

## **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia en materia de conflictos de competencia administrativa**

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: *(i)* que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; *(ii)* que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, *(iii)* que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo. Por lo anterior, como regla general, los conflictos de competencias entre las autoridades que adelantan las actuaciones administrativas reguladas en el Libro Primero del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) son de conocimiento de la Sala. Solo se exceptúan de esta competencia los conflictos regulados por la norma especial incorporada por el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, que reguló el procedimiento de que tratan los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, sin perjuicio de la jurisdicción territorial del juez de familia, como se explicará adelante

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 PARÁGRAFO 3 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 99 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100

**JUECES DE FAMILIA – Función relacionada con la resolución de conflictos de competencia / JUEZ DE FAMILIA Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia a prevención para resolver conflictos de competencias administrativas**

[L]a 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 3, del CPACA. Por lo anterior, los jueces de familia y la Sala tienen una competencia a prevención para resolver conflictos de competencias administrativas que se susciten en materia de familia

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 12 NUMERAL 10 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 21 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 151 NUMERAL 3

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL - Competencia para dirimir los conflictos que se susciten en actuaciones administrativas reguladas por la Ley 1098 de 2006**

La Ley 1878 de 2018 modificó el Libro Primero Código de la Infancia y la Adolescencia. Para establecer la incidencia de tales modificaciones en la función de dirimir los conflictos de competencia administrativa, asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil, se analizará: *(i)* el trámite a que se refieren los artículos

99 y 100 de la Ley 1098 de 2006 (modificados por la Ley 1878 de 2018), y (ii) los trámites de seguimiento y modificación de las medidas de restablecimiento, de que trata el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, también modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 6, y el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 99 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100 / LEY 1955 DE 2019 – ARTICULO 208

**CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS** – Entre las autoridades administrativas que están llamadas a conocer de los procesos 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 (...) [E]l parágrafo (...) parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, a partir de que les sea puesta en conocimiento la presunta vulneración o amenaza los derechos de un niño, niña o adolescente, 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 llevó a cabo el procedimiento no era la competente. (...) Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta. (...) [E]l artículo 3 de la Ley 1878, que modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse en el trámite regulado por dicha norma, sobre ese punto ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente. (...) [L]os conflictos de competencia que se susciten desde el «conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos» hasta la definición de la situación jurídica «declarando en situación de vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña o adolescente», regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son competencia del juez de familia. Lo anterior, sin perjuicio de que por cambios de lugar de domicilio del niño, niña o adolescente se llegaren a exceder las limitaciones de jurisdicción territorial del juez de familia, caso en el cual la competencia recaería en el tribunal de lo contencioso administrativo respectivo o en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el caso

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 99 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCLO 3 PARÁGRAFO

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN** – Trámites de seguimiento y modificación / **ACTIVIDAD DE SEGUIMIENTO / DECLARATORIA DE ADOPTABILIDAD** – Solo puede ser realizada por el defensor de familia / **DECLARATORIA DE ADOPTABILIDAD A CARGO DE JUEZ DE FAMILIA** – Cuando sustituye a la autoridad administrativa por pérdida de competencia / **TRÁMITE DE SEGUIMIENTO – Plazo / FUNCIÓN DE SEGUIMIENTO** – Autoridades a cargo

Con relación al seguimiento de las medidas de protección que se imponen en favor de los niños, niñas y adolescentes, debe la Sala hacer las siguientes observaciones: (...) Dispone que la actividad de seguimiento debe concluir con una decisión que resuelva, de manera definitiva y de fondo, la situación jurídica del niño, niña o adolescente, para lo cual ofrece tres opciones: a- decretar «el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos»; b- ordenar «el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos», o c- «la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos». Debe tenerse presente, en todo caso, que la declaratoria de adoptabilidad, por mandato del artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, solo puede ser hecha por el defensor de familia y, con base en el mismo artículo 98, en reiterado criterio de la Sala tal declaratoria también corresponde al juez de familia, cuando sustituya a la autoridad administrativa por haber operado la pérdida de competencia. (...) Preceptúa que el trámite de seguimiento, hasta la determinación de alguna de las medidas anteriores, debe ser realizada en un plazo de seis meses, prorrogables por otros seis. No obstante, el inciso 8 de la norma citada, adicionado por la Ley 1955 de 2019 (artículo 208), establece la posibilidad de que, en algunos casos, previa reglamentación y otorgamiento del aval por parte del ICBF, el término indicado se amplíe. (...) Le asigna la función de seguimiento a la «autoridad administrativa» que tenga la competencia para conocer del respectivo proceso de restablecimiento de derechos, es decir, el defensor de familia, el comisario de familia o el inspector de policía, según el caso, o bien el juez de familia, cuando actúe en remplazo de cualquiera de las autoridades mencionadas que haya perdido la competencia. La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permiten llegar a la conclusión de que la función de seguimiento está a cargo de los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía o jueces de familia, según el caso, con la colaboración de los coordinadores de los centros zonales del ICBF. En ejercicio de dicha función, les corresponde (i) evaluar la eficacia de tales medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y (ii) establecer cuál de las medidas enunciadas en la norma debe ser la medida de restablecimiento definitiva. Todas las autoridades mencionadas tienen el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esta importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6 de la Ley 489 de 1998 y 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011). En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007, compilado en el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes. Advierte la Sala que, así como la Ley 1878 de 2018 reforzó la concurrencia de las autoridades de familia y del coordinador del Centro Zonal del ICBF en el trámite del seguimiento y le estableció formalidades y términos para su desarrollo, no contempló una disposición especial en materia de conflictos de competencias. En consecuencia, en presencia de dichos conflictos, corresponde a la Sala dirimirlos de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1878 DE 2018 / DECRETO 1069 DE 2015 / DECRETO REGLAMENTARIO 4840 DE 2007 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 3 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 96 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 103

## **LEY 1878 DE 2018 – Vigencia**

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 del Código del Régimen Político y Municipal (...) 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 para el tránsito de legislación, situación que acaece «*a partir de la expedición*» de esa ley. La manera ambigua y anti-técnica como la ley 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. La *expedición* se refiere a la formulación de la materia normativa y la *promulgación* alude a la publicidad de dicho contenido. «En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial». 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*» 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 por el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 al juez de familia. Dilucidado lo anterior, corresponde analizar las reglas de tránsito de legislación dispuestas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 para las actuaciones en curso el 9 de enero de 2018

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 PARÁGRAFO 3 / CÓDIGO DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL – ARTÍCULO 52 / LEY 4 DE 1913 – ARTÍCULO 53

## **LEY 1878 DE 2018 – Reglas de transición**

Como ya se indicó, las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo 13 antes transcrita se refieren expresamente a los «procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley», esto es a aquellos, en los que, para el 9 de enero de 2018, se hubiera abierto la investigación para la protección de los derechos en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 (original). Para su aplicación, se tienen en cuenta los siguientes elementos: (...) Los procesos en los que aún no se hubiera 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 los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 «que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos», se aplicará la Ley 1878 de 2018, en lo relativo al «seguimiento de las medidas»

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

## **FASE DE SEGUIMIENTO DE LA MEDIDA TRANSITORIA TOMADA AL DECLARAR EN SITUACIÓN DE VULNERACIÓN DE DERECHOS AL NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE, CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1878 DE 2018 – Reiteración**

Cuando se declara a un niño, niña o adolescente en situación de vulneración de derechos, consecuentemente se le impone una medida de restablecimiento de derechos, la cual tiene el carácter de transitoria. Seguidamente, debe adelantarse la fase de seguimiento a esa medida transitoria, que está regulada en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y tiene el propósito de observar las condiciones del niño, niña o adolescente y los resultados de las medidas adoptadas, para efectos de tomar los correctivos que la observación de dichas condiciones aconseje. Según el artículo 103 del Código, que fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, la fase de seguimiento tiene un término de 6 meses, prorrogable por 6 meses más, y debe finalizar con la definición de fondo de la situación jurídica del niño, niña o adolescente determinando el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad. En todo caso, la norma también dispone que «el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos». Es decir, todo el proceso de protección desde la información inicial de la presunta amenaza o vulneración, debe adelantarse en máximo 18 meses

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 103

### **PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS - Vencimiento de términos**

Particularmente, el artículo 103 [Código de la Infancia y la Adolescencia] estableció que la autoridad administrativa perderá la competencia en la fase del seguimiento en dos oportunidades, así: «cuando supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica», es decir, al pasar los 6 meses iniciales, o el tiempo adicional en caso de haber sido prorrogado, sin que la autoridad administrativa haya determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad; o, «cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga», esto es, al pasar los 6 meses sin que la autoridad administrativa haya prorrogado el término o determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad. Así las cosas, cuando se cumple alguna de las condiciones anteriores, se produce la pérdida de competencia de la autoridad administrativa y el juez de familia debe asumir la competencia para finalizar el trámite, esto es, definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 103 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100.

### **NATURALEZA DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ DE FAMILIA PARA RESOLVER SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS - Cuando comisario defensor ha perdido competencia**

El numeral 4 del artículo 119 del Código de la Infancia y la Adolescencia le atribuye al juez de familia la competencia en única instancia para «resolver sobre

el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia». A su vez, el artículo 120 del mismo Código otorga competencia al juez civil o promiscuo municipal para conocer de los asuntos «que la presente ley atribuye al juez de familia, en única instancia en los lugares donde no exista este». Esta potestad, otorgada a los jueces a raíz de la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 119 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 120

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia del juez para asumir el proceso administrativo de restablecimiento de derechos ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

**Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00024-00(C)**

**Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) – REGIONAL BOGOTÁ - DEFENSORÍA DE FAMILIA GRUPO DE PROTECCIÓN**

**Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.**

**Asunto:** Autoridad competente para resolver la situación jurídica de una niña. Pérdida de la competencia de la autoridad administrativa por vencimiento de términos. Reiteración.

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 (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias suscitado entre las partes de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, el presente conflicto tiene los siguientes antecedentes:

1. El 3 de junio de 2014, la tía de la niña L.L.Q.M. puso en conocimiento de la Defensoría de Familia Grupo de Protección de la Regional Bogotá que su sobrina estaba siendo maltratada por la madre (fol. 5 y 6 c.2).
2. El 5 de abril de 2016, el defensor de familia abrió formalmente el Proceso de Restablecimiento de Derechos (PARD) en atención a la petición de protección en favor de la niña L.L.Q.M. y adoptó como medida provisional de restablecimiento la ubicación familiar a cargo de la progenitora<sup>1</sup>. (fol. 24 a 26 c.1).
3. El 10 de agosto de 2016, la Defensoría de Familia del Grupo de Protección celebró audiencia de pruebas y declaró en situación de vulneración a la niña L.L.Q.M., y adoptó la ubicación de la menor de edad en medio familiar con su progenitor (fol. 40 al 44 c. 1).
4. El 7 de diciembre de 2016, se llevó a cabo audiencia de conciliación respecto a la custodia, al régimen de visitas y alimentos de la niña L.L.Q.M., la cual quedó consignada mediante Acta número 354 (fol. 58 y 59).
5. El 21 de abril de 2017, la abuela puso en conocimiento de la Defensoría una presunta negligencia de la mamá de la niña mientras se encontraba bajo su cuidado durante el régimen de visitas (fol. 77 y 78).
6. El 24 de mayo de 2017, el informe de valoración psicológica recomendó a la autoridad administrativa que debía amonestar a la progenitora (fol. 80 y 84 c.2).
7. El 2 de septiembre de 2019, el informe de valoración sicológica sugirió un tratamiento terapéutico al núcleo familiar (fol.93 a 95).
8. El 13 de septiembre de 2019, la Defensoría de Familia del Grupo de Protección remitió por pérdida de la competencia el expediente a la oficina judicial de reparto. (fol. 102 a 104 c.1).
9. El 4 de octubre de 2019, el Juzgado Tercero de Familia de Bogotá rechazó de plano el conocimiento del PARD por falta de competencia y devolvió las diligencias a la Defensoría de Familia, por las siguientes razones:

De acuerdo con la Ley 1955 de 2019 y su exposición de motivos, y lo afirmado por el ICBF, no es viable aplicar de manera tajante el inciso final del artículo 6º de la Ley 1878 de 2018. Remitiendo la acción administrativa a esta instancia, bajo el argumento de la pérdida de competencia. Cuando se trata de una acción administrativa de 2014, con ubicación en medio familiar, y la posibilidad legal de ampliar el término para cerrar el restablecimiento de derechos (sic), acorde con la ley inicialmente citada en este párrafo y trascrita a lo largo de esta providencia. (fol.88 y 90 c.1).

10. El 16 de diciembre de 2019, la Defensoría de Familia del Grupo de Protección planteó el conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil para que se determine la autoridad competente para resolver la situación jurídica de la niña. (fol.1 al 7).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

---

<sup>1</sup> Después de la entrevista con los padres de la niña L.L.Q.M., la autoridad administrativa consideró que podía dejarse la niña al cuidado de la madre (fols. 25 y 26)

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 del conflicto (fol. 9).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Defensoría de Familia, Grupo de Protección, Regional Bogotá; al Juzgado Tercero de Familia de Bogotá, a la señora D.M.M.S.(madre de la niña), al señor F.N.Q.P. (padre de la niña) y a la señora C.J.P.R.(abuela de la niña) (fol. 10 al 16).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala que durante la fijación del edicto se recibieron las alegaciones del Juzgado Tercero de Familia y de la Defensoría de Familia. (fol. 19).

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

#### **1. Defensoría de Familia, Grupo de Protección, Regional Bogotá**

La Defensoría de Familia ratificó que la competencia para continuar con el PARD es del juez, toda vez que se encuentran vencidos los términos para resolver la situación jurídica de la niña, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º y el numeral 2º del artículo 13 de la Ley 1878 de 2018.

Adicionó que la autoridad administrativa no resolvió de fondo la situación jurídica de la niña, pues solo se declaró en situación de vulneración.

Por último, señaló que no es posible atender lo dispuesto en el artículo 208 del Plan Nacional de Desarrollo, ya que, «en el momento de la remisión del PARD ya se había perdido la competencia y a la fecha no se había expedido reglamentación formal al respecto por parte del ICBF. Asimismo, con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 no se estableció retroactividad en su implementación, razón por la cual no habría lugar a su aplicación en este caso.». (fol. 25 y 26).

#### **2. Juzgado Tercero de Familia de Bogotá**

Para el Juzgado, de acuerdo con el memorando del 4 de abril de 2019 proferido por el ICBF para los defensores y comisarios, «no le corresponde a los jueces resolver los casos por pérdida de competencia», pues la Defensoría de Familia una vez adoptó la medida provisional debió revisar las actuaciones y proceder al cierre del PARD y «no generar un desgaste y una congestión innecesaria en los juzgados.»

Por último, afirmó que la remisión de las diligencias por parte de la autoridad administrativa se debe a la «desidia» para definir de fondo todos los procesos que se encuentran a su cargo, en una interpretación errónea de la transitoriedad del artículo 13 de la Ley 1878 de 2018. (fol.19 a 24).

### **IV. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia**

##### **1.1. El análisis sobre la competencia de la Sala**

La Sala estima procedente hacer una revisión de las normas legales, con base en lo cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el 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 parágrafo 3 del artículo 3 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; y f) la competencia de la Sala en el caso concreto.

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

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales» están contenidas en el Capítulo I, del que forma parte 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 este mismo sentido, el artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...].  
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.  
[...].

**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.

Del análisis de la norma transcrita, 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 3, del CPACA.

Por lo anterior, los jueces de familia y la Sala tienen una competencia a prevención para resolver conflictos de competencias administrativas que se susciten en materia de familia.

Lo anterior, limitado por el alcance del parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, como procederá a exponerse.

**c) El alcance del parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en actuaciones administrativas reguladas por la Ley 1098 de 2006**

La Ley 1878 de 2018 modificó el Libro Primero Código de la Infancia y la Adolescencia. Para establecer la incidencia de tales modificaciones en la función de dirimir los conflictos de competencia administrativa, asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil, se analizará: (i) el trámite a que se refieren los artículos 99 y 100 de la Ley 1098 de 2006 (modificados por la Ley 1878 de 2018), y (ii) los trámites de seguimiento y modificación de las medidas de restablecimiento, de que trata el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, también modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 6, y el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019.

**(i) Trámites a los que se refieren los artículos 99 y 100 de la Ley 1098 de 2006, modificados por la Ley 1878 de 2018**

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 quien venía conociendo a prevención, lo actuado conservará plena validez, incluso la resolución que decida el fondo del proceso.

En su tenor literal, el parágrafo transcrito parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, a partir de que les sea puesta en conocimiento la presunta vulneración o amenaza los derechos de un niño, niña o adolescente, 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 llevó a cabo el procedimiento no era la competente.
- Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir los vacíos<sup>2</sup> del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, regulado en ley especial (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006).

Por lo que, en tanto el artículo 3 de la Ley 1878, que modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse en el trámite regulado por dicha norma, sobre ese punto ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente.

El artículo 99 del Código regula la «iniciación de la actuación administrativa», cuyo trámite se consagra de forma inicial en este artículo y continúa desarrollándose en el artículo 100 de la misma normativa, por lo que, debe entenderse que el parágrafo del artículo 3 de la Ley 1878 cobija ambos artículos.

Significa, entonces, que los conflictos de competencia que se susciten desde el «conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos» hasta la definición de la situación jurídica «declarando en situación de vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña o adolescente», regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son competencia del juez de familia.

Lo anterior, sin perjuicio de que por cambios de lugar de domicilio del niño, niña o adolescente se llegaren a exceder las limitaciones de jurisdicción territorial del juez de familia, caso en el cual la competencia recaería en el tribunal de lo contencioso administrativo respectivo o en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el caso.

**(ii) Los trámites de seguimiento y modificación de medidas de protección de que trata el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 6, y la Ley 1955 de 2019, artículo 208.**

---

<sup>2</sup> Confrontar artículo 2, Ley 1437 de 2011.

Con relación al seguimiento de las medidas de protección que se imponen en favor de los niños, niñas y adolescentes, debe la Sala hacer las siguientes observaciones:

El artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que no fue modificado por la Ley 1878 de 2018, dispone que «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».

Por su parte, el artículo 103 del citado código, tal como fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018 y, luego, por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, dispone:

Artículo 103. Carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración. La autoridad administrativa que tenga la competencia del proceso podrá modificar las medidas de restablecimiento de derechos previstas en este Código cuando esté demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ellas. La resolución que así lo disponga se proferirá en audiencia y estará sometida a los mecanismos de oposición establecidos para el fallo en el artículo 100 del presente Código, cuando la modificación se genere con posterioridad a dicha actuación.

El auto que fije fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no tendrá recursos.

Cuando el cambio de medida se produzca antes de la audiencia de pruebas y fallo, deberá realizarse mediante auto motivado, notificado por estado, el cual no es susceptible de recurso alguno.

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 esté 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 (sic).

El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

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.

Con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial, en los casos en que se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente, el ICBF reglamentará un mecanismo para analizar el proceso y darle el aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término.

Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión. (Subrayamos).

Esta norma introduce tres cambios importantes al Código de la Infancia y la Adolescencia en lo relativo al seguimiento de las medidas de protección o restablecimiento:

a- Dispone que la actividad de seguimiento debe concluir con una decisión que resuelva, de manera definitiva y de fondo, la situación jurídica del niño, niña o adolescente, para lo cual ofrece tres opciones: a- decretar «el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos»; b- ordenar «el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos», o c- «la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos».

Debe tenerse presente, en todo caso, que la declaratoria de adoptabilidad, por mandato del artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, solo puede ser hecha por el defensor de familia y, con base en el mismo artículo 98, en reiterado criterio de la Sala<sup>3</sup> tal declaratoria también corresponde al juez de familia, cuando sustituya a la autoridad administrativa por haber operado la pérdida de competencia.

b- Preceptúa que el trámite de seguimiento, hasta la determinación de alguna de las medidas anteriores, debe ser realizada en un plazo de seis meses, prorrogables por otros seis. No obstante, el inciso 8 de la norma citada, adicionado por la Ley 1955 de 2019 (artículo 208), establece la posibilidad de que, en algunos casos, previa reglamentación y otorgamiento del aval por parte del ICBF, el término indicado se amplíe<sup>4</sup>.

c- Le asigna la función de seguimiento a la «autoridad administrativa» que tenga la competencia para conocer del respectivo proceso de restablecimiento de derechos, es decir, el defensor de familia, el comisario de familia o el inspector de policía, según el caso, o bien el juez de familia, cuando actúe en remplazo de cualquiera de las autoridades mencionadas que haya perdido la competencia.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016. Reiterada en decisiones: 11001030600020170016700 del 12 de diciembre de 2017 y 11001030600020190001600 del 27 de marzo de 2019, entre otras.

<sup>4</sup> Resolución núm. 1199 de 2019 del ICBF

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permiten llegar a la conclusión de que la función de seguimiento está a cargo de los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía o jueces de familia, según el caso, con la colaboración de los coordinadores de los centros zonales del ICBF. En ejercicio de dicha función, les corresponde (i) evaluar la eficacia de tales medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y (ii) establecer cuál de las medidas enunciadas en la norma debe ser la medida de restablecimiento definitiva.

Todas las autoridades mencionadas tienen el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esta importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6 de la Ley 489 de 1998<sup>5</sup> y 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011).

En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007, compilado en el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015<sup>6</sup>, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes.

Advierte la Sala que, así como la Ley 1878 de 2018 reforzó la concurrencia de las autoridades de familia y del coordinador del Centro Zonal del ICBF en el trámite del seguimiento y le estableció formalidades y términos para su desarrollo, no contempló una disposición especial en materia de conflictos de competencias. En consecuencia, en presencia de dichos conflictos, corresponde a la Sala dirimirlos de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

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

Corresponde al Congreso de la República hacer las leyes (artículos 150 y 157 de la 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 diferente<sup>7</sup>.

La Ley 4 de 1913, «sobre régimen político y municipal», es plenamente concordante con la normativa constitucional, al disponer que «La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada», esto es, «insertar la ley en el periódico oficial».

No obstante, el artículo 53 de la misma Ley 4 de 1913 establece una excepción a dicha regla «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».

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 del Código del Régimen Político y Municipal, el intérprete no puede pasar por alto que el artículo 13 de la Ley 1878 señaló lo siguiente:

<sup>5</sup> Ley 489 de 1998 (diciembre 29), «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»

<sup>6</sup> Decreto 4840 de 2007 (diciembre 17) «Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006».

<sup>7</sup> Sobre el particular, ver sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional.

**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 con 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 para el tránsito de legislación, situación que acaece «*a partir de la expedición*» de esa ley. La manera ambigua y anti-técnica como la ley 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. 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 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 por el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 al juez de familia.

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

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

<sup>8</sup> Artículo 119 de la Ley 489 de 1998: «Publicación en el Diario Oficial».

<sup>9</sup> Corte Constitucional. 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).

Como ya se indicó, las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo 13 antes transrito se refieren expresamente a los «procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley», esto es a aquellos, en los que, para el 9 de enero de 2018, se hubiera abierto la investigación para la protección de los derechos en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 (original). Para su aplicación, se tienen en cuenta los siguientes elementos:

- Los procesos en los que aún no se hubiera 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 los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 «que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración 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 cuya solución le ha sido demandada.

#### **f) La competencia de la Sala en el caso concreto**

El proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor de la niña L.L.Q.M., inició el 5 de abril de 2016 y el 10 de agosto de 2016<sup>11</sup>, se declaró la situación de vulnerabilidad de la niña y se adoptó la ubicación de la menor de edad en medio familiar con su progenitor.

Se encontraba en curso la fase de seguimiento al entrar en vigencia la Ley 1878 de 2018 (9 de enero de 2018).

Por lo anterior, según la regla especial de tránsito del artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 analizada, el seguimiento de las medidas transitorias adoptadas se sujeta a las reglas introducidas por el artículo 6º de la citada Ley 1878 de 2018.

El presente asunto se refiere a la fase de seguimiento de la medida transitoria y la consecuente definición de fondo de la situación jurídica de la niña L.L.Q.M.. Como la Ley 1878 de 2018 no se refirió a eventuales conflictos de competencias administrativas en esta fase, la Sala tiene la competencia para dirimir este conflicto de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre los requisitos definidos por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se tiene:

Como se evidencia en los antecedentes, el presente conflicto de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), a través del Grupo de Protección de la Regional Bogotá, y el Juzgado Tercero de Familia de Bogotá, autoridad territorialmente desconcentrada<sup>12</sup> e integrante de la Jurisdicción Ordinaria de la Rama Judicial del Poder Público conforme lo establece la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

---

<sup>1111</sup> Fol. 40 a 44

<sup>12</sup> La administración de justicia es una función pública nacional que, por la necesidad de hacer presencia en todo el territorio, se ejerce de manera desconcentrada.

En el presente caso, ambas autoridades negaron tener competencia para conocer del asunto de la referencia.

El asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa porque corresponde resolver de fondo la situación jurídica de la niña L.L.Q.M., ante el vencimiento de los términos de la fase de seguimiento<sup>13</sup>, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018.

Además, la Sala tiene la competencia a prevención en asuntos de familia, según la interpretación de los lineamientos del numeral 16 del artículo 21 del CGP.

En consecuencia, corresponde conocer a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el presente caso porque están reunidos los requisitos que configuran la competencia general de que trata el artículo 39 del CPACA sobre la definición de conflictos de competencia dentro de actuaciones administrativas y, además, se está ante un asunto en fase de seguimiento de medidas a la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018.

### **c. 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<sup>14</sup> del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

---

<sup>13</sup> La etapa de seguimiento no fue prorrogada por la autoridad administrativa.

<sup>14</sup> Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. “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.// Artículo 34: “Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.”

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 resolutiva se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzaran a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

#### **d. 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.

#### **e. Problema jurídico**

La Sala debe decidir cuál es la autoridad competente para resolver de fondo la situación jurídica de la niña L.L.Q.M., en atención al vencimiento del término previsto por el art. 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, para la fase de seguimiento posterior a la declaratoria de la situación de vulneración del menor, y la consecuente pérdida de competencia por parte de la autoridad administrativa.

Para resolverlo, la Sala se referirá a:

- i) Las autoridades competentes para adoptar las medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*
- ii) La fase de seguimiento de las medidas de restablecimiento de derechos en favor de un niño, niñas o adolescente y la competencia del juez de familia para conocerla y decidir definitivamente sobre la situación jurídica.*

iii) Vencimiento de los términos en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, y pérdida de competencia de la autoridad administrativa. Reiteración

iv) Naturaleza de la competencia del juez de familia. Reiteración.

v) El caso concreto.

## 2. Análisis de la normativa aplicable

### 2.1. Las autoridades competentes para adoptar las medidas de restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con las reglas generales de aplicación de la ley en el tiempo y acorde con lo establecido en el régimen de transición introducido por el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018, las medidas de restablecimiento de menores adoptadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1878 de 2018, quedaron sujetas a las reglas de competencia y a los términos previstos por la Ley 1098 de 2006.

Por lo tanto, estas medidas debían ser adoptadas por la autoridad administrativa dentro de los 4 meses siguientes a la denuncia o a la apertura oficiosa del proceso, o dentro de los 6 meses siguientes a estas actuaciones, si la autoridad prorrogó la adopción de la medida por 2 meses más. De lo contrario, la autoridad administrativa habría perdido competencia para pronunciarse de fondo, pues la competencia debía ser asumida por el juez de familia<sup>15</sup>.

Ahora bien, respecto a la etapa posterior a la adopción de la medida de restablecimiento del derecho, la Ley 1098 de 2006 se limitaba a establecer que en la respectiva decisión debía señalarse, concretamente, la periodicidad de su evaluación (art. 100), y que la autoridad administrativa que adoptó las medidas podía modificarlas o suspenderlas cuando esté demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ella.

Sin embargo, la Ley 1878 de 2018 sujetó expresamente estos procesos a la fase de seguimiento introducida por esta normativa, con unos plazos perentorios y preclusivos, de los cuales depende la competencia de la autoridad administrativa o del juez de familia para definir en forma definitiva la situación del menor.

En efecto, el art. 13 ibídem señaló que «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».

---

<sup>15</sup> **Artículo 100.** Trámite. (...) Parágrafo 2º. En todo caso, la actuación administrativa deberá resolverse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud o a la apertura oficiosa de la investigación, y el recurso de reposición que contra el fallo se presente deberá ser resuelto dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para interponerlo. Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá inmediatamente el expediente al Juez de Familia para que, de oficio, adelante la actuación o el proceso respectivo. Cuando el Juez reciba el expediente deberá informarlo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar. Excepcionalmente y por solicitud razonada del defensor, el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía, el director regional podrá ampliar el término para fallar la actuación administrativa hasta por dos meses más, contados a partir del vencimiento de los cuatro meses iniciales, sin que exista en ningún caso nueva prórroga. (Resalta la Sala)

## **2.2. Fase de seguimiento de la medida transitoria tomada al declarar en situación de vulneración de derechos al niño, niña o adolescente, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018. Reiteración**

Cuando se declara a un niño, niña o adolescente en situación de vulneración de derechos, consecuentemente se le impone una medida de restablecimiento de derechos, la cual tiene el carácter de transitoria.

Seguidamente, debe adelantarse la fase de seguimiento a esa medida transitoria, que está regulada en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y tiene el propósito de observar las condiciones del niño, niña o adolescente y los resultados de las medidas adoptadas, para efectos de tomar los correctivos que la observación de dichas condiciones aconseje.

Según el artículo 103 del Código, que fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, la fase de seguimiento tiene un término de 6 meses, prorrogable por 6 meses más, y debe finalizar con la definición de fondo de la situación jurídica del niño, niña o adolescente determinando el cierre del proceso<sup>16</sup>, el reintegro al medio familiar<sup>17</sup> o la declaratoria de adoptabilidad<sup>18</sup>.

En todo caso, la norma también dispone que «el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos»<sup>19</sup>. Es decir, todo el proceso de protección desde la información inicial de la presunta amenaza o vulneración, debe adelantarse en máximo 18 meses.

## **2.3. Vencimiento de los términos en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, y pérdida de competencia de la autoridad administrativa. Reiteración**

Ante el vencimiento del término para resolver, la autoridad administrativa pierde competencia para conocer del proceso administrativo de restablecimiento de derechos y este debe ser enviado al juez de familia.

El juez dispone de un término máximo de 2 meses para concluir la actuación respectiva<sup>20</sup>.

Así lo disponen tanto en el artículo 100 (en la fase inicial) como en el artículo 103 (en la fase de seguimiento) del Código de la Infancia y la Adolescencia.

---

<sup>16</sup> Cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos.

<sup>17</sup> Cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos.

<sup>18</sup> Cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

<sup>19</sup> Artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, y posteriormente modificado por la Ley 1955 de 2019.

<sup>20</sup> Artículo 100: « [...] Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. [...] // Artículo 103: « [...] 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. [...] ».

Particularmente, el artículo 103 estableció que la autoridad administrativa perderá la competencia en la fase del seguimiento en dos oportunidades, así:

- (i) «cuando supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica», es decir, al pasar los 6 meses iniciales, o el tiempo adicional en caso de haber sido prorrogado, sin que la autoridad administrativa haya determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad; o,
- (ii) «cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga», esto es, al pasar los 6 meses sin que la autoridad administrativa haya prorrogado el término o determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad.

Así las cosas, cuando se cumple alguna de las condiciones anteriores, se produce la pérdida de competencia de la autoridad administrativa y el juez de familia debe asumir la competencia para finalizar el trámite, esto es, definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

En este punto, es preciso recordar que la modificación del Código de la Infancia y la Adolescencia, con la Ley 1878 de 2018, tuvo como uno de sus fundamentos definir con claridad los tiempos del PARD para evitar la prolongación indefinida del verdadero restablecimiento de los derechos de los niños, niña y adolescentes. Sobre la definición de los términos de la fase de seguimiento, se dijo en la exposición de motivos de la Ley<sup>21</sup>:

[...] la implementación y ejecución de la Ley 1098 de 2006 ha demostrado que la autoridad administrativa o judicial aunque defina la situación jurídica, los niños continúan por tiempos indefinidos bajo medidas de restablecimiento provisionales, sin que sean reintegrados a su familia nuclear o extensa ni menos aún sin que se defina su situación como adoptables.

En ese sentido y teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y las largas permanencias que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha identificado, se ve la necesidad de crear herramientas que permitan ejercer un control efectivo del tiempo de los niños niñas y adolescentes en los servicios y modalidades de atención del Instituto y para la toma de decisiones, así como determinar el cierre o no de los procesos en donde se adoptó la medida de restablecimiento de derechos en medio familiar.

[...]

**Los términos planteados tienen el objetivo de ejercer un verdadero control de las medidas de restablecimiento de derechos, por ende la autoridad administrativa que una vez superado el término de seguimiento de seis (6) meses o habiéndose prorrogado el término, supere el tiempo adicional de hasta seis (6) meses, perderá competencia y el proceso será remitido al Juez de Familia para su conocimiento y a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.**

[...]

La propuesta conforme se mencionó, tiene como objetivo proteger y fortalecer el derecho a la familia de los niños, niñas y adolescentes, evitando en ese sentido separaciones prolongadas de su núcleo familiar o en caso de familias negligentes,

---

<sup>21</sup> Publicado en la Gaceta del Congreso AÑO XXVI – núm. 211. ISSN0123-9066. 4 de abril del 2017.

permitiendo al niño la vinculación a un hogar que garantice la satisfacción integral de sus derechos.

En ese sentido, lo que se busca es establecer términos que permitan a la autoridad administrativa determinar que la familia a pesar de las acciones de apoyo no garantiza los derechos de los hijos menores de edad y es necesario proteger al niño, declarándolo en adoptabilidad, abriendo una posibilidad de garantizar el derecho a tener una familia, a través de la adopción. Es adecuado establecer términos perentorios, en el entendido que existen familias que no se apropian de los procesos y se involucran de forma intermitente, obstaculizando el restablecimiento de derechos de los niños.

Por ello, es necesario que se límite el tiempo del proceso y las acciones de fortalecimiento a las familias, con el objeto que la autoridad administrativa realice un juicio efectivo de ponderación que permita restablecer de forma efectiva y eficaz los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (Negrillas añadidas).

«Por regla general, los términos [de ley] son perentorios, esto es, improporrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes»<sup>22</sup>, por lo que, ante el vencimiento de alguno de los términos dispuestos por la ley para el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, la autoridad administrativa pierde competencia de manera irrevocable y le es imperioso remitirlo al juez de familia para que lo continué.

Sin embargo, es menester recordar que el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) otorgó al ICBF la facultad de reglamentar un mecanismo de aval a la autoridad administrativa para ampliar el término de seguimiento, por lo que se procederá a analizar esta potestad.

#### **2.4. Facultad del ICBF para reglamentar un mecanismo de aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término del seguimiento a las medidas tomadas en el PARD, atribuida por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019. Reiteración**

El artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022», dispuso:

Artículo 208. Medidas de restablecimiento de derechos y de declaratoria de vulneración. Modifíquese el inciso sexto del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, y adiciónense los siguientes incisos, así:

El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

Con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial, **en los casos en que se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente, el ICBF reglamentará un mecanismo para analizar el proceso y darle el aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término.**

Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-012 del 2002. Mp. Jaime Araujo Rentería.

niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión. (Negrillas añadidas).

Sobre el particular se recuerda que, de acuerdo con el artículo 2.2.4.9.2.3 del Decreto 1069 de 2015<sup>23</sup>, «[L]os lineamientos técnicos que fije el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de conformidad con la responsabilidad que le señala la ley, servirán de guía y serán un instrumento orientador en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia, y una vez adoptados por acto administrativo son vinculantes para las autoridades administrativas competentes en el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes».

Es así, como mediante la Resolución núm. 1199 de 2019<sup>24</sup>, el ICBF reglamentó el mecanismo para otorgar el aval de ampliación al término de seguimiento de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), en cumplimiento de lo establecido artículo 208 de la Ley 1955 de 2019.

La resolución garantizó la atención con enfoque diferencial en los casos en que no se puede decidir de fondo en el plazo establecido en la Ley 1098 de 2016, por situaciones fácticas y probatorias que deben estar debidamente acreditadas en el expediente. En estos casos, el ICBF podrá otorgar un aval a la autoridad administrativa para ampliar el término.

El parágrafo 1 del artículo 2 de la resolución aclaró que este mecanismo no es para subsanar yerros o actuaciones que no se hayan desarrollado durante los 18 meses de duración del proceso, y advirtió que no serán estudiados por el director regional los casos en los cuales se haya perdido competencia o tengan causal de nulidad.

La función de aprobar o no el mecanismo que otorga el aval a la autoridad administrativa están a cargo del director regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, quien, a través de resolución motivada a la autoridad administrativa, comunicará su decisión.

La solicitud que eleva la autoridad administrativa para obtener el aval debe ser presentada un mes antes del vencimiento de los 18 meses establecidos para definir de fondo el PARD; esta nueva ampliación no podrá superar los 6 meses<sup>25</sup> contados a partir del vencimiento de la prórroga de seguimiento, otorgando un total de 24 meses para decidir de fondo sobre el proceso. Al cumplimiento de este término se debe remitir al juez de familia, según lo señalado en el artículo 6 de la

---

<sup>23</sup> «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

<sup>24</sup> Resolución 11199 de 2019 (diciembre 4), «por la cual se reglamenta el mecanismo para dar el aval de ampliación del término de seguimiento de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD)». «Artículo 1 Reglamentase el mecanismo para dar aval de ampliación del término de seguimiento del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de decidir sobre el otorgamiento o no del respectivo aval, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos para ello en la presente resolución».

<sup>25</sup> Resolución 11199 de 2019 artículo 4 numeral d)

Ley 1878 de 2018.

## 2.5. Naturaleza de la competencia del juez de familia. Reiteración

El numeral 4 del artículo 119 del Código de la Infancia y la Adolescencia le atribuye al juez de familia la competencia en única instancia para «resolver sobre el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia». A su vez, el artículo 120 del mismo Código otorga competencia al juez civil o promiscuo municipal para conocer de los asuntos «que la presente ley atribuye al juez de familia, en única instancia en los lugares donde no exista este».

Esta potestad, otorgada a los jueces a raíz de la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Así lo ha manifestado esta Sala al declarar, sobre la competencia del juez para asumir el PARD:

[...] debe tenerse en cuenta que la atribución otorgada al juez por la norma que se comenta no es general y permanente, sino excepcional y transitoria, con el fin de cumplir una función que debía ejercer una autoridad administrativa, esto es, la defensoría de familia o la comisaría de familia, pero que, al no ejercerla oportuna y diligentemente, dentro del término previsto en la ley (4 meses), se traslada al juez, con la consiguiente pérdida de competencia por parte de aquellas autoridades.

En esa medida, lo que se presenta en este caso es una excepción al reparto general de competencias que hace la Constitución y la ley, pues el legislador le ha otorgado a una autoridad judicial el cumplimiento de una función administrativa, que debe cumplir de manera supletoria, ante la inactividad de las autoridades administrativas, pero únicamente con el fin de culminar el procedimiento y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos a que haya lugar. Esta pérdida de competencia para resolver el procedimiento de restablecimiento de derechos, representa, a su vez, una especie de sanción para las autoridades administrativas incumplidas y una medida de protección para los niños, niñas y adolescentes, que busca evitar dilaciones injustificadas que atenten o pongan en peligro sus derechos y garantías<sup>26</sup>.

Queda claro, entonces, que la naturaleza administrativa de la actuación del juez se da en virtud de que actúa en reemplazo de la autoridad administrativa cuando esta última pierde la competencia.

### 3. Caso concreto

Revisados los documentos que hacen parte del expediente, se observa que:

(i) En este caso, los términos se cumplieron así:

Actuación	Fecha
Conocimiento de los hechos	3 de junio de 2014 <sup>27</sup>
Auto de apertura del PARD	5 de abril de 2016
Declaración en situación de vulneración	10 de agosto de 2016
Defensoría envió el proceso al juez de familia	16 de marzo de 2019
Juez rechazó la competencia	4 de octubre 2019

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016.

<sup>27</sup> Fecha de la denuncia fol. 5 y 6 C.2

(ii) Como se observa, en el caso que ocupa a la Sala, la autoridad administrativa adoptó la medida de restablecimiento de la menor de edad, el 5 de abril de 2016 y la declaratoria de vulneración el 10 de agosto de 2016, en aplicación de la Ley 1098 de 2006.

Al respecto, se advierte que la autoridad administrativa adoptó la medida cuatro meses después del término previsto por el artículo 100 para el efecto, razón por la cual ya había perdido competencia y debió remitir al juez para que continuara con el PARD.

Esta circunstancia advertida por la Sala pondría de presente una presunta irregularidad que puede acarrear nulidad y que deberá ser estudiada por el juez de familia en los términos del parágrafo 2º del artículo 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

En forma adicional, y acorde con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 y teniendo en cuenta que la autoridad administrativa había adoptado la medida de restablecimiento de la menor de edad, se deben aplicar las reglas de competencia la Ley 1878, para la etapa de seguimiento de las medidas de restablecimiento y para la adopción de las medidas definitivas.

En efecto, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018, «[R]especto 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**», esto es, el 9 de enero de 2018<sup>28</sup>.

Así las cosas, acorde con lo previsto en el artículo 103 ibídem, la autoridad administrativa debió adoptar las medidas definitivas para la protección de la menor, en un término no superior de 6 meses contados a partir del 9 de enero de 2018, esto es, hasta el 9 de julio de 2018, a menos que hubiese prorrogado hasta por 6 meses más esa decisión, situación que no sucedió en el presente caso.

En consecuencia, a partir del 9 de julio de 2018, la Defensoría de Familia perdió competencia para conocer del asunto porque dejó vencer el término del seguimiento, sin «definir de fondo la situación jurídica», de acuerdo al artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6º de la Ley 1878 de 2018.

Así, la Defensoría debió remitir el proceso al juez de familia, como efectivamente lo hizo el 24 marzo de 2019, porque estaban vencidos a partir del 9 de julio de 2018.

Por todo lo expuesto, la Sala encuentra que la autoridad que tiene la competencia para conocer del PARD, analizar las presuntas irregularidades y definir de fondo la situación jurídica de la niña L.L.Q.M. es el Juzgado Tercero de Familia de Bogotá, que deberá resolverla en un término no superior a 2 meses.

Igualmente, la Sala le reitera al juez que el legislador le ha otorgado el cumplimiento de una función administrativa, que debe cumplir de manera supletoria, ante la inactividad de las autoridades administrativas. Esta pérdida de competencia para continuar con el seguimiento de las medidas, representa, a su vez, una especie de sanción para las autoridades administrativas incumplidas y

---

<sup>28</sup> Como se detalla en el acápite de competencia. d) La vigencia de la Ley 1878 de 2018.

una medida de protección para los niños, niñas y adolescentes, que busca evitar dilaciones injustificadas que atenten o pongan en peligro sus derechos y garantías.

Por todo lo anterior, la Sala declarará competente al juez Tercero de Familia de Bogotá, para que decida de fondo la situación jurídica de la niña L.L.Q.M., en un término no superior a dos meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Por último, se exhorta a la Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá) para que actúe con celeridad y eficacia en la definición de fondo de la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes dentro del término del seguimiento, pues del expediente se evidencia que solo después de 22 meses de haber conocido la noticia de los hechos decretó la vulneración de derechos de la niña L.L.Q.M. y tres años después de decretada, tomó la decisión de declarar su pérdida de competencia y remitir el proceso al juez de familia. No sobra recordar que este tipo de conductas van en contra de la protección que la Constitución y la ley ordenan para los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, responsabilidad que, además, forma parte esencial del objeto del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar.

Por lo anterior y ante el evidente vencimiento de términos en el trámite realizado por la autoridad administrativa, la Sala ordenará que se remita copia de esta decisión y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva la investigación disciplinaria a que haya lugar. Así se ordenará en la parte resolutiva de esta decisión.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente al Juzgado Tercero de Familia de Bogotá para que conozca del PARD y decida de fondo la situación jurídica de la niña L.L.Q.M.

**SEGUNDO: ORDENAR** el envío del expediente de la referencia al Juzgado Tercero de Familia de Bogotá para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a la Defensoría Grupo de Protección, Regional Bogotá, al Juzgado Tercero de Familia de Bogotá y a los señores D.M.M.S. (madre de la niña), F.N.Q.P. (padre de la niña) y C. J. P.R. (abuela de la niña).

**CUARTO: REMITIR** el contenido de esta decisión y copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación para lo que corresponda.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala