

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, la Comisaría de Familia del Municipio de Urrao y el Defensor de Familia del ICBF, Centro Zonal Penderisco / REGLAS DE TRANSICIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 1878 DE 2018 – Regulan expresamente procesos en curso**

Las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo señalado regulan expresamente los “*procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley*”, esto es, en los que para el 9 de enero de 2018 se hubiere abierto la investigación para la protección de los derechos en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2018. Para su aplicación tenemos en cuenta los siguientes elementos: Los procesos en los que aún no se hubiere definido la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme a la legislación vigente al momento de su apertura, es decir situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose por ella y no por la ley nueva. En firme la declaratoria de “*situación de vulnerabilidad o adoptabilidad*” se continuará con el proceso de seguimiento conforme con lo previsto en la Ley 1878 de 2018. En los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 que cuenten con la declaratoria en situación de derechos, se aplicará la Ley 1878 de 2018, en lo relativo al “seguimiento de las medidas”.

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN PROCESO DE RESTABLECIMIENTO – Norma especial de aplicación prevalente. Ley 1078 de 2018**

El artículo 3º de la Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 (...) y establece las siguientes medidas mientras el conflicto se resuelve: Configura como ejercicio de competencia a prevención las actuaciones que adelanta la primera autoridad que conoció del proceso y que debe seguir conociendo mientras se resuelve el conflicto. Asigna al juez de familia la competencia para resolver el conflicto de competencias administrativas. Confiere plena validez a la actuación y a la decisión, cuando el juez de familia encuentre que la autoridad administrativa que adelantó el proceso no era la competente. (...) El procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos es una actuación administrativa regulada en ley especial – Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 -, y por consiguiente las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir sus vacíos. Precisamente el artículo 39 del CPACA suplía la ausencia de norma especial para resolver los conflictos de competencia que se presentan entre comisarios, defensores de familia e inspectores de familia, en las distintas actuaciones de que trata el Libro Primero de la Ley 1098 de 2006. La Ley 1878 confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse para conocer, adelantar o decidir un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos. De manera que sobre ese punto ya no hay vacío sino norma especial de aplicación prevalente. Significa entonces que la Sala ya no es la llamada a dirimir los conflictos de competencia que se susciten en razón de un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos; y los que le sean presentados deberán ser remitidos al juez de familia que corresponda al domicilio del menor, siguiendo la regla de competencia territorial y previo el estudio del expediente a la luz de la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018 y las reglas de transición establecidas en el artículo 13 de la misma Ley 1878

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 / LEY 1878 DE 2018 –

**COMPETENCIA DE JUECES DE FAMILIA EN PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS – Para resolver conflictos en la iniciación de la actuación administrativa / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia para resolver conflictos relacionados con la autoridad de familia que debe hacer seguimiento de las medidas de restablecimiento de derechos / SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS – Autoridad competente**

La Ley 1878 de 2018 determinó que los jueces tendrían la competencia para resolver los conflictos que surjan entre las autoridades administrativas en el marco del proceso de restablecimiento de derechos, específicamente en la iniciación de la actuación administrativa contenida en el párrafo 3º del artículo 3º modificadorio del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006. Por lo tanto, la Sala advierte que la modificación hecha por la Ley 1878 de 2018 solo restringió la competencia de este Órgano Consultivo en lo concerniente a la etapa señalada de iniciación del proceso de restablecimiento de derechos y no a la etapa de seguimiento de las medidas que se adopten como consecuencia del citado proceso de familia. (...) La Sala ha reiterado que las autoridades competentes que ordenen medidas de protección o restablecimiento de derechos deberán reportarlas al coordinador o coordinadora del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del respectivo municipio, funcionario que debe, por una parte, hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas, y por otra, articular y organizar aquellas que ordenen las autoridades competentes. Lo anterior, con fundamento en el artículo 96 de la Ley 1098 de 2006. Por lo anterior, la Sala declarará competente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Antioquia, para que por conducto del coordinador del Centro Zonal de Penderisco, efectúe el seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por el Comisario de Familia del municipio de Urrao, respecto de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 53 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 96 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 99 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 13 /

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00084-00(C)**

**Actor: JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA DE URRAO**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

El 14 de marzo de 2018 el Juzgado Promiscuo de Familia de Urrao, Antioquia, remite a la Sala de Consulta y Servicio Civil el presunto conflicto de competencias administrativas suscitado entre ese despacho y la Comisaría de Familia de Urrao, Antioquia (folio 13 del cuaderno principal), con fundamento en los siguientes hechos:

1. El 8 de junio de 2016 la Comisaría de Familia de Urrao emitió Auto de apertura de investigación y pruebas en proceso de restablecimiento de derechos de los niños M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. (folio 306 a 307, carpeta 2).
2. El 5 de octubre de 2016 la Comisaría de Familia de Urrao a través de la Resolución N. 090, resolvió declarar en situación de vulneración de derechos a los menores de edad M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. y ordenó continuar como medida de restablecimiento la atención de los menores en hogar sustituto, de la siguiente forma:

*“ARTICULO PRIMERO: Declarar en situación de VULNERACIÓN DE DERECHOS a los niños M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q., hijos de Y.M.Q.H. nacida el 24 de mayo de 1983 en Salgar-Ant, quienes ingresaron a Medida de Restablecimiento de Derechos el 08 de junio de 2016, de conformidad con lo consagrado en los artículo 53, 59 y siguientes de la ley 1098 de 2006.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Continuar con la medida de restablecimiento de Derechos a favor de los niños M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q., hijos de Y.M.Q.H., es decir la establecida en los artículos 53 y 60 de la ley 1098, o sea la Modalidad de Hogar Sustituto (...).*

*(...)*

*ARTÍCULO CUARTO: Efectúese el seguimiento del caso, (...)* (folios 92 a 99, carpeta 1)

3. Oficio del 23 de febrero de 2018, por medio del cual la Comisaría de Familia de Urrao, Antioquia remite por competencia al Juzgado Promiscuo de Familia para que continúe con el seguimiento del proceso de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. (folios 1 a 4).
4. Auto del 23 de febrero de 2018, por medio del cual el Juzgado rechaza su competencia para continuar con el proceso de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. y señala la necesidad de que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado proceda a resolver el presunto conflicto administrativo de competencias.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite de este conflicto (folio 15)

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Personería Municipal de Urrao, Antioquia, al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Urrao, a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Penderisco de la Regional de Antioquia del ICBF, a la Comisaría de Familia del Municipio de Urrao y a la señora Yesenia María Quiroz Herrera.

Se advierte que en la comunicación se informó a las partes e interesados que la Sala analizaría las diligencias de conformidad con el parágrafo tercero del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 adicionado por el artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, en concordancia con el artículo 13 de la misma Ley 1878 (folios 17 a 18).

Obra constancia secretarial de que no recibieron escritos de las partes dentro del término dado por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (folio 19).

### **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Teniendo en cuenta que las partes no presentaron alegatos o consideraciones se procede a presentar los argumentos expuestos dentro los diferentes actos administrativos que obran dentro del expediente.

#### **1. Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Urrao**

En primer lugar cita el artículo 96 de la Ley 1098 de 2006 y señaló que conforme a la norma en cita corresponde *“a los Defensores y Comisarios de Familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, en tratados internacionales, Constitución Política y el Código de la infancia y la adolescencia, agregando que el seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por aquellos en favor de estos, estará a cargo del respectivo coordinar del centro zonal del ICBF”*.

En segundo lugar, revisó el trámite del proceso de restablecimiento de derechos establecido en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006 y la modificación establecida por la Ley 1878 de 2006. Con fundamento en ello señaló que, en principio, son las autoridades administrativas en asuntos de familia los funcionarios competentes para conocer y decidir sobre el proceso de restablecimiento de derechos y como excepción los Jueces de Familia, con ocasión a la pérdida de competencia, la cual se da cuando no resuelve la situación jurídica del niño, niña o adolescente dentro de los seis meses siguientes de la presunta amenaza o vulneración de sus derechos, o cuando se excede el término inicial de seguimiento sin emitir prórroga.

En tercer lugar, revisó el artículo 103 de la Ley 1878 de 2006 y su modificación hecha por la Ley 1898 de 2018 y determinó que la citada norma señaló un plazo de 18 meses para resolver la situación de los niños, niñas y adolescentes en cuyo beneficio se hubiere adoptado una medida de protección razón por la cual considera que el citado término que tenía el Comisario de Familia de Urrao no ha concluido.

Es así que con base en lo anterior no avoca conocimiento y solicita a la Sala dirima el presunto conflicto de competencias, declarando que la Comisaría tiene la

competencia para continuar con el trámite de seguimiento a la medida de restablecimiento de derechos.

## **2. Comisaria de Familia del Municipio de Urrao**

El Comisario de Familia en Auto del 23 de febrero de 2018 remitió por competencia el proceso de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q, al Juzgado primero Promiscuo de Familia por considerar que conforme al artículo 119 numeral cuarto de la Ley 1098 de 2006, el citado despacho municipal perdió competencia para continuar con el citado proceso de familia. Por lo anterior, remitió las diligencias al juzgado para que continuara con el seguimiento de las medidas tomadas para restablecer los derechos de los menores.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Ley 1878 de 2018<sup>1</sup> introdujo varias modificaciones a la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia -, fue publicada el 9 de enero de 2018, fecha a partir de la cual se entiende que entró a regir de manera integral en todo el territorio nacional.

El artículo 3º de la citada Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 y le adicionó el párrafo tercero conforme al cual los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas en los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos serán resueltos por los jueces de familia.

En consecuencia, la Sala estima procedente hacer una revisión de las normas legales, con base en la cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el (presunto) conflicto que le ha sido planteado y fundamentará la decisión que corresponda.

La enunciada revisión comprende: a) la competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para resolver los conflictos de competencias administrativas; b) la posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso -; c) el alcance del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1878 de 2018 frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia; d) la vigencia de la Ley 1878 de 2018; e) las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018.

#### **a) Competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, expedido por la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, regula en su Parte Primera

---

<sup>1</sup> Ley 1878 del 09 de enero del 2018, *“Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011 (enero 18) *“Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

el “Procedimiento administrativo” que deben aplicar las “autoridades”<sup>3</sup> cuando cumplan funciones administrativas que no tengan un procedimiento especial o para suplir sus vacíos.

Dentro de las reglas del procedimiento administrativo general (Título III, Capítulo I) del CPACA, está incluido el artículo 39, conforme al cual:

*“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.*

*De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.*

*En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.*

*Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán.”*

La competencia asignada a la Sala en el transcrito artículo 39, se recoge en el artículo 112, de la Parte Segunda del CPACA, Título II, relativo a la Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

*“Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil (...)*

*(...) La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...) 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. (...).”*

---

<sup>3</sup> Ley 1437 de 2011, artículo segundo: *“Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades./ Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”*

Con base en estas disposiciones, la Sala ha ejercido su competencia para resolver conflictos de competencias administrativas que reúnan las siguientes condiciones:

(i) Que el conflicto involucre al menos una autoridad del orden nacional, o autoridades territoriales que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo;

(ii) que existan al menos dos autoridades que reclamen o nieguen el ejercicio de una competencia;

(iii) que la actuación dentro de la cual se suscita el conflicto sea de naturaleza administrativa, y

(iv) que dicha actuación administrativa se refiera a un asunto particular y concreto.

En consecuencia, los conflictos de competencias que pueden surgir entre las autoridades que adelantan las actuaciones administrativas reguladas en el Libro Primero – “La Protección Integral” – del Código de la Infancia y la Adolescencia – Ley 1098 de 2006 -, son de conocimiento de la Sala como regla general, con la excepción derivada de la norma especial incorporada al procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos por la Ley 1878 de 2018 como se explicará más adelante.

#### **b) La posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso -**

Dispone la norma en cita:

*“Artículo 21. Competencia de los jueces de familia en única instancia. Los jueces de familia conocen en única instancia de los siguientes asuntos: (...).*

*16. De los conflictos de competencia en asuntos de familia que se susciten entre defensores de familia, comisarios de familia, notarios e inspectores de policía.”*

La entrada en vigencia del Código General del Proceso, a partir del 1º de enero de 2016, hizo necesario el estudio de la norma transcrita porque para la Sala no resultaba claro si el numeral 16 del artículo 21 del Código General del Proceso (al asignar a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia en asuntos de familia que se presenten entre comisarios de familia, defensores de familia, inspectores de policía y notarios) quiso referirse solamente a los conflictos de competencia que se susciten entre tales autoridades cuando ejerzan excepcionalmente funciones jurisdiccionales, o también cuando ejerzan funciones administrativas.

De dicho análisis la Sala concluyó que el Código General del Proceso no modificó ni derogó en forma expresa o tácita ninguna de las disposiciones señaladas en el CPACA respecto de los conflictos de competencias administrativas, ya que si bien el artículo 21 del CGP otorgó a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades antes mencionadas, esta competencia no resultó opuesta o incompatible con lo dispuesto para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y los tribunales administrativos en los artículos 39, 112 numeral 10, y 151, numeral 3º, del CPACA.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 21, numeral 16 del CGP no implicó la pérdida de competencia de la Sala para resolver conflictos de competencias administrativas en materia de familia, se concluyó que la Sala y los jueces de familia tienen competencia concurrente y a prevención, y así se ha continuado ejerciendo.

**c) El alcance del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1878 de 2018 frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia**

La Ley 1878 de 2018 modificó la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, específicamente en los artículos 52 (verificación de la garantía de derechos), 56 (ubicación en medio familiar), 99 (iniciación del proceso administrativo de restablecimiento de derechos) 100 (trámite del proceso), 102 (citaciones y notificaciones), 103 (carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos) 107, 108, 124, 126 y 127 (sobre adopción) y 110 (permiso para salir del país). Además, el artículo 13 de la Ley 1878 establece un régimen de transición.

Las mencionadas modificaciones, en cuanto al Libro Primero del Código de la Infancia y la Adolescencia, se refieren, *grosso modo*, a: (i) el trámite de verificación de los derechos de los menores (artículo 1º), como etapa o actuación anterior y separada del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos y a los procedimientos especiales sobre custodia, alimentos y visitas; (ii) el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos (artículos 3º a 6º); (iii) el trámite del seguimiento de las medidas de protección (artículo 6º); (iv) los trámites administrativos subsiguientes a la declaratoria de adoptabilidad (artículos 7º y 8º); (v) el trámite para el permiso de salida de país (artículo 9º).

Para establecer la incidencia de las modificaciones mencionadas en la función de la Sala de Consulta y Servicio Civil de dirimir los conflictos de competencia entre autoridades en ejercicio de función administrativa, se analizará (i) el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos; (ii) los trámites de seguimiento y modificación de medidas de protección y los procedimientos especiales, en vía administrativa, sobre custodia, visitas, alimentos y la declaración de adoptabilidad.

(i) El procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos.

El artículo 3º de la Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 para precisar aspectos atinentes al auto de apertura y a su contenido, y le adicionó tres párrafos, de los cuales interesa el tercero, conforme al cual:

*“En caso de conflicto de competencia entre autoridades administrativas, el proceso de restablecimiento de derechos deberá ser tramitado a prevención por la primera autoridad que tuvo conocimiento del asunto, hasta tanto el juez de familia resuelva el conflicto.*

*El juez de familia tendrá un término de quince (15) días para resolver el conflicto de competencia que se presente y en caso de no hacerlo incurrirá en causal de mala conducta.*

*En caso de declararse falta de competencia respecto de quién venía conociendo a prevención, lo actuado conservará plena validez, incluso la resolución que decida el fondo del proceso.”*

En su tenor literal, el párrafo transcrito parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que en el Código de la Infancia

y la Adolescencia están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, y establece las siguientes medidas mientras el conflicto se resuelve:

- Configura como ejercicio de competencia a prevención las actuaciones que adelanta la primera autoridad que conoció del proceso y que debe seguir conociendo mientras se resuelve el conflicto.
- Asigna al juez de familia la competencia para resolver el conflicto de competencias administrativas.
- Confiere plena validez a la actuación y a la decisión, cuando el juez de familia encuentre que la autoridad administrativa que adelantó el proceso no era la competente.
- Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

El procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos es una actuación administrativa regulada en ley especial – Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 -, y por consiguiente las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir sus vacíos<sup>4</sup>.

Precisamente el artículo 39 del CPACA suplía la ausencia de norma especial para resolver los conflictos de competencia que se presentan entre comisarios, defensores de familia e inspectores de familia, en las distintas actuaciones de que trata el Libro Primero de la Ley 1098 de 2006.

La Ley 1878 confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse para conocer, adelantar o decidir un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos. De manera que sobre ese punto ya no hay vacío sino norma especial de aplicación prevalente.

Significa entonces que la Sala ya no es la llamada a dirimir los conflictos de competencia que se susciten en razón de un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos; y los que le sean presentados deberán ser remitidos al juez de familia que corresponda al domicilio del menor, siguiendo la regla de competencia territorial y previo el estudio del expediente a la luz de la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018 y las reglas de transición establecidas en el artículo 13 de la misma Ley 1878, como se explicará más adelante en los literales d) y e).

(ii) Los trámites de seguimiento y modificación de medidas de protección y los procedimientos especiales, en vía administrativa, sobre custodia, visitas, alimentos y la declaración de adoptabilidad

Con relación al seguimiento de las medidas de protección que se imponen en favor del menor como culminación de un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, debe la Sala hacer las siguientes observaciones:

- La Ley 1878 no modificó el artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia. En consecuencia, de acuerdo con el inciso segundo, el seguimiento de las medidas continúa a cargo del Coordinador del respectivo Centro Zonal:

---

<sup>4</sup> Confrontar artículo 2º, Ley 1437/11

**“Artículo 96. Autoridades Competentes.** Corresponde a los defensores de familia y comisarios de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el presente Código.

El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del **respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**”<sup>5</sup>  
(Negritas y subrayas fuera del texto).

- La Ley 1878 sí introdujo reglas, trámites y términos para el ejercicio de la función de seguimiento, en el artículo 6º, que modificó el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006. Así, en los incisos cuarto, quinto y séptimo, determinó:

“... ”

*En los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente este ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.*

*En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por Estado.*

... ”

*Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional hará la remisión al Juez de Familia.”*

Así las cosas, conforme lo expuesto anteriormente y los antecedentes del caso en concreto, se tiene que el proceso de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q, ya tuvo un acto por medio del cual se definió la situación jurídica de los menores, por lo que el paso siguiente es adelantar el respectivo seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por el Comisario de Familia.

Respecto de los trámites sobre custodia, visitas y alimentos, destaca la Sala:

---

<sup>5</sup> La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-228-08, mediante Sentencia C-740-08 de 23 de julio de 2008, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería.

Inciso declarado EXEQUIBLE, por el cargo analizado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-228-08 del 5 de marzo de 2008.

- El artículo 1º de la Ley 1878, al modificar el artículo 52 de la Ley 1098 para precisar el trámite de “verificación de la garantía de derechos”, adicionó el parágrafo tercero, conforme al cual:

*“Parágrafo 3º. Si dentro de la verificación de la garantía de derechos se determina que es un asunto susceptible de conciliación, se tramitará conforme la ley vigente en esta materia; en el evento que fracase el intento conciliatorio, el funcionario mediante resolución motivada fijará las obligaciones provisionales respecto a custodia, alimentos y visitas y en caso de que alguna de las partes lo solicite dentro de los cinco (5) días siguientes, el funcionario presentará demanda ante el juez competente.”*

- El artículo 4º de la Ley 1878, al modificar el artículo 100 de la Ley 1098, le incluyó como parágrafo primero el siguiente texto:

*“Parágrafo 1º. En caso de evidenciarse vulneración de derechos susceptibles de conciliación en cualquier etapa del proceso, el funcionario provocará la conciliación y en caso de que fracase o se declare fallida, mediante resolución motivada fijará las obligaciones provisionales respecto a custodia, alimentos y visitas y en caso de que alguna de las partes lo solicite dentro de los cinco (5) días siguientes, el funcionario presentará demanda ante el Juez competente.”*

Como las normas en cita no contemplan disposiciones especiales en materia de conflictos de competencia que puedan presentarse en el trámite administrativo de estos procesos especiales, la Sala continúa con la función de dirimir los que le sean propuestos, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, los artículos 7º y 8º de la Ley 1878, modificatorios de los artículos 107 y 108 de la Ley 1098, referentes a actuaciones administrativas relativas a la medida de protección “declaratoria de adoptabilidad”, tampoco se refieren a eventuales conflictos de competencias administrativas. Por lo cual entiende la Sala que, de presentarse, serán de su competencia.

#### **d) La vigencia de la Ley 1878 de 2018**

Corresponde al Congreso de la República hacer las leyes (arts. 150 y 157 C.P.), de lo cual se sigue que puede disponer el momento en el cual comenzarán a regir. Por regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el Legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella<sup>6</sup>.

La Ley 4 de 1913 “sobre régimen político y municipal”, es plenamente concordante con la normativa constitucional, al disponer:

**“ARTICULO 52.** *La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.*

*La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción”.*

No obstante, el artículo 53 de la misma Ley 4 establece una excepción a dicha regla, así:

---

<sup>6</sup> Sobre el particular, se anotó en la Sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional, lo siguiente: “... la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias”.

**“ARTICULO 53.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes.

1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado (...). (Se subraya).

Si bien la Ley 1878 de 2018 no estableció una norma precisa relativa a su vigencia, por lo que, en principio, resultaría aplicable la regla general del artículo 52 de la Ley 4, el intérprete no puede pasar por alto que el artículo 13 de la Ley 1878, dispone:

*“Artículo 13. Los procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación:*

1. Los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos que no cuenten aún con la definición de la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme la legislación vigente al momento de su apertura. Una vez se encuentre en firme la declaratoria en situación de vulneración o adoptabilidad se continuará el trámite de seguimiento de acuerdo con lo previsto en la presente ley.
2. Respecto de los procesos que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos, se deberá aplicar lo dispuesto en la presente ley para el seguimiento de las medidas, cuyo término se contará a partir de la expedición de la presente ley”. (Se subraya).

La norma transcrita alude a la vigencia de la Ley 1878 para hacer un corte respecto de los *procesos en curso* y fijar las reglas de tránsito de legislación, momento que acaece *“a partir de la expedición”* de esa ley. La manera ambigua y anti técnica como el Legislador alude a dos asuntos de capital importancia (la vigencia de la ley y las normas de transición), ameritan que sean dilucidados por la Sala.

En cuanto a lo primero, debe decirse que la expedición de la ley no coincide con el momento de su vigencia. En efecto, el artículo 165 de la Constitución Política establece: *“aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)”*. Por su parte el artículo 166 Superior, agrega que si el gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente de la República deberá sancionarlo y promulgarlo.

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Política, se sigue que la sanción de un proyecto de ley, ya sea por el Gobierno o en su defecto por el Presidente del Congreso, *“completa el proceso de formación de la ley, y constituye presupuesto esencial para la existencia de la misma. A su vez, la promulgación de ésta, a través de la publicación en el Diario Oficial, da lugar a su obligatoriedad y oponibilidad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce”*<sup>7</sup>.

De esta manera, la *expedición* se refiere a la formulación de la materia normativa y la *promulgación* alude a la publicidad de dicho contenido<sup>8</sup>. *“En consecuencia, la ley o*

<sup>7</sup> Sentencia C-957/99 de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Ley 489 de 1998: **“Artículo 119.- Publicación en el Diario Oficial.** A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: / a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;/ b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; / c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado./ **Parágrafo.-** Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad”.

*el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial.*<sup>9</sup>

Por consiguiente, si se le da un efecto útil al artículo 13 de la Ley 1878 de 2018, en el sentido de que la expresión “*a partir de la expedición*”<sup>10</sup> de esa ley debe entenderse como el inicio de su vigencia, esto es, que el Legislador fijó la fecha de su promulgación como el día en que debía “*principiar a regir*” (art. 53, Ley 4 de 1913), necesariamente deberá concluirse que si la Ley 1878 fue publicada en el Diario Oficial 50.471 del **9 de enero de 2018**, esta comenzó a regir en esa fecha y, por lo mismo, desde ese momento comienza a regular las situaciones por ella previstas, en lo que se conoce como efecto general inmediato de la ley.

Así las cosas, a los procesos administrativos de restablecimiento de derechos que se **inicien** a partir del 9 de enero de 2018, se les aplicará en su integridad la Ley 1878 de 2018, incluida la regla especial de definición de los conflictos de competencia asignada en esos nuevos procesos al juez de familia (art. 3 par. 3, Ley 1878).

Dilucidado lo anterior, corresponde analizar las reglas de tránsito de legislación dispuestas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 para los procesos o situaciones en curso el 9 de enero de 2018.

#### **e) Las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018**

Dice el artículo 13 de la Ley 1878:

*“Artículo 13. Los procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación:*

*1. Los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos que no cuenten aún con la definición de la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme a la legislación vigente al momento de su apertura. Una vez se encuentre en firme la declaratoria en situación de vulneración o adoptabilidad se continuará el trámite de seguimiento de acuerdo con lo previsto en la presente ley.*

*2. Respecto de los procesos que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos, se deberá aplicar lo dispuesto en la presente ley para el seguimiento de las medidas, cuyo término se contará a partir de la expedición de la presente ley.”*

Las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo señalado regulan expresamente los “*procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley*”, esto es, en los que para el 9 de enero de 2018 se hubiere abierto la investigación para la protección de los derechos en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2018. Para su aplicación tenemos en cuenta los siguientes elementos:

- Los procesos en los que aún no se hubiere definido la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme a la legislación vigente al momento de su apertura, es decir

<sup>9</sup> Sentencia C-306 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>10</sup> Con respecto a la expresión “*a partir de*”, la doctrina de la Sala vertida en el Concepto 2360 de 2017, teniendo como base lo dispuesto por el Diccionario de la Lengua Española, significa “[*t*]omar un hecho, una fecha o cualquier otro antecedente como base para un razonamiento o cómputo” (subrayas añadidas).

situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose por ella y no por la ley nueva.

- En firme la declaratoria de “*situación de vulnerabilidad o adoptabilidad*” se continuará con el proceso de seguimiento conforme con lo previsto en la Ley 1878 de 2018.
- En los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 que cuenten con la declaratoria en situación de derechos, se aplicará la Ley 1878 de 2018, en lo relativo al “seguimiento de las medidas”.

En el marco legal descrito, la Sala procede a analizar su competencia y fundamentar la decisión sobre el presunto conflicto de competencias administrativas que le ha sido allegado.

## **2. Términos Legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

*“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.*

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutoria se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

### **4. Problema Jurídico**

En el presente conflicto de competencias administrativas, la Sala debe analizar a que entidad le corresponde adelantar el seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por el Comisario de Familia de Urrao a favor de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.

El problema se presenta porque la Comisaria de Familia de Urrao, Antioquia adelantó el respectivo proceso de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. y definió su situación jurídica el 5 de octubre de 2016, no obstante, remite el proceso al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Urrao para que el citado despacho judicial adelante el seguimiento a las medidas de restablecimiento.

Por su parte, el Juzgado Primero Promiscuo señaló no tener la competencia para adelantar el respectivo seguimiento a las medidas de restablecimiento tomadas por la Comisaria de Familia del municipio de Urrao por considerar que esa autoridad de familia aun cuenta con la competencia para ello.

Con base en lo anterior, la Sala estudiara su competencia para resolver el presente asunto conforme a la normativa citada anteriormente, luego de ello revisará el caso concreto y determinará la autoridad competente para adelantar el seguimiento a las medidas de restablecimiento.

### **5. Análisis del Caso**

#### **5.1 Competencia de la Sala para el caso en concreto**

La Sala evidencia que el caso concreto consiste en determinar la autoridad competente para adelantar el respectivo seguimiento a las medidas de restablecimiento de derecho ordenadas por el Comisario de Familia de Urrao a favor de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que conforme al artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 y las modificaciones hechas por la citada norma al Código de la Infancia y la Adolescencia, continua con la facultad para resolver conflictos de competencia administrativa en los casos en que se esté debatiendo sobre qué autoridad de

familia debe adelantar la etapa de seguimiento a medidas de restablecimiento contempladas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006, como sucede en el presente caso.

Lo anterior, en razón a que la Ley 1878 de 2018 determinó que los jueces tendrían la competencia para resolver los conflictos que surjan entre las autoridades administrativas en el marco del proceso de restablecimiento de derechos, específicamente en la iniciación de la actuación administrativa contenida en el párrafo 3º del artículo 3º modificatorio del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006.

Por lo tanto, la Sala advierte que la modificación hecha por la Ley 1878 de 2018 solo restringió la competencia de este Órgano Consultivo en lo concerniente a la etapa señalada de iniciación del proceso de restablecimiento de derechos y no a la etapa de seguimiento de las medidas que se adopten como consecuencia del citado proceso de familia.

Por lo tanto, la Sala evaluará el caso en concreto y determinará la autoridad de familia competente para adelantar el seguimiento a las medidas de restablecimiento de los niños M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. ordenadas por el Comisario de Familia de Urrao a través de la Resolución No. 090 del 5 de octubre de 2016, las cuales consisten en:

*ARTÍCULO SEGUNDO: Continuar con la medida de restablecimiento de Derechos a favor de los niños M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q., hijos de Y.M.Q.H., es decir la establecida en los artículos 53 y 60 de la ley 1098, o sea la Modalidad de Hogar Sustituto (...).  
(...)*

*ARTÍCULO CUARTO: Efectúese el seguimiento del caso, (...)" (folios 92 a 99, carpeta 1)*

## **5.2. Seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos contenidas en el artículo 53 del Código de la Infancia y la Adolescencia**

Por su parte, el Código de la Infancia y la Adolescencia estableció en su artículo 96 que el seguimiento a las medidas de protección o restablecimiento de derechos (artículo 53 Ley 1098 de 2006) ordenadas por el defensor o comisario de familia debe ser adelantado por el respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, específicamente la norma reza:

***“Artículo 96. Autoridades competentes. Reglamentado por el Decreto Nacional 4840 de 2007. Corresponde a los defensores de familia y comisarios de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el presente Código.***

***El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”(Resalta la Sala)***

Ahora bien, la Ley 1878 de 2018 a través de su artículo 6º modificó el artículo 103 del Código de Infancia y Adolescencia y estableció un trámite para el seguimiento de las medidas y en particular para la medida de ubicación en medio familiar o el reintegro al medio familiar cuando el menor está institucionalizado, con miras a la *adopción, de la siguiente forma:*

“Artículo 103. Carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración.

(...)

En los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente este ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por Estado. En ningún caso el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento podrá exceder los dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el reintegro del niño, niña o adolescente a su medio familiar.

Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional hará la remisión al Juez de Familia.”(Resalta la Sala)

Por lo tanto, de la lectura del citado artículo se tiene que a partir de la vigencia de la Ley 1878 de 2018, es decir el 9 de enero de 2018, la etapa de seguimiento cuenta con un término específico para su ejecución.

### **5.3. Autoridad competente para adelantar el seguimiento de las medidas de restablecimiento a favor de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.**

Conforme a los antecedentes del caso y a lo expuesto por la Ley 1878 de 2018 y el Código de la Infancia y de la Adolescencia se tiene que, (i) el caso concreto se encuentra en etapa de seguimiento de las medidas adoptadas por el Comisario de Familia de Urrao, Antioquia, a través de la Resolución No. 090 del 5 de octubre de 2016 (ii) conforme al texto original del Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, el seguimiento no tenía ningún termino para su ejecución, y (iii) de acuerdo a las modificaciones introducidas por la Ley 1878 de 2018, específicamente al artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, en el cual se estableció un término de seis (6) meses para adelantar el respectivo seguimiento, dicho plazo para el caso en concreto se cuenta a partir del 9 de enero de 2018 y se suspende en el momento en que es asumido por la Sala para dirimir el presunto conflicto de competencias administrativas, por lo que una vez la Sala emita decisión de fondo se reanudarán los citados términos.

En ese orden de ideas, el presente conflicto negativo de competencias administrativas se configura porque tanto el Comisario de Familia del Municipio de

Urrao, Antioquia y el Juez Primero Promiscuo de Familia de Urrao han negado su competencia para adelantar el respectivo seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos que se tomaron en el año 2016, acto administrativo que se encuentra en firme, y el cual declaró la situación de vulneración de derechos los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. y tomó las medidas de restablecimiento necesarias.

Por lo tanto, conforme al artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, específicamente el inciso segundo, la competencia para el seguimiento de las medidas de restablecimiento de derechos de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. está en cabeza del Coordinador del Centro Zonal Penderisco del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Por su parte el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 en su artículo 13, estableció:

*“Los procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación:*

*1. Los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos que no cuenten aún con la definición de la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme la legislación vigente al momento de su apertura. Una vez se encuentre en firme la declaratoria en situación de vulneración o adaptabilidad se continuará el trámite de seguimiento de acuerdo con lo previsto en la presente ley.*

*2. Respecto de los procesos que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos, se deberá aplicar lo dispuesto en la presente ley para el seguimiento de las medidas, cuyo término se contará a partir de la expedición de la presente ley.*

Lo anterior, conlleva a que la Sala determine que la coordinación del centro zonal de Penderisco debe adelantar el seguimiento a las medidas de restablecimiento de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q. bajo lo estipulado en la norma en cita.

Al respecto la Sala ha reiterado<sup>11</sup> que las autoridades competentes que ordenen medidas de protección o restablecimiento de derechos deberán reportarlas al coordinador o coordinadora del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del respectivo municipio, funcionario que debe, por una parte, hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas, y por otra, articular y organizar aquellas que ordenen las autoridades competentes. Lo anterior, con fundamento en el artículo 96 de la Ley 1098 de 2006.

Por lo anterior, la Sala declarará competente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Antioquia, para que por conducto del coordinador del Centro Zonal de Penderisco, efectúe el seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por el Comisario de Familia del municipio de Urrao, respecto de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflictos: 11001-03-06-000-2017-00121-00 del 17 de octubre de 2017 y 11001-03-06-000-2016-00166-00 del 15 de agosto de 2017.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Antioquia, para que, por conducto del coordinador del centro zonal de Penderisco, efectúe el seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por la Comisaría de Familia ubicada en el municipio de Urrao, en favor de los menores M.A.Q.H, M.A.Q.H. y J.A.D.Q.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente de la referencia al Coordinador del Centro Zonal de Penderisco, Antioquia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Defensoría de Familia del Instituto de Bienestar Familiar del Centro Zonal de Penderisco de la Regional de Antioquia, al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Urrao, al Comisario de Familia del Municipio de Urrao y a la Personería Municipal de Urrao, Antioquia

**CUARTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase,

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala