

**RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE MENOR - La autoridad administrativa competente para adoptar medidas provisionales o definitivas es la del lugar donde se encuentre el menor**

El artículo 97 de la ley 1098 de 2006, el cual señala que: "(...) Será competente la autoridad del lugar donde se encuentre el niño, la niña o el adolescente; pero cuando se encuentre fuera del país, será competente la autoridad del lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional". (...) La Sala observa que, de acuerdo con la información contenida en el expediente, le asiste razón a la Comisaría Segunda de Familia del Municipio de Envigado – Antioquia, dado que corresponde a La Defensoría de Familia del I.C.B.F. – Centro Zonal no. 6 Aburrá Sur – Itagüí adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos por el factor territorial, pues como se aprecia en varios documentos obrantes en el proceso, dicho municipio es el lugar de residencia del menor, donde se encuentra su núcleo familiar y su entorno de relaciones sociales cotidianas, y es por tanto el lugar idóneo para que al infante se le restablezca en el disfrute de sus derechos.

NOTA RELATORIA: Respecto de la competencia para adoptar medidas de restablecimiento de menores ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto de 24 de junio de 2010, Rad. 11001-03-06-000-2010-00068-00.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 97

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente:** AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA

**Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil once (2011)**

**Radicación numero:** 11001-03-06-000-2011-00022-00(C)

**Actor:** COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO

**Demandado:** DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL NO. 6 ABURRA SUR - ITAGÜÍ.

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas propuesto por la COMISARIA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO - ANTIOQUIA frente a la DEFENSORIA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, con el objeto de que se determine cuál es la autoridad competente para adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos del menor LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA<sup>1</sup>, de cinco meses de nacido, quien fuera reportado por la E.S.E HOSPITAL MANUEL URIBE ANGEL en situación de desprotección en el municipio de Envigado, pero encontrándose residente en el municipio de Itagüí.

**1. EL PROBLEMA PLANTEADO**

---

<sup>1</sup> Ver Registro Civil de Nacimiento del menor. Folio 22, Cuaderno 1.

La E.S.E - HOSPITAL MANUEL URIBE ANGEL, denuncia ante la COMISARIA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA, la posible situación de vulneración, amenaza o inobservancia de los derechos del menor LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA. La COMISARÍA, una vez iniciado el proceso de restablecimiento de derechos del niño, remitió el asunto a la DEFENSORIA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, para que continuara con las medidas de protección y de restablecimiento, por ser dicho municipio el lugar de residencia del menor. La DEFENSORIA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, realizadas algunas diligencias de restablecimiento de derechos del niño, se declara incompetente para continuar con el proceso aduciendo que fue en el municipio de ENVIGADO donde se reportó su vulneración y no en el municipio de ITAGÜÍ, devolviendo la actuación a la COMISARÍA de origen, con lo cual se suscitó el presente conflicto negativo de competencias administrativas.

## 2. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio del 22 noviembre de 2010, la Oficina de Atención al Usuario de la E.S.E- HOSPITAL MANUEL URIBE ANGEL, pone en conocimiento de la COMISARIA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO la posible vulneración de los derechos del niño LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA, quien se encontraba hospitalizado en esa institución. Junto a la solicitud se anexa la historia Clínica que contiene observaciones del médico pediatra JAIME A. ESCOBAR, quien atendió el caso, relativas a que el menor a esa fecha no tenía nombre, ni registro civil de nacimiento, se encontraba mal alimentado, descuidado y su progenitora tiene un antecedente de retraso mental. Adicionalmente el médico registra que los abuelos y familiares del infante no demuestran interés por su condición, situación urgente por la cual alerta sobre la posible vulneración de derechos de que pueda estar siendo víctima el menor. (folios 1 y 2)
2. De inmediato, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO avoca el conocimiento de la petición de medida de protección solicitada por el HOSPITAL MANUEL URIBE a favor del menor y en contra de su núcleo familiar. En efecto, mediante Auto de 23 de noviembre de 2010, el cual da apertura a dicha investigación, la COMISARÍA expone que *“se tiene por objeto verificar la ocurrencia de una conducta, esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se cometió, para prevenir o resolver una situación de amenaza o vulneración de derechos en que se puede encontrar un niño, niña o adolescente a través de medidas de restablecimiento (...)”*.

Sin embargo, en el mismo documento la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO resalta que, según la denunciante de los hechos, en el CENTRO ZONAL SUR – ITAGÜÍ, lugar de residencia del menor, se negaron a asumir el restablecimiento de derechos del infante arguyendo que este se encontraba en ENVIGADO y por tal motivo no les correspondía su atención. Por lo tanto esa COMISARÍA DE FAMILIA insiste en que asumirá el conocimiento del caso **“sólo y únicamente para realizar los actos urgentes de protección mediante la adopción provisional de medidas de protección y remitirá por competencia al ICBF- Centro Zonal Sur”**. (Resaltado textual)

De otra parte, en el referenciado auto se cita como antecedente un conflicto de competencias administrativas, con un caso de similares características

resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>2</sup>, en donde se declaró competente a la Comisaría del municipio de Caldas – Antioquia, por ser el último lugar de residencia del menor. Al entender de la COMISARÍA es comparable al caso actual y por tanto corresponde a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, lugar de residencia del menor, continuar con el proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Adicionalmente, la COMISARÍA ordena la ubicación en hogar sustituto al menor, y la práctica de las siguientes pruebas: 1. Obtención de la inscripción del registro de nacimiento del niño. 2. Establecer su estado físico y nutricional y 3. Las demás que el despacho considere pertinentes y conducentes. Por último, remite por competencia el asunto al ICBF-CENTRO ZONAL ABURRA SUR - ITAGÜÍ, para que continúe con su conocimiento y propone de antemano el conflicto de competencias ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, de no ser aceptada dicha competencia por el ICBF. (folios 3 a 7, cuaderno 1)

3. En consideración a las medidas de protección expuestas, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO oficia el 24 de noviembre de 2010, pone el menor a disposición del CENTRO DE EMERGENCIA del municipio de ENVIGADO y comisiona el 25 de noviembre, a la COMISARÍA ZONA NORTE DE ITAGÜÍ a realizar la visita domiciliaria para establecer las condiciones en las cuales habita el menor. (folios 8 y 9, cuaderno 1)
4. El 26 de noviembre de 2010 la profesional en familia, Rosalía Suárez Penagos, en informe de visita domiciliaria que responde a la solicitud de la COMISARÍA SEGUNDA, declara que *“se detecta un ambiente inadecuado para el desarrollo del niño”*, pero tal diagnóstico debe tener una mayor fundamentación probatoria, por lo cual sugiere entre otras medidas *“una nueva visita domiciliaria en la cual este presente la madre del menor, el abuelo de la niña y la tía, conocer el reporte y valoración médica del hospital VS verificación del compromiso de la familia durante la estadía del niño en el hospital, verificación del estado actual de la madre respecto a su salud mental ...”*. (folios 10 a 17, cuaderno 1)
5. El día 26 de noviembre de 2010, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO toma la declaración testimonial presentada por la señora AMPARO SEPULVEDA, abuela del menor, la cual busca determinar las condiciones en las cuales se encuentra el niño en su hogar y medio familiar. (folios 18 y 19, cuaderno 1)
6. En oficio del primero de diciembre de 2010, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO solicita la consecución de un hogar sustituto para el menor, a la COORDINADORA DEL CENTRO ZONAL ABURRA SUR, el cual fue asignado en el municipio de ITAGÜÍ. (folio 27, cuaderno 1)
7. Posteriormente, el 9 de diciembre de 2010, la DEFENSORA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, doctora ANGELA MARÍA MEDINA ARCILA, mediante oficio 203/714294, dirigido a la doctora

---

<sup>2</sup> Auto del 24 de junio de 2010. Radicación No. 11001-03-06-000-2010-00068-00, M.P. Dr. Augusto Hernández Becerra.

MARCELA SABAS CIFUENTES, COMISARIA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO, se declara incompetente para continuar con el proceso de restablecimiento de derechos del menor, argumentado que:

“(…) de conformidad con el artículo 97 del CIA será competente **la autoridad del lugar donde se encuentre el niño**, teniendo en cuenta que este caso de vulneración y/o inobservancia fue reportado estando el niño en el hospital Manuel Uribe Angel, ubicado en el Municipio de Envigado, le corresponde iniciar y culminar el proceso de Restablecimiento de derechos que haya lugar y mas aún teniendo en cuenta que se encuentra en el centro de emergencia de ese municipio”. (Resaltado Textual) (FOLIO 31, CUADERNO 1)

8. El 10 de diciembre de 2010, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO eleva solicitud ante el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, para que dirima el Conflicto de Competencias Administrativas suscitado con la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ (folios 33 a 40, Cuaderno N° 1).
9. Con Auto Interlocutorio de primero de marzo de 2010, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA OCTAVA DE DECISION eleva el asunto a consideración de la SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, en atención a que una de las entidades involucradas, el ICBF, es una entidad del orden nacional (folios 54 a 56, Cuaderno N° 1).

### **3. ACTUACION PROCESAL**

La presente actuación correspondió por reparto al Consejero AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA (folio 60) y se fijó en lista por el término de tres (3) días hábiles (folio 61), de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la Ley 954 de 2005, término durante el cual las partes no presentaron sus alegatos, según el Informe Secretarial (folio 66).

### **4. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **5.1 Competencia de la Sala**

De conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, la Sala es competente para conocer de la presente actuación por tratarse de un conflicto de competencias referente al ejercicio de funciones administrativas, como es el procedimiento administrativo de restablecimiento de los derechos de los menores de edad<sup>3</sup>, suscitado entre dos entidades o autoridades públicas del

---

<sup>3</sup> El Código de la Infancia y la Adolescencia, ley 1098 de 2006, califica el proceso de restablecimiento de los derechos de los menores de edad como un “procedimiento administrativo” (Capítulo IV del Título II) y emplea en varias de sus disposiciones la expresión “actuación administrativa” (por ej. art. 99, art. 100 par. 2º).

orden nacional o por lo menos una del orden nacional, como lo es en este caso, la Defensoría de Familia, dado que se encuentra adscrita a la REGIONAL ANTIOQUIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF<sup>4</sup>, mientras que la otra es del orden municipal por cuanto la COMISARÍA DE FAMILIA pertenece al Municipio de ITAGÜÍ y hace parte de la estructura administrativa de su Alcaldía<sup>5</sup>.

## 5.2 Análisis del conflicto planteado

Según consta en el expediente, el HOSPITAL MANUEL URIBE ANGEL denuncia ante la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA, la posible situación de vulneración, amenaza o inobservancia de derechos del menor LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA. La COMISARÍA una vez iniciado el proceso de restablecimiento de derechos del niño, remitió el asunto a la DEFENSORIA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, para que continuara con las medidas de protección y de restablecimiento de esos derechos. La DEFENSORIA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, realizadas algunas diligencias de restablecimiento de derechos del niño, se declara incompetente para continuar con el proceso aduciendo que fue en el municipio de ENVIGADO donde se reportó la vulneración a los derechos y no en el municipio de ITAGÜÍ, devolviendo la actuación a la COMISARÍA de origen con lo cual se suscitó el presente conflicto negativo de competencias administrativas.

Sin perjuicio de adelantar las medidas de protección pertinentes, la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA promovió conflicto negativo de competencias contra la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ con base en el factor de competencia territorial que establece el artículo 97 de la ley 1098 de 2006, el cual señala que:

“(…) Será competente la autoridad del lugar donde se encuentre el niño, la niña o el adolescente; pero cuando se encuentre fuera del país, será competente la autoridad del lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional”.

Es así como la COMISARÍA interpreta que la competencia para continuar con el proceso de restablecimiento de derechos del niño se encuentra en cabeza de la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, de acuerdo con el lugar de residencia del menor, el cual sería el municipio de ITAGÜÍ. La DEFENSORÍA desconoce su propia competencia

---

Por lo demás, las autoridades que lo adelantan son administrativas, que no judiciales, como son las Comisarías y las Defensorías de Familia.

<sup>4</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia: **“Artículo 79.- Defensorías de Familia.-** Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (…)

<sup>5</sup> Código de la Infancia y la Adolescencia:

**“Artículo 83.- Comisarías de Familia.-** 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, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley. (…)

**“Artículo 84.- Creación, composición y reglamentación.-** Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales. (…)

aduciendo que aduce que es en el municipio de ENVIGADO donde se encuentra el niño y donde se ha configurado la posible vulneración de derechos a raíz de haber sido atendido en el HOSPITAL MANUEL URIBE ANGEL de ese municipio.

La Sala observa que, de acuerdo con la información contenida en el expediente, le asiste razón a la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA, dado que corresponde a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos por el factor territorial, pues como se aprecia en varios documentos obrantes en el proceso, dicho municipio es el lugar de residencia del menor, donde se encuentra su núcleo familiar y su entorno de relaciones sociales cotidianas, y es por tanto el lugar idóneo para que al infante se le restablezca en el disfrute de sus derechos.

En efecto, la Sala en conflicto de competencias administrativas<sup>6</sup> de idénticas características determinó:

“Si bien es cierto que el artículo 97 del Código de la Infancia y la Adolescencia asigna competencia a “la autoridad del lugar donde se encuentre el niño, la niña o el adolescente”, la interpretación literal de esta norma llevaría a situaciones contrarias al sentido común, y enfrentadas a la posibilidad real y práctica de proteger adecuadamente los derechos en cuestión. De ahí que el mismo artículo 97 remita el asunto a la autoridad del lugar en donde el menor haya tenido su última residencia.

Sólo de esta manera el restablecimiento de derechos podrá cumplir su finalidad según está previsto en el parágrafo 1° del artículo 53 de la ley 1098 de 2006 en los siguientes términos:

“La autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del niño, niña o adolescente que lo requiera.” (subrayado propios)

Por lo anterior y para el presente caso, la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ es la autoridad competente para continuar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos del niño LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA.

De conformidad con lo anteriormente señalado se remitirá el proceso a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ para lo de su competencia.

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

## RESUELVE

---

<sup>6</sup> Auto del 24 de junio de 2010. Radicación No. 11001-03-06-000-2010-00068-00, M.P. Dr. Augusto Hernández Becerra.

**PRIMERO:** Declárase que la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, es la competente para continuar las medidas de restablecimiento de derechos adoptadas dentro del proceso del menor LUIS FERNANDO CASTRILLON SEPULVEDA.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta decisión a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ, a la COMISARÍA SEGUNDA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA y al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA OCTAVA DE DECISION.

**TERCERO:** Enviar la actuación a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL I.C.B.F. – CENTRO ZONAL No. 6 ABURRA SUR – ITAGÜÍ para lo de su competencia.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

**AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA**  
Presidente de la Sala

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**  
Consejero

**ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO**  
Consejero

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**  
Consejero

**JENNY GALINDO HUERTAS**  
Secretaria de la Sala