

## **CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil para conocer los suscitados entre una entidad nacional y otra local**

De acuerdo a la normatividad y a lo señalado por esta Sala mediante Auto del 22 de junio de 2006. Expediente 200600059, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la competencia para conocer y decidir los conflictos que se susciten entre dos entidades nacionales entre si, o entre entidades nacionales y locales, cualquiera sea su naturaleza, siempre que se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa.

## **VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - Evolución normativa en materia de competencia para tramitar denuncias / VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - Competencia de comisarías de familia / COMISARIO DE FAMILIA - Autoridad competente en casos de maltrato infantil en el contexto de violencia intrafamiliar**

El anterior Código del menor, Decreto 2737 de 1989, regulaba las competencias que correspondían tanto al Defensor de Familia como a los Comisarios de familia en los casos de conflicto o violencia intrafamiliar. (...) Tanto las Defensorías de familia como las Comisarías de familia eran las entidades encargadas de recibir las denuncias que se presentaran con ocasión de situaciones de conflicto o violencia intrafamiliar. No obstante, si las mismas eran recepcionadas por las Comisarías de familia, estas, luego de tomar las medidas de urgencia pertinentes, debían remitirlas a la autoridad competente para que resolviera sobre los casos el primer día hábil siguiente al recibo de la denuncia. Y así es en el entendido de que las Comisarías de familia eran organismos de carácter policivo que colaboraban con el Instituto Colombiano de Bienestar familiar para proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares. Luego entonces, para decidir sobre estos asuntos la competencia era exclusiva de las Defensorías de familia, quienes podían apoyarse en las Comisarías para la práctica de pruebas, entre otras funciones. Posteriormente, con la expedición de la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, se atribuyó al Comisario de familia ya no solo la competencia para recepcionar denuncias en casos de violencia intrafamiliar, sino adicionalmente para tomar las medidas de protección inmediata, así como las medidas definitivas de protección, en caso de que un miembro de la familia haya sido víctima de violencia o maltrato. Estas competencias del comisario de familia fueron recogidas con la expedición de la nueva ley de la infancia y la adolescencia, Ley 1098 de 2006 (8 de noviembre), que empezó a regir 6 meses después de su promulgación. En dicha ley se unificó el procedimiento para conocer de todos los casos en que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén siendo vulnerados independientemente de que la causa que origine dichas vulneraciones provengan de situaciones de maltrato o violencia intrafamiliar. Así, la Ley 1098 de 2006, señala en el Capítulo III "Autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes" y en el Capítulo IV del "Procedimiento administrativo y reglas especiales", particularmente en su artículo 96, las autoridades competentes para procurar y promover la realización y restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así pues las competencias tanto del Defensor de familia como del Comisario de familia se encuentran plenamente reguladas y diferenciadas en la dicha ley. (...) El conocimiento para resolver los casos de conflicto o violencia intrafamiliar, así como para adoptar las medidas de protección a que hubiese lugar corresponden al Comisario de familia tanto en la vigencia de las normas anteriores como en la actual ley de la infancia y la adolescencia.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2737 DE 1989 - ARTICULO 277 NUMERAL 5 / DECRETO 2737 DE 1989 - ARTICULO 296 / DECRETO 2737 DE 1989 - ARTICULO 299 / LEY 294 DE 1996 / LEY 575 DE 2000 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 82 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 83 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 86

**PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE MENORES - Trámite. Remisión a juez de familia por vencimiento de término para decidir / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Competencia de juzgado de familia para conocer proceso de restablecimiento de derechos de menor de edad**

La Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, señaló el trámite para adoptar las medidas correspondientes en los casos de conflicto o violencia intrafamiliar, así señaló: en su artículo 11 sobre la forma de imponer las medidas de protección provisionales y la potestad de los comisarios para solicitar pruebas técnicas; en el artículo 12 la forma de realizar la citación a audiencia que debía hacerse al agresor; en sus artículos 14 y 15 sobre el trámite de dicha audiencia para la solución del conflicto y los efectos de la inasistencia; en el artículo 16 se refiere a la resolución o sentencia que se dicte al final de la audiencia; en su artículo 17 señala que quien expide la orden de protección mantiene la competencia para verificar su ejecución y cumplimiento; y el artículo 18 señala la procedencia del recurso de apelación contra la decisión definitiva sobre la medida de protección, que deberá ser resuelto por el Juez de familia. Vale la pena reseñar que según el artículo 18 de la ley, el Juez de Familia solo conocerá de dichos asuntos si la decisión sobre la medida de protección es apelada por alguna de las partes. Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley 1098 de 2006, el procedimiento fue reestructurado con el objeto de darle mayor dinamismo y agilidad a las actuaciones que tengan por fin proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por esto, el artículo 100 de la Ley, señala el trámite a seguir, y especialmente se refiere en su parágrafo segundo a que la duración del trámite no podrá superar los 4 meses. (...) En caso de incumplimiento de dichos términos, la norma prevé una sanción para el funcionario administrativo, según la cual se entiende que pierde la competencia para seguir conociendo del asunto y por ende la actuación deberá remitirla inmediatamente al Juez de familia, quien dentro del proceso de restablecimiento de derechos deberá adelantar la actuación o el proceso respectivo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 100

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Información a autoridades disciplinarias por demora injustificada de autoridades involucradas en el trámite de restablecimiento de derechos de menor**

Finalmente, dada la evidente demora en el trámite de este asunto, con grave riesgo para la garantía de los derechos de la niña afectada, la Sala ordenará poner estos hechos en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia para lo de su competencia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 - ARTICULO 34

**CONSEJO DE ESTADO**

## **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010)**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00016-00(C)**

**Actor: COMISARIA DE FAMILIA COMUNA DIECISEIS BELEN DE MEDELLIN**

**Demandado: JUZGADO ONCE DE FAMILIA DE MEDELLIN.**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionada por el artículo 4º de la Ley 954 de 2005, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Comisaría de Familia Comuna dieciséis Belén y el Juzgado Once de Familia de Medellín.

### **I. ANTECEDENTES**

1. El día 9 de noviembre de 2006, la señora Angela María Ocampo Toro instauró denuncia ante la Comisaría de Familia Comuna Dieciséis Belén de Medellín por la posible situación de desprotección en la que se encontraba la menor Mariana Rodríguez Moreno. (Fl. 9 Cuaderno 3)
2. En la misma fecha, la Comisaría de Familia Comuna 16 Belén, al considerar que la menor se encontraba en una situación que amenazaba su salud y su formación integral, decidió otorgar una medida de urgencia consistente en entregar la custodia y cuidados personales de la niña a la denunciante, teniendo como prueba la copia de una denuncia instaurada ante la Fiscalía General de la Nación<sup>1</sup> y un informe psicológico. (Fl. 3 Cuaderno 3)
3. El día 10 de noviembre de 2006, la Comisaría de Familia remitió las actuaciones adelantadas a la Defensoría de Familia en cumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del artículo 277 del Decreto 2737 de 1989. (Fl. 6 Cuaderno 3)
4. El día 22 de noviembre de 2006, la madre de la menor Gladys Victoria Moreno Marin, por medio de apoderado interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación y queja contra la medida de urgencia tomada por la Comisaría solicitando que se revocara la decisión, que la menor fuera devuelta a su progenitora y que se practicaran las pruebas pertinentes. Además hizo una petición especial para “que se regulen las visitas a su madre mientras se surte este recurso, pues no conoce el paradero de la menor”<sup>2</sup>. (Fls. 47-48 Cuaderno 3)

---

<sup>1</sup> En el oficio No. 660-06-95 con fecha 12 de diciembre de 2006 proveniente de la Fiscalía Noventa y Cinco Local de Medellín se certifica que en ese despacho está en curso la denuncia por el delito de violencia intrafamiliar en contra de Javier Darío Gómez Alzate y Gladis Victoria Moreno Marin. (Fl. 57 Cuaderno 3)

<sup>2</sup> Dentro del expediente no obra pronunciamiento de la Comisaría de Familia en relación con este recurso.

5. Mediante Resolución de noviembre 22 de 2006 la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suroriental del ICBF en Antioquia, ordenó que se realizara una audiencia de conciliación para el establecimiento de custodia y cuidados personales así como la reglamentación de visitas entre los padres de la niña y la señora Angela María Ocampo. Para la realización de tal diligencia se fijó como fecha el 6 de diciembre de 2006. Dicha audiencia se realizó y no fue posible llegar a ningún acuerdo. (Fls. 49 y 55 Cuaderno 3)

6. El padre de la menor, Santiago Darío Rodríguez Toro, mediante apoderado instauró acción de tutela contra la Comisaría de Familia 16 por vulneración al debido proceso, a la igualdad y a tener una familia. El 3 de enero de 2007 el Juzgado 34 Penal Municipal de Medellín decidió no tutelar los derechos constitucionales cuya protección se invocó al considerar que no existió ningún defecto procedimental en el trámite y decisión a cargo de la Comisaría de Familia. (Fls. 217 a 226 Cuaderno 4). Esta decisión fue confirmada por el Juzgado 6 Penal del Circuito de Medellín mediante sentencia de tutela del 16 de febrero de 2007. (Fls. 228 a 232 Cuaderno 4)

7. El día **25 de octubre de 2007** la Procuradora 17 Judicial II de Medellín Martha Lucía Bustamante Sierra presentó una solicitud de nulidad dentro del proceso adelantado por la Defensoría de familia a favor de la niña Mariana Rodríguez Moreno, por considerar que las actuaciones administrativas adelantadas eran violatorias del debido proceso. (Fls. 141 a 149 Cuaderno 3)

8. El día 11 de diciembre de 2007 el Defensor de Familia Luis Fernando Usuga Sierra dio respuesta negativa a la solicitud de nulidad propuesta por la Procuraduría argumentando que el ICBF no tiene competencia para resolver sobre las irregularidades que se cometan en las actuaciones adelantadas por la Comisaría de familia. En la misma respuesta manifiesta que con fundamento en los informes y conceptos rendidos por psicólogos dará inicio al proceso administrativo de restablecimiento de derechos a favor de la niña Mariana. (Fls. 157 y 158 Cuaderno 3)

9. El día 14 de diciembre de 2007 mediante oficio No. 984, la procuradora 17 judicial II para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia solicitó al Defensor de Familia la remisión del proceso al Juez de Familia por pérdida de competencia, basada en el transcurso del tiempo señalado en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006. (Fls. 163 y 164 Cuaderno 3)

10. Mediante decisión del 21 de diciembre de 2007 la doctora Luz Elena Arbelaez Sánchez coordinadora del Centro Zonal Integral del ICBF informó a la Defensoría de Familia Centro Zonal Sur oriente, que correspondería a ese Despacho adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos a favor de la niña Mariana Rodríguez. (Fl. 165 y 166 Cuaderno 3) Por medio de **auto No. 002 del 26 de diciembre de 2007** la Defensora de familia del Centro Zonal Sur Oriente abrió investigación y ordenó la práctica de pruebas en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos. (Fls. 172 a 174 Cuaderno 3) Contra dicha resolución tanto el padre como la madre de la menor interpusieron los correspondientes recursos de reposición y en subsidio el de apelación.

11. Mediante resolución No. 001 del 25 de enero de 2008 proferida por el Centro Zonal Integral Suroriental se resolvió negativamente un recurso de reposición, interpuesto por la señora Angela María Ocampo Toro en contra del auto No. 002

del 26 de diciembre de 2007<sup>3</sup>. Las consideraciones hechas por la Defensoría de familia tienen que ver con la competencia que le asigna la Ley 1098 de 2006 a dicha entidad para adelantar el proceso de restablecimiento de derechos a favor de la niña Mariana, la procedencia del mismo conforme a lo establecido en el artículo 95 de la misma ley y la no advertencia de alguna ilegalidad en el decreto de las pruebas, entre otras. Finalmente, niega por improcedentes las solicitudes de que se surta el recurso subsidiario de apelación. En el mismo sentido se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del padre de la menor (Fls. 290 a 297 y 300 a 305 Cuaderno 4)

12. El día 25 de enero de 2008, la Defensora de familia encargada del caso remitió la actuación al Juez de Familia en respuesta a la solicitud elevada por la Procuradora 17 judicial II (Fl.266 Cuaderno 4). Por reparto correspondió al Juzgado Once de Familia.

13. Mediante escritos del **22 y 25 de febrero de 2008** la apoderada de la señora Angela María Ocampo Toro, interpone incidente de nulidad en contra del trámite de restablecimiento de derechos adelantado por la Defensoría de familia con fundamento en la presunta vulneración al debido proceso y la imprecisión del auto de apertura, entre otros argumentos (Fls. 343 al 376 Cuaderno 4)

14. El día 13 de marzo de 2008 el Juzgado Once de Familia devolvió el expediente al defensor de familia por considerar que no era competente para asumir el conocimiento de dicho proceso porque el ICBF adelantaba el proceso de Restablecimiento de Derechos y la remisión que hiciera el Defensor con ocasión de la solicitud de la Procuradora no era de recibo para ese Despacho.

Advierte, que en caso de que el ICBF pierda competencia por no decidir dentro de los cuatro meses a que alude el parágrafo 2° del art. 100 del CIA, serán los jueces de familia –reparto-, quienes deben asumir el conocimiento de dicho procedimiento. (Fl.410 Cuaderno 2)

15. Por medio de auto del 21 de abril de 2008 la Defensora de Familia resuelve la solicitud de nulidad impetrada por la madre de la menor declarando la nulidad de todo lo actuado a partir de la providencia No. 002 del 26 de diciembre de 2007, por medio de la cual se abrió investigación y se ordenó pruebas en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos, fundamentada en el vicio que presenta dicho proceso de acuerdo al art. 140 Numerales 1 y 2 del Código de Procedimiento Civil. (Fls. 420 a 429 Cuaderno 2) Dicha providencia quedó ejecutoriada en consideración a que las partes no presentaron recurso alguno en su contra.

16. Mediante oficio No. PJF 17 – 061 del día 20 de febrero de 2009 la Procuradora 17 Judicial II solicita a la Defensora de Familia encargada del proceso que el mismo sea remitido nuevamente al Juzgado Once de Familia para que asuma el conocimiento, y además para que resuelva la solicitud de nulidad que hizo el **25 de octubre de 2008**, pues, a juicio de la funcionaria, este proceso ameritaba el pronunciamiento de fondo por la autoridad competente. (Fl. 444 Cuaderno 2)

17. Mediante oficio No. PJF – 062 del día 20 de febrero de 2009 la Procuradora 17 Judicial II envía la misma solicitud a la doctora María Cristina Gómez Hoyos, Juez Once de Familia en la que expone las razones que fundamentan dicha solicitud

---

<sup>3</sup> Dentro del expediente no obra el recurso de reposición interpuesto por la señora Angela María Ocampo Toro.

mencionando un recuento de la historia e informando sobre la situación en la que se encuentra, la cual es que la decisión de la Comisaría de Familia del 9 de noviembre de 2006 aún no ha sido resuelta debido a un manejo inadecuado por parte de los defensores de familia a los que les ha correspondido este caso.

Además que, a juicio de la solicitante, al decretarse la nulidad se deja sin investigar la presunta amenaza o vulneración de derechos de la niña Mariana, y aún no se decide el restablecimiento de sus derechos de manera definitiva. Que luego de decretarse la nulidad se archivó todo el expediente y no se hizo ningún trámite para verificar lo denunciado en el año 2006. Por esas razones solicita la nulidad de las actuaciones administrativas por considerarlas violatorias del debido proceso y que se aplique por parte del Juez de Familia el procedimiento que establece la Ley de Infancia y Adolescencia. (Fls. 445 al 456 Cuaderno 2)

18. El día 20 de marzo de 2009, el Juzgado Once de Familia de Medellín devolvió el proceso de restablecimiento de derechos a la Comisaría de Familia por considerar que la Comisaría no ha perdido competencia para resolver sobre el restablecimiento de derechos de la menor involucrada, mas aún cuando nunca remitió el proceso para conocimiento de los jueces de familia. (Fls. 461 y 462 Cuaderno 2)

19. Mediante auto del 8 de mayo de 2009 la Comisaría de Familia Comuna 16 ordenó remitir el expediente al juzgado de familia (reparto) para que continuara con el trámite en atención a la pérdida de la competencia señalada en el parágrafo 2 del artículo 100 de la Ley 1098 de 2006. Señaló que en caso de que se mantuviera la negativa del juzgado, la actuación debía remitirse a la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que se resolviera el conflicto negativo de competencias. (Fls. 464 a 466 Cuaderno 2)

20. El día 1 de junio de 2009 la Comisaría de Familia ordenó que de acuerdo al auto emitido por ésta el 8 de mayo de 2009 y el auto proferido por el Juzgado Once de Familia<sup>4</sup> las diligencias pasaran a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por encontrarse trabado el conflicto de competencias. (Fl. 470 Cuaderno 2)

21. Por medio de providencia de fecha 2 de julio de 2009 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del consejo Superior de la Judicatura decidió *“abstenerse de resolver el supuesto conflicto de jurisdicciones suscitado entre el JUZGADO DE FAMILIA DE MEDELLIN y la COMISARIA DE FAMILIA COMUNA DIECISEIS DE BELEN DE LA MISMA CIUDAD, en cuanto al conocimiento del proceso de restablecimiento de los derechos de la menor María Rodríguez Moreno, a favor de su madre la señora Gladys Victoria Moreno”*, basado en que a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria le corresponde dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre 2 o más funcionarios judiciales que se consideren o no competentes para conocer de una determinada actuación, lo que no ocurre en el presente caso puesto que una de las entidades cumple funciones administrativas. (Fls. 473 a 478 Cuaderno 2)

22. Mediante auto del 28 de diciembre de 2009 la Comisaría de Familia Comuna Dieciséis remitió la actuación administrativa al Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil para que dirima el conflicto planteado. (Fl. 527 Cuaderno 2).

---

<sup>4</sup> Dicho auto no obra en el expediente.

## II. ACTUACION PROCESAL

Entre el 25 y el 27 de enero del año en curso, el Conflicto de la referencia permaneció fijado en lista en la Secretaría de esta Corporación, con el fin de que las partes y las personas con interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo. Dentro del término nadie se pronunció. Extemporáneamente lo hicieron la señora Angela María Ocampo Toro; Diego Velásquez Gómez coadyuvado por Santiago Darío Rodríguez Toro; y la Procuradora 17 Judicial II de familia de Medellín.

## III. CONSIDERACIONES

El artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4o. de la Ley 954 de 2005, señala:

**“ARTICULO 33. FUNCIONARIO INCOMPETENTE. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.**

**PARAGRAFO. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si ésta también se declara incompetente remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.**

**Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.**

**En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes”. (Negrilla fuera de texto).**

De acuerdo a la normatividad y a lo señalado por esta Sala mediante Auto del 22 de junio de 2006. Expediente 200600059, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la competencia para conocer y decidir los conflictos que se susciten entre dos entidades nacionales entre sí, o entre entidades nacionales y locales, cualquiera sea su naturaleza, siempre que se trate de asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa.

Por lo anterior, corresponde a la Sala resolver el conflicto negativo de competencias administrativas que surgió entre la Comisaría 16 de Familia y el

Juzgado Once de Familia del municipio de Medellín, con ocasión de la culminación del trámite administrativo de restablecimiento de los derechos de la niña Mariana Rodríguez.

Para el efecto, la Sala deberá analizar el cambio legislativo que en materia procesal se dio con ocasión de la expedición de la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la adolescencia”.

Así, el anterior Código del menor, Decreto 2737 de 1989, regulaba las competencias que correspondían tanto al Defensor de Familia como a los Comisarios de familia en los casos de conflicto o violencia intrafamiliar:

**ARTICULO 277.** *El defensor de familia es funcionario público al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y le competen las siguientes funciones:*

(...)

5. *Conocer y decidir los asuntos relacionados con menores que requieran protección por hallarse en cualquiera de las situaciones irregulares establecidas en este código.*

**ARTICULO 296.** *El objetivo principal de estas comisarías, es colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con las demás autoridades competentes en la función de proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares.*

**ARTICULO 299.** *Son funciones de las comisarías de familia:*

1. *Recibir a prevención denuncias sobre hechos que puedan configurarse como delito o contravención, en los que aparezca involucrado un menor como ofendido o sindicado, tomar las medidas de emergencia correspondientes y **darles el trámite respectivo** de acuerdo con las disposiciones del presente código y de los de Procedimiento Penal, Nacional, Departamental, Municipal o Distrital de Policía, y de las demás normas pertinentes, **el primer día hábil siguiente al recibo de la denuncia.***

5. *Recibir a prevención las quejas o informes sobre todos aquellos aspectos relacionados con conflictos familiares, atender las demandas relativas a la protección del menor, especialmente en los casos de maltrato y explotación, y atender los casos de violencia familiar, tomando las medidas de urgencia que sean necesarias, **mientras se remiten a la autoridad competente.***

De lo anterior se desprende que tanto las Defensorías de familia como las Comisarías de familia eran las entidades encargadas de recibir las denuncias que se presentaran con ocasión de situaciones de conflicto o violencia intrafamiliar. No obstante, si las mismas eran recepcionadas por las Comisarías de familia, estas, luego de tomar las medidas de urgencia pertinentes, debían remitirlas a la autoridad competente para que resolviera sobre los casos el primer día hábil siguiente al recibo de la denuncia. Y así es

en el entendido de que las Comisarías de familia eran organismos de carácter policivo que colaboraban con el Instituto Colombiano de Bienestar familiar para proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares.

Luego entonces, para decidir sobre estos asuntos la competencia era exclusiva de las Defensorías de familia, quienes podían apoyarse en las Comisarías para la práctica de pruebas, entre otras funciones.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 294 de 1996<sup>5</sup>, modificada por la Ley 575 de 2000, se atribuyó al Comisario de familia ya no solo la competencia para recepcionar denuncias en casos de violencia intrafamiliar, sino adicionalmente para tomar las medidas de protección inmediata, así como las medidas definitivas de protección, en caso de que un miembro de la familia haya sido víctima de violencia o maltrato.

Estas competencias del comisario de familia fueron recogidas con la expedición de la nueva ley de la infancia y la adolescencia, Ley 1098 de 2006 (8 de noviembre), que empezó a regir 6 meses después de su promulgación<sup>6</sup>. En dicha ley se unificó el procedimiento para conocer de todos los casos en que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén siendo vulnerados independientemente de que la causa que origine dichas vulneraciones provengan de situaciones de maltrato o violencia intrafamiliar.

Así, la Ley 1098 de 2006, señala en el Capítulo III *“Autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”* y en el Capítulo IV del *“Procedimiento administrativo y reglas especiales”*, particularmente en su artículo 96, las autoridades competentes para procurar y promover la realización y restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así pues las competencias tanto del Defensor de familia como del Comisario de familia se encuentran plenamente reguladas y diferenciadas en la dicha ley.

Así, el artículo 82 prescribió que corresponde al Defensor de Familia:

*“1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.  
2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.(...)”*

Es decir, estableció una cláusula de competencia general en cabeza de dichos funcionarios. Sin embargo, en cuanto a la naturaleza de las Comisarías de familia el Código de la infancia y la adolescencia en su artículo 83 les encargó una función especialísima al señalar que *“son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar,*

---

<sup>5</sup> La Ley 294 de 1996, estableció los conceptos relacionados con la violencia intrafamiliar, las medidas de protección que se debían tomar y el procedimiento que debía surtir en caso de que se presentaran estas circunstancias dentro del marco de la familia.

<sup>6</sup> ARTICULO 216. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación. Con excepción de los artículos correspondientes a la ejecución del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, los cuales se implementarán de manera gradual en el territorio nacional empezando el primero de enero de 2007 hasta su realización total el 31 de diciembre de 2009.

*restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia Intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.”*  
<sup>7</sup>(Subrayas fuera de texto)

En este sentido el artículo 86 señaló:

*“Funciones del comisario de familia. Corresponde al comisario de familia:*

*1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar*

*(...)*

*8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.”*

En conclusión, el conocimiento para resolver los casos de conflicto o violencia intrafamiliar, así como para adoptar las medidas de protección a que hubiese lugar corresponden al Comisario de familia tanto en la vigencia de las normas anteriores como en la actual ley de la infancia y la adolescencia.

Sin embargo, si bien es cierto la competencia para avocar el conocimiento de estos asuntos resultó inmodificada con la expedición de la ley 1098 de 2006, el procedimiento mediante el cual se debe tramitar el restablecimiento de derechos frente a estas situaciones si sufrió algunas modificaciones. Por lo anterior la Sala deberá analizar dicho cambio.

La Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000, señaló el trámite para adoptar las medidas correspondientes en los casos de conflicto o violencia intrafamiliar, así señaló: en su artículo 11 sobre la forma de imponer las medidas de protección provisionales y la potestad de los comisarios para solicitar pruebas técnicas; en el artículo 12 la forma de realizar la citación a audiencia que debía hacerse al agresor; en sus artículos 14 y 15 sobre el trámite de dicha audiencia para la solución del conflicto y los efectos de la inasistencia; en el artículo 16 se refiere a la resolución o sentencia que se dicte al final de la audiencia; en su artículo 17 señala que quien expide la orden de protección mantiene la competencia para verificar su ejecución y cumplimiento; y el artículo 18 señala la procedencia del recurso de apelación contra la decisión definitiva sobre la medida de protección, que deberá ser resuelto por el Juez de familia.

Vale la pena reseñar que según el artículo 18 de la ley, el Juez de Familia solo conocerá de dichos asuntos si la decisión sobre la medida de protección es apelada por alguna de las partes.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley 1098 de 2006, el procedimiento fue reestructurado con el objeto de darle mayor dinamismo y agilidad a los actuaciones que tengan por fin proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>8</sup>, por esto, el artículo 100 de la Ley, señala el trámite a seguir, y especialmente se refiere en su párrafo segundo a que la duración del trámite no podrá superar los 4 meses. Al respecto señaló:

---

<sup>7</sup> Reglamentado por el Decreto 4840 de 2007

<sup>8</sup> Así quedó señalado en los debates legislativos, Gaceta 887 de 2005. “(...) *Justificación: Por la naturaleza del servicio que prestan los Defensores de Familia se requiere una pronta y cumplida actuación en los asuntos referentes a los niños y la familia.*”

*“ARTICULO 100. TRAMITE. Cuando se trate de asuntos que puedan conciliarse, el defensor o el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía citará a las partes, por el medio más expedito, a audiencia de conciliación que deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes al conocimiento de los hechos. Si las partes concilian se levantará acta y en ella se dejará constancia de lo conciliado y de su aprobación.*

*Fracasado el intento de conciliación, o transcurrido el plazo previsto en el inciso anterior sin haberse realizado la audiencia, y cuando se trate de asuntos que no la admitan, el funcionario citado procederá establecer mediante resolución motivada las obligaciones de protección al menor, incluyendo la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia.*

*El funcionario correrá traslado de la solicitud, por cinco días, a las demás personas interesadas o implicadas de la solicitud, para que se pronuncien y aporten las pruebas que deseen hacer valer. Vencido el traslado decretará las pruebas que estime necesarias, fijará audiencia para practicarlas con sujeción a las reglas del procedimiento civil y en ella fallará mediante resolución susceptible de reposición. Este recurso deberá interponerse verbalmente en la audiencia, por quienes asistieron en la misma, y para quienes no asistieron a la audiencia se les notificará por estado y podrán interponer el recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.*

*Resuelto el recurso de reposición o vencido el término para interponerlo, el expediente deberá ser remitido al Juez de Familia para homologar el fallo, si dentro de los cinco días siguientes a su ejecutoria alguna de las partes o el Ministerio Público lo solicita con expresión de las razones en que se funda la inconformidad, el Juez resolverá en un término no superior a 10 días.*

*PARAGRAFO 1o. Cuando lo estime aconsejable para la averiguación de los hechos, el defensor, el comisario de familia o, en su caso, el inspector de policía, podrán ordenar que el equipo técnico interdisciplinario de la defensoría o de la comisaría, o alguno de sus integrantes, rinda dictamen pericial.*

*PARAGRAFO 2. 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.”(Subrayas fuera del texto)*

El artículo 100 señaló el término para fallar y para resolver el recurso de reposición. Así, la actuación deberá adelantarse en el término máximo de 4 meses, excepcionalmente prorrogable por 2 meses con autorización del Director Regional del ICBF, y para resolver el recurso –cuando se haya tomado la medida definitiva- dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para interponerlo.

En caso de incumplimiento de dichos términos, la norma prevé una sanción para el funcionario administrativo, según la cual se entiende que pierde la competencia para seguir conociendo del asunto y por ende la actuación deberá remitirla **inmediatamente** al Juez de familia, quien dentro del proceso de restablecimiento de derechos deberá adelantar la actuación o el proceso respectivo. En este mismo sentido, señala el artículo 119:

*“Competencia del Juez de familia en única instancia. Sin perjuicio de las competencias asignadas por otras leyes, corresponde al Juez de Familia, en única instancia:*

*(...)*

*4. Resolver sobre el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia.*

*Parágrafo. Los asuntos regulados en este código deberían ser tramitados con prelación sobre los demás, excepto los de tutela y habeas corpus, y en todo caso el fallo deberá proferirse dentro de los dos meses siguientes al recibo de la demanda, del informe o del expediente, según el caso. El incumplimiento de dicho término constituye causal de mala conducta.”*

En consecuencia, no debe entenderse que la Ley 1098 de 2006 derogó la Ley 294 de 1996 modificada por la Ley 575 de 2000, sino que estableció los topes dentro de los cuales el funcionario administrativo deberá adelantar su actuación, porque cuando se encuentran involucrados los derechos de los niños, niñas y adolescentes, no basta simplemente con tomar las medidas de protección por situaciones de violencia intrafamiliar, sino que deberá el Comisario de familia verificar la garantía de todos los derechos<sup>9</sup> de los niños o niñas involucrados y tomar las medidas de restablecimiento que considere adecuadas para tal fin.

Ahora, la Ley 1098 de 2006 empezó a regir 6 meses después de su promulgación, es decir el 8 de mayo del año 2007. Para establecer como afectó las actuaciones

---

<sup>9</sup> ARTICULO 52. VERIFICACION DE LA GARANTIA DE DERECHOS. En todos los casos, la autoridad competente deberá, de manera inmediata, verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, consagrados en el Título I del Libro I del presente código. Se deberá verificar: 1. El Estado de salud física y psicológica; 2. Estado de nutrición y vacunación; 3. La inscripción en el registro civil de nacimiento; 4. La ubicación de la familia de origen; 5. El Estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos; 6. La vinculación al sistema de salud y seguridad social; 7. La vinculación al sistema educativo.

PARAGRAFO 1o. De las anteriores actuaciones se dejará constancia expresa, que servirá de sustento para definir las medidas pertinentes para el restablecimiento de los derechos.

PARAGRAFO 2o. Si la autoridad competente advierte la ocurrencia de un posible delito, deberá denunciarlo ante la autoridad penal.

en cursos deberá seguirse la regla contenida en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que prescribe:

*“ARTICULO 40. Las leyes concernientes á la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”*

Conforme a lo anterior, los procesos en curso deberán sujetarse a la nueva ley, sin perjuicio del respeto por las diligencias y actuaciones surtidas válidamente con base en la ley anterior.

Así, sobre la aplicación de las leyes procesales en el tiempo, la Corte Constitucional en Sentencia C-200 de 2002 M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis, en la que declaró la exequibilidad del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, refirió:

*“Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.”<sup>10</sup>(Subrayas fuera del texto)*

### **Caso concreto**

En primer lugar ha de señalarse es que para el momento en que se inició el trámite ante la Comisaría de familia Comuna 16 Belén de Medellín (9 de noviembre de 2006), la competencia para avocar el conocimiento y surtir el trámite era de la Comisaría de familia en los términos del Decreto 2737 de 1989 y la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000.

En segundo lugar, del expediente se desprende la inexistencia de fallo definitivo por parte de la Comisaría de familia Comuna 16, posterior a la decisión mediante la cual adoptó una medida de urgencia el mismo día en que se inició la actuación administrativa, habiendo pasado de sobra más de los 4 meses señalados en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006. Por tanto, debió remitirse el expediente inmediatamente al Juez de familia para que este finalizara la actuación o el proceso respectivo ante la pérdida de competencia del Comisario de Familia. Dicho término debía contarse a partir de la entrada en vigencia del Código de la infancia y la adolescencia, es decir que si la ley empezó a regir desde el 8 de mayo de 2007, el expediente debió remitirse desde el 8 de septiembre de 2007, pues para ese momento no se había tomado una decisión definitiva en la actuación.

En todo caso, el hecho de que la actuación hubiese sido remitida tardíamente no libera al Juez de familia del deber de asumir la competencia que le corresponde,

---

<sup>10</sup> En este sentido ver también la sentencia C- 619 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

en los términos señalados por la ley, especialmente porque la misma ley le permite hacerlo de oficio para resolver sin más dilaciones la respectiva actuación, más aún cuando, como en el presente caso, se encuentran de por medio los derechos de una niña, quien por más de 3 años no ha logrado que su situación se resuelva definitivamente.

Finalmente, dada la evidente demora en el trámite de este asunto, con grave riesgo para la garantía de los derechos de la niña afectada, la Sala ordenará poner estos hechos en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia para lo de su competencia. (Artículo 34-24 de la Ley 734 de 2002).<sup>11</sup>

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente al Juzgado Once de familia del Municipio de Medellín para resolver sobre el restablecimiento de derechos de la niña Mariana Rodríguez Moreno.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente al Juzgado Once de familia del Municipio de Medellín para lo de su competencia.

**TERCERO: REMITIR** copia de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación y a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia para lo de su competencia.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -nivel Nacional- y a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Integral Suroriental y a la Comisaría de Familia Comuna dieciséis Belén del municipio de Medellín

### **COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

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

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO**  
Presidente de la Sala

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**  
Consejero

**GUSTAVO APONTE SANTOS**  
Consejero

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Consejero

**JENNY GALINDO HUERTAS**  
**Secretaria de la Sala**

---

<sup>11</sup> Ley 734 de 2002. Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:  
(...)

24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.