Pilar. Enemigo silente durante la pandemia Covid-19 en Colombia: la violencia contra la mujer. *Salutem Scientia Spiritus*, v. 6, suppl. 1, p. 181-186, 2020; MARTÍNEZ-RESTREPO, Susan et al. *Violencias basadas en género en tiempos de Covid-19*. 2020. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4012/Repor_Septiembre_2020_Mart%c3%adnez_y_et_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acceso en: 14 mar. 2021.

⁵⁸ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico el día 9 de diciembre de 2020*. Radicado n.º 202030457757. Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2020.

⁵⁹ En la Alcaldía de Medellín se dispondrá para el próximo año una disminución de los rubros asignados para las CF: “La Unidad de Comisarías de Familia adscrita a la Secretaría de Seguridad y Convivencia tiene asignado el Proyecto “Fortalecimiento de las comisarías de familia en el marco del sistema de justicia cercana al ciudadano” el cual cuenta, para la presente vigencia, con un Presupuesto de \$6.006.168.765 y para la vigencia 2021 contará con un presupuesto de \$4.262.884.700”. ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico el día 9 de diciembre de 2020*. Radicado n.º 202030457757. Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2020.

⁶⁰ DÍA internacional del internet: ¿Cómo está Colombia en conectividad? *Semana*, 2020. Disponible en: <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/cuantas-personas-tienen-acceso-a-internet-en-colombia/672031/> Acceso en: 14 mar. 2021.

año pasado se presentaron 3.952 denuncias por VIF, de las cuales 3.384 correspondieron a mujeres, y entre ellas, 2.547 de mujeres entre los 18 y 55 años de edad⁶¹; de otro lado y ii) conforme los datos suministrados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia del municipio de Envigado, durante la anualidad pasada se presentaron 213 denuncias por VIF, de las cuales 164 fueron elevadas por mujeres, y el grupo etario más afectado se ubicó ente los 30 y 60 años de edad⁶².

5 Conclusiones

Las medidas de aislamiento social adoptadas por los Estados, como el colombiano, para enfrentar el contagio y la propagación del Covid-19 han tenido un impacto directo sobre el aumento significativo de la VD o VIF y así, las víctimas no solo están separadas de su círculo de seguridad, amigos y familiares, sino que también experimentan el llamado aislamiento funcional pues estas se sienten separadas de una institucionalidad que las proteja y atienda, en parte porque la atención del Estado está volcada en solucionar, casi exclusivamente, la crisis sanitaria a la que ha llevado la pandemia.

Como un llamado urgente, las agencias internacionales, como la Agencia de Salud Sexual y Reproductiva de las Naciones Unidas (UNFPA) y la CIDH, han pronosticado escenarios complejos donde la VIF en contextos de Covid-19 se torna sistemática, mucho más violenta y carente de garantías institucionales para proteger a sus víctimas, todo esto en un panorama que augura incremento en los casos de coronavirus y por ende nuevos aislamientos sociales para proteger a la población de la pandemia.

Una de las soluciones propuestas para atender la VIF en la pandemia por Covid-19, y por ende garantizar los derechos de las víctimas, ha sido a través de enmiendas legislativas y normativas, que en el caso colombiano se hicieron a través del Decreto Legislativo 460 de marzo de 2020, que centró la atención de las víctimas en la figura de las CF y dividió su atención en dos líneas base: i) medidas de emergencia y ii) medidas educativas y de prevención. Las medidas de emergencia se centraron en: atención prioritaria presencial, procedimientos administrativos de atención y atención prioritaria virtual o telefónica para la prestación del servicio de acuerdo con las medidas de seguridad estimadas para evitar contagios o propagación del Covid-19. Y las medidas educativas y de prevención, que se concentraron en dos tipos: de prestación del servicio en la CF y de información para la prevención de la VIF.

Si bien las CF han sido por muchos años una de las instituciones gubernamentales garantes y protectoras de las víctimas de VIF, sus deficiencias en aspectos como el funcionamiento y organización, así como problemas significativos en la infraestructura, recurso humano, atención a los usuarios, sistema de información, procesos de divulgación y prevención, entre otros, muestran una institución que atraviesa problemas estructurales de fondo, situación que no ha mejorado hasta ahora, en plena crisis sanitaria por el Covid-19 y de salud pública por la VD.

Podría pensarse que el decreto legislativo expedido para conjurar la crisis podría ser un remedio no solo para solucionar el problema de la VIF, sino también para corregir los problemas de antaño que acompañan a las CF, pero este decreto no va más allá de un planteamiento formal sin efectividad clara, puesto que no incluye la asignación de fondos adicionales para implementar lo regulado, no es clara la asignación presupuestal necesaria para atender la crisis. Así se pudo advertir en las respuestas dadas a los derechos de petición por parte de las Alcaldías de Medellín y Envigado, según las cuales, no existió modificación ni adición presupuestal para sus respectivas CF. Lo que sí hace el Estado, en este caso el Ejecutivo, es simplificar y

⁶¹ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico el día 9 de diciembre de 2020*. Radicado n.º 202030457757. Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2020.

⁶² SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA. *Respuesta a Derecho de petición remitida vía correo electrónico el día 18 de febrero de 2021*. Envigado Colombia: Alcaldía de Envigado. 2021.

flexibilizar procedimientos que sean acordes con los protocolos de bioseguridad en la presencialidad y asistencia remota a través de la virtualidad, virtualidad que parece ser más excluyente y exclusiva en un país con baja conectividad y acceso para toda la población.

Finalmente, quedó evidenciado con los datos recolectados en los municipios de Medellín y Envigado, que la población más vulnerable frente a la VD, en los contextos de pandemia, es la femenina; y esta situación indica que los avances sociales, políticos y jurídicos para prevenir y eliminar la violencia de género intrafamiliar ha recibido un revés importante durante el año 2020, que requiere de la acción efectiva del Estado, materializando las garantías formalmente descritas en los instrumentos legales y jurisprudenciales.

Referencias

AGENCIA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS. *Nuevas proyecciones del UNFPA predicen consecuencias catastróficas para la salud de las mujeres en el marco de la propagación de la pandemia de Covid-19*. 2020. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/press/nuevas-proyecciones-del-unfpa-predicen-consecuencias-catastr%C3%B3ficas-para-la-salud-de-las> Acceso en: 14 mar. 2021.

AGUIRRE FERNÁNDEZ, Richard. Maltrato infantil, sin un sistema único de registro. *El Colombiano*, 2020. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/maltrato-infantil-sin-un-sistema-unico-de-registro-KP13941597/> Acceso en: 14 mar. 2021.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico el día 9 de diciembre de 2020*. Radicado n.º 202030457757. Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2020.

CASTILLO VARGAS, Elizabeth. *Feminicidio: mujeres que mueren por violencia intrafamiliar en Colombia: estudio de casos en cinco ciudades del país*. Bogotá: Profamilia Social y IPPPF, 2008.

CHAPARRO MORENO, Liliana; ALFONSO, Heyder. Impactos de la Covid-19 en la violencia contra las mujeres: el caso de Bogotá (Colombia). *Nova*, v. 18, n. 35, p. 115-119, 2020.

COLOMBIA. *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Decreto 4799 de 20 de diciembre de 2011*. Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1551034> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020*. Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de emergencia económica, social y ecológica. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20460%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 1257 de 4 de diciembre de 2008*. 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. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2008_col_ley1257.pdf Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 1959 de 20 de junio de 2019*. Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201959%20DEL%2020%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 294 de 16 de julio de 1996*. Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1996_col_ley294.pdf Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 575 de 9 de febrero de 2000*. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1996_col_ley294.pdf Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 599 de 24 de julio de 2000*. Por la cual se expide el Código Penal. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Ley 906 de 31 de agosto de 2004*. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/codigo_de_procedimiento_penal_colombia.pdf Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Comisarías de Familia. *Línea de base nacional*. 2011. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Procurando%206%20ene%2012-12(2).pdf) Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. Procuraduría General de la Nación de Colombia. Segunda vigilancia superior a las comisarías de familia. *Seguimiento Línea de base 2010*. 2019. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segunda%20Vigilancia%20Procuraduria%20-%20PDF%20Final.pdf> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Sentencia C-179 de 17 de junio de 2020*. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-179-20.htm> Acceso en: 14 mar. 2021.

COLOMBIA. *Vicepresidencia y CPEM fortalecen línea de atención 155 ante incremento en reportes de violencia intrafamiliar*. 2020. Disponible en: <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Vicepresidencia-y-CPEM-fortalecen-linea-de-atencion-155-ante-incremento-en-reportes-de-violencia-intrafamiliar.aspx> Acceso en: 14 mar. 2021.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp> Acceso en: 14 mar. 2021.

CONOZCA la ley que modifica y adiciona el delito de violencia intrafamiliar. *Ambito Jurídico*, 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/conozca-la-ley-que-modifica-y-adiciona-el-delito-de-violencia-intrafamiliar> Acceso en: 14 mar. 2021.

DÍA internacional del internet: ¿Cómo está Colombia en conectividad? *Semana*, 2020. Disponible en: <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/cuantas-personas-tienen-acceso-a-internet-en-colombia/672031/> Acceso en: 14 mar. 2021.

ESPINO, Diana; AGUILERA, Rafael. *Democracia, derechos humanos y violencia de género*. México: Editorial Fontamara, 2011.

ESPINOSA-BEJARANO, María del Pilar. Enemigo silente durante la pandemia Covid-19 en Colombia: la violencia contra la mujer. *Salutem Scientia Spiritus*, v. 6, suppl. 1, p. 181-186, 2020.

FORBES BRIGHT, Candace; BURTON, Christopher; KOSKY, Madison. Considerations of the impacts of COVID-19 on domestic violence in the United States. *Social Sciences & Humanities Open*, v. 2, n. 1, p. 1-5, 2020.

GÓMEZ LÓPEZ, Claudia; MURAD, Rocío; CALDERÓN, María Cristina. *Historias de violencia, roles, prácticas y discursos legitimadores: violencia contra las mujeres en Colombia 2000-2010*. 2013. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INV/7%20-%20VIOLEN->

- CIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%20EN%20COLOMBIA.pdf Acceso en: 14 mar. 2021.
- KHAN, Shehzad *et al.* Radiological assessment of domestic violence during covid-19 lockdown, in-depth study on pakistani population. *Pakistan Journal of Radiology*, v. 30, n. 4, p. 240-245, 2020.
- LAS COMISARÍAS de familia tienen que estar funcionando: viceministra de Justicia. *El Espectador*, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/las-comisarias-de-familia-tienen-que-estar-funcionando-viceministra-de-justicia-articulo-912621/> Acceso en: 14 mar. 2021.
- MARTÍNEZ-RESTREPO, Susan *et al.* *Violencias basadas en género en tiempos de Covid-19*. 2020. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4012/Repor_Septiembre_2020_Mart%c3%adnez_y_et_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acceso en: 14 mar. 2021.
- MINGOTE, Adán. Síndrome Burnout o síndrome de desgaste profesional. *FMC*, v. 5, n. 8, p. 493-503, 1998.
- MOREIRA, Diana; PINTO DA COSTA, Mariana. The impact of the Covid-19 pandemic in the precipitation of intimate partner violence. *International Journal of law and Psychiatry*, n. 71, p. 1-6, 2020.
- MUÑOZ, Agueda *et al.* Burnout y calidad de vida profesional en operadores de justicia que atienden violencia familiar. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 37, n. 3, 2020.
- NIÑO CONTRERAS, María Isabel. Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios sociojurídicos. *Revista de Derecho Público*, n. 33, p. 1-29, 2014.
- RUIZ-PÉREZ, Isabel; PASTOR-MORENO, Guadalupe. Medidas de contención de la violencia de género durante la pandemia de Covid-19. *Gaceta Sanitaria*, n. 1859, p. 1-6, 2020.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA. *Respuesta a Derecho de petición remitida vía correo electrónico el día 18 de febrero de 2021*. Envigado Colombia: Alcaldía de Envigado. 2021.
- STOIANOVA, Tatiana; OSTROVSKA, Liudmyla; TRIPULSKYIR, Grygorii. Covid-19: pandemic of domestic violence. *Ius Humani. Law Journal*, v. 9, n. 2, p. 111-136, 2020.
- VÁSQUEZ ALFARO, Mónica; ALARCÓN PALACIO, Yadira; AMARÍS MACÍAS, María. Violencia intrafamiliar: efectividad de la ley en el barrio Las Flores de la ciudad de Barranquilla. *Revista de Derecho*, v. 29, p. 178-210, 2008.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.