

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - Es competencia de la Comisaría de Familia prevenir, garantizar y restablecer derechos de menores / VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - No es competencia de la Defensoría de Familia adoptar medidas cuando existe amenaza o vulneración de derechos dentro de circunstancias de violencia intrafamiliar

En las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos en el contexto de violencia intrafamiliar, es la Comisaría de Familia la encargada de prevenir, garantizar y restablecer tales derechos adoptando las medidas de prevención y restablecimiento pertinentes; Mientras que la intervención de la Defensoría de Familia no se relaciona con la amenaza o vulneración de los derechos dentro de circunstancias de violencia intrafamiliar.

FUENTE FORMAL: LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 51 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 79 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 82 / LEY 1098 DE 2006 - ARTICULO 86 / DECRETO 4840 DE 2007 - ARTICULO 7

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - Definición

El código de la Infancia y la Adolescencia no contiene la definición de la violencia intrafamiliar. De manera que en aplicación de la regla de interpretación de las leyes, según la cual cuando el legislador ha definido las palabras para ciertas materias, ése será su significado, la Sala se remite a la definición consagrada en el artículo 4º de la ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1º de la ley 575 de 2000 y el artículo 16 de la ley 1257 de 2008, conforme al cual: "Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente."

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 28 / LEY 294 DE 1996 - ARTICULO 4 / LEY 575 DE 2000 - ARTICULO 1 / LEY 1257 DE 2008 - ARTICULO 16

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., siete (7) de julio dos mil once (2011)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2011-00031-00(C)

Actor: COMISARIA DE OCTAVA DE FAMILIA DE BOGOTA KENNEDY 1

Demandado: DEFENSORIA DE FAMILIA - CENTRO ZONAL KENNEDY

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud de definición de competencias administrativas entre la Comisaría Octava

de Familia de Bogotá y la Defensoría de Familia - Centro Zonal Kennedy, de acuerdo con los antecedentes que se resumen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. En escrito del 3 de marzo de 2011, el Hospital del Sur de Bogotá informó a la Comisaría de Familia No 1 Kennedy que a través de su Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Violencia Intrafamiliar (SIVIM), se inició el seguimiento del caso de Leidy Lorena García Rodríguez, de 12 años, en consideración a que la menor presentaba cicatrices faciales por mordeduras de mascota. Según lo expuesto por la psicóloga del SIVIM del Hospital del Sur, la niña tiene problemas de aprendizaje y comunicación, de manera que se procedió a evaluar el estado de salud de la menor, así como también a dar orientación a la madre de Leidy Lorena para que se tomaran las medidas necesarias tendientes a evitar futuras agresiones de la mascota hacia la niña. (folio 3)

Agrega el escrito en mención que en los seguimientos domiciliarios que realizó el SIVIM para verificar la evolución de la menor, y si efectivamente la madre estaba cumpliendo con las orientaciones impartidas, no se logró ningún resultado, pues no se tuvo acceso a la familia, ni tampoco a la niña; razón por la cual, el Hospital del Sur decidió denunciar el caso de Leidy Lorena García Rodríguez ante la Comisaría Octava de Familia - Kennedy 1, "por violencia emocional y negligencia por parte de los padres hacia su hija". (folio 2)

2. Recibido el caso por la Comisaría Octava de Familia de Bogotá, ésta en oficio del 17 de marzo de 2011, consideró que en el proceso de referencia no se presentó ningún tipo de violencia intrafamiliar, por lo cual la Comisaría no tenía competencia en el asunto, remitiéndolo a la Defensoría de Familia - Centro Zonal Kennedy, conforme a lo establecido en el Decreto 4840 de 2007¹ en lo que corresponde a la competencia de las Defensorías de Familia. (folio 4)
3. A su turno, la Defensoría de Familia Zonal Kennedy, en oficio de abril 1º de 2011, señaló que "de acuerdo a los hechos que se narran en los anexos² que acompañaron la denuncia realizada por el Hospital del Sur", la madre de la menor Leidy Lorena ejerció actos de violencia intrafamiliar, no solo en el contexto de violencia emocional, sino también bajo la figura de *incidentes graves*³ tipificada en la violencia intrafamiliar. De manera que devolvió la actuación a la Comisaría Octava de Familia para que diera trámite al proceso. (folio 5)
4. En oficio del 20 de abril de 2011 la Comisaría Octava de Familia se opuso a lo expresado por la Defensoría de Familia, argumentando que en los hechos que dieron origen a la denuncia no se evidencia ningún tipo de actuación violenta que ejerza la madre hacia su hija Leidy Lorena, pues las lesiones que presentó la menor fueron causadas por la mascota, razón por la cual la Comisaría "no puede iniciar actuaciones administrativas en contra de un animal domestico"; y

¹ Decreto 4840 de 2007, "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".

² En el expediente recibido por la Sala no se encontró ningún documento relativo a los anexos de los que hace mención la Defensoría de Familia

³ La Defensoría de familia en oficio del 1º de abril de 2011, argumentó que los "Lineamientos Técnicos de las Comisarías de Familia" señalaron que la violencia intrafamiliar era "*la situación de abuso de poder o maltrato físico o psíquico, de un miembro de la familia sobre otro. Puede tener diferentes formas de manifestación; a través de golpes e incidentes graves, como también de insultos, manejo económico, chantajes, abusos sexuales...*" "*Esta violencia tiene lugar dentro de la familia, ya sea que el agresor, comparta o haya compartido el mismo domicilio...*"

envió el caso al Coordinador del Centro Zonal Kennedy para que tomara las medidas pertinentes.(folio 6)

5. En oficio del 2 de mayo de 2011, la Defensoría de Familia reiteró su falta de competencia argumentando que las medidas de protección que se pretenden tomar son a favor de la menor; en el caso concreto considera que la niña está sufriendo daños físicos y la progenitora no está tomando las medidas necesarias para evitar que la mascota la siga agrediendo, configurándose estos hechos como *incidentes graves* tipificados en la violencia intrafamiliar. Devuelve el asunto a la Comisaría Octava de Familia. (folio 7)
6. La Comisaría Octava de Familia, en auto del 13 de mayo de 2011, siguió insistiendo en que no puede presentarse violencia intrafamiliar en el caso de Leidy Lorena, pues las lesiones de la menor no fueron causadas por el “accionar directo o indirecto” de un miembro de la familia, razón por la cual quien debe tomar un correctivo para el caso planteado es la Defensoría de Familia. Por lo anterior, “declaró conflicto de competencias” y ordenó el envío del proceso al Consejo de Estado para que lo resuelva. (folio 9)

II. ACTUACION PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente; una vez repartido al magistrado ponente, por Secretaría se fijó en lista por tres días con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo. Dentro de dicho término nadie hizo uso de este derecho.

III. CONSIDERACIONES

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 de Consulta y Servicio Civil es competente para conocer de la presente actuación por tratarse de un conflicto de competencias administrativas suscitado entre dos autoridades públicas, de las cuales una es del orden nacional. En este caso, la Defensoría de Familia - Centro Zonal Kennedy, dado que es una dependencia de la Regional Bogotá del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴.

2. Marco legal aplicable

La ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, reguló el procedimiento administrativo para los casos en los que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén siendo vulnerados, independientemente de que dichas vulneraciones provengan o no de situaciones de maltrato o violencia intrafamiliar.

Señala el referido Código que las garantías, la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, son obligaciones a cargo

⁴ 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. (...)”.

del Estado, a través de sus autoridades públicas; así, el artículo 51 de la ley 1098 de 2006, establece:

Art. 51. "OBLIGACION DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales".

La misma ley 1098 de 2006, en el Capítulo III del Título II, se refiere a las "Autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes". Particularmente definió las Defensorías de Familia como las "dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes" (...) (Art. 79)

En cuanto a las funciones del Defensor de Familia el artículo 82 del referido Código consagra, entre otras, estas dos importantes funciones:

Art. 82. "FUNCIONES DEL DEFENSOR DE FAMILIA. 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".*
- (...)

En lo concerniente a las Comisarias de Familia, están definidas por la citada ley 1098 de 2006 como "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. (...) (Art. 83)

Enlistando dentro sus principales funciones las siguientes:

Art. 86. "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.*
 - 2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.*
- (...)

4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

(...)

8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil⁵ y denunciar el delito.

Resalta la Sala que en los términos de la definición de las Comisarías de Familia, contenida en el artículo 83 del Código de la Infancia y la Adolescencia, esos despachos y sus funciones están circunscritos, en primer término, a “situaciones de violencia intrafamiliar”; en tanto que, la definición consagrada en el artículo 79 del código en cita así como las funciones, de las Defensorías y de los Defensores de Familia, relativas a la prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, no están circunscritas a esas específicas situaciones de violencia familiar.

Así fue recogido en el artículo 7 del Decreto 4840 de 2007⁶, reglamentario de las competencias las Defensorías de Familia y de las Comisarías de Familia, que establece para cada una lo siguiente:

“Artículo 7. Competencias del Defensor de Familia y del Comisario de Familia. Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, el criterio diferenciador de competencias para los efectos de restablecimiento de derechos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, así:

El Defensor de Familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.

El Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar. Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modificó la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas”

(...)

Como puede apreciarse, el artículo 7 del decreto 4840 en cita, estableció de manera expresa el criterio diferenciador de competencias entre las instituciones en comento, por el cual en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o

⁵ Ley 1098 de 2006. Artículo 18. *Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario. / Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.*

⁶ Decreto 4840 de 2007, por el cual se reglamentan las competencias de las Comisarías de Familia y de los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

vulneración de derechos en el contexto de violencia intrafamiliar, es la Comisaría de Familia la encargada de prevenir, garantizar y restablecer tales derechos adoptando las medidas de prevención y restablecimiento pertinentes; Mientras que la intervención de la Defensoría de Familia no se relaciona con la amenaza o vulneración de los derechos dentro de circunstancias de violencia intrafamiliar.

Ahora bien, el código de la Infancia y la Adolescencia no contiene la definición de la violencia intrafamiliar. De manera que en aplicación de la regla de interpretación de las leyes⁷, según la cual cuando el legislador ha definido las palabras para ciertas materias, ése será su significado, la Sala se remite a la definición consagrada en el artículo 4º de la ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1º de la ley 575 de 2000 y el artículo 16 de la ley 1257 de 2008⁸, conforme al cual:

“ARTICULO 4o. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.”

El análisis conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias en comento, permite a la Sala concluir que la aplicación del criterio diferenciador en materia de competencias entre las Defensorías y las Comisarías de Familia remite a la ausencia o presencia de conductas agresoras en un contexto familiar y entre los miembros del grupo familiar.

3. Caso Concreto

De acuerdo con los antecedentes expuestos en la parte inicial de este pronunciamiento, con base en los documentos recibidos por la Sala, la menor Leidy Lorena García Rodríguez presentaba “cicatrices faciales por mordeduras de mascota” y problemas de aprendizaje y comunicación, según lo descrito por la Psicóloga del Hospital del Sur, todo lo cual hacía necesario adoptar las medidas necesarias para su protección. Y fue la imposibilidad de hacer seguimiento a las orientaciones dadas a la madre la razón de la remisión del caso a la Defensoría de Familia de la Zona.

La Defensora que recibió el caso estimó que se trataba de un asunto de violencia intrafamiliar. Sin embargo, ni de las comunicaciones que ella misma se cruza con la Comisaría de Familia, ni de los demás documentos allegados a esta Sala, es posible inferir que las condiciones de la niña narradas por la Psicóloga del Hospital del Sur, provengan de una situación de violencia intrafamiliar, entendida ésta en la definición legal contenida en el artículo 4º de la ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1º de la ley 575 de 2000 y el artículo 16 de la ley 1257 de 2008, transcrito atrás.

⁷ Código Civil, Art. 28: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”

⁸ Ley 294 de 1996 (julio 16), “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”, D. O. No. 42.836 (Jul. 22/96); Ley 575 de 2000 (febrero 9), “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”, D. O. No 43.889 (Febr.11/00); Ley 1257 de 2008 (diciembre 4), “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, D. O. No. 47.193 (Dic. 4/08)

Por lo anterior, la Sala concluye que la autoridad encargada de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de la menor Leidy Lorena García Rodríguez, es la Defensoría de Familia, pues se trata de una situación que está fuera del contexto de violencia intrafamiliar.

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

RESUELVE:

RIMERO: DECLARASE que la Defensoría de Familia - Centro Zonal Kennedy es la autoridad competente para conocer del procedimiento administrativo de protección y restablecimiento de derechos de la menor Leidy Lorena García Rodríguez

SEGUNDO: REMITASE el expediente a la Defensoría de Familia - Centro Zonal Kennedy para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNIQUESE esta decisión a la Comisaría de Octava de Familia de Bogotá

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Consejero

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO
Consejero

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala