



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

---

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de 2024

**Número de radicación:** 11001-03-06-000-2024-00489-00

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

**Partes:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF Centro Zonal del Valle de Aburrá, Comisaría de Familia de Barbosa (Antioquia) y Comisaría de Familia de Girardota (Antioquia)

**Asunto:** competencia para emitir pronunciamiento o concepto de la solicitud de autorización de enajenación de un inmueble ubicado en Colombia respecto de un menor de edad extranjero

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021 procede a estudiar el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

1. Los señores Mei Chía Hernández y Joseph Ismael Gómez Rivera, en calidad de padres del menor K.I.G.C.<sup>1</sup>, a través de apoderada judicial, elevaron solicitud ante el Notario 80 del Círculo de Bogotá, con el fin de que se les autorizara la enajenación del inmueble con folio matrícula inmobiliaria número 012-3427 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardota, respecto del cual el menor tiene una cuota parte.

2. La solicitud presentada en la Notaría 80 del Círculo de Bogotá se hizo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2.2.6.15.2.1.1 y siguientes del Decreto 1664 de 2015 por el cual se adiciona y se derogan algunos artículos del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

3. El artículo 2.2.6.15.2.1.4 del Decreto 1664 de 2015 establece el trámite notarial para la enajenación de bienes inmuebles o cuotas partes de este cuya propiedad sea de menores de edad, y para el efecto, indica que, una vez recibida la solicitud de autorización de enajenación, el notario comunicará a la Defensoría de Familia del domicilio del menor para que, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir del tercer día hábil siguiente al envío por correo certificado de la comunicación,

---

<sup>1</sup> Por tratarse de un menor de 18 años, y con la finalidad de proteger sus derechos y salvaguardar su intimidad, se omitirá su nombre completo.

el defensor o el personero se pronuncie aprobando, negando o condicionando la enajenación del bien o de los bienes objeto de la solicitud.

4. El 26 de julio de 2023, el Notario 80 del Círculo de Bogotá ofició al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá, a efectos de surtir el trámite previsto en el artículo 2.2.6.15.2.1.1 del Decreto 1664 de 2015.

5. La Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro Zonal del Valle de Aburrá Norte, mediante Oficio 20233100400159211 del 8 de agosto de 2023, rechazó por competencia y devolvió el trámite, en consideración a que, la competencia para conocer de la solicitud de enajenación del bien inmueble del menor de edad corresponde a una autoridad ubicada en el domicilio del menor de edad o según la ubicación del bien inmueble.

6. La apoderada de los padres del menor de edad presentó petición radicada en el Sistema de Información Misional-SIM núm.1763817197 del ICBF solicitando información sobre la autoridad a quien le corresponde tramitar la autorización de venta del bien de un menor de edad que reside en el extranjero (Miami, Estados Unidos) junto con su familia.

7. El 12 de octubre de 2023, el ICBF Centro Zonal Aburrá Norte-Regional Antioquia indicó que el funcionario competente es el del último domicilio del menor y teniendo en cuenta que el inmueble es del municipio de Barbosa, Antioquia, correspondería al comisario de familia de ese municipio conocer de la solicitud de enajenación.

8. Ante la falta de solución al trámite, la señora Mei JA Chía Hernández, madre del menor, presentó acción de tutela con el fin de que se les amparara el derecho de petición, el cual le correspondió al Juzgado 50 Civil del Circuito de Bogotá, el que, mediante fallo de 15 de febrero de 2024, tuteló el derecho fundamental de petición y debido proceso de la accionante y, en consecuencia, le ordenó al Director Regional Antioquia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contestar de fondo y de forma clara y congruente la petición elevada por la accionante en el Sistema de Información Misional-SIM núm.1763817197 del ICBF y, en el caso de insistir en que carecía de competencia, debía remitir la actuación a la autoridad que estimara competente.

9. De la misma forma, el Juzgado 50 Civil del Circuito de Bogotá en la misma providencia ordenó a la Notaría 80 del Círculo de Bogotá remitir la solicitud de concepto para la enajenación del inmueble a la autoridad que el ICBF Centro Zonal Aburrá Norte-Regional Antioquia le atribuyera competencia.

10. En cumplimiento a la orden judicial, la Dirección Regional Antioquia del ICBF tramitó la solicitud de permiso de enajenación del inmueble, en el sentido de remitirla a la Comisaría de Familia de Girardota, Antioquia, autoridad que resolvió declarar su falta de competencia y remitirla a la Comisaría de Barbosa, Antioquia, la que también resolvió declararse no competente para conocer de la solicitud, razón por la cual

propuso conflicto negativo de competencias en la forma prevista en el artículo 21.16 del Código General del Proceso ante el juez de familia competente.

11. Por reparto le correspondió dicho conflicto al Juzgado Primero de Familia de Girardota, Antioquia el que, mediante proveído del 22 de marzo de 2024, consideró que el conocimiento del conflicto negativo de competencias suscitado entre las Comisarías de Familia de Barbosa, Antioquia y Girardota, Antioquia, la Notaría 80 de Bogotá, y la Regional del ICBF Centro Zonal Aburrá Norte, no era un asunto de su competencia en razón a que excedía su limitación territorial jurisdiccional.

12. De acuerdo con lo anterior, y en consideración a lo previsto en el artículo 39 y en el numeral 10 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, el Juzgado Primero de Familia de Girardota declaró su falta de competencia para resolver el conflicto negativo de competencias y lo remite a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para dirimirlo.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, se comunicó la presentación del conflicto de competencias a las autoridades involucradas y a los particulares interesados, y el 25 de julio de 2024 se fijó el edicto núm. 478 en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que aquellos presentaran sus alegatos o consideraciones.

Consta, en el expediente, que se comunicó sobre el inicio de este trámite a la Comisaría de Familia de Girardota, a la Notaría 80 del Círculo de Bogotá, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Centro Zonal de Aburrá Norte del ICBF, a la Comisaría de Familia de Barbosa, al Juzgado de Familia de Girardota, a los señores Joseph Ismael Gómez Rivera y Mei Ja Chía Hernández<sup>2</sup>.

Según informe secretarial del 2 de agosto de 2024, la Comisaría de Familia de Barbosa, la Comisaría de Familia de Girardota, la Notaría 80 del Círculo de Bogotá y el Centro Zonal de Aburrá Norte del ICBF presentaron escrito de alegatos o consideraciones.

Mediante Auto del 21 de agosto de 2024, se requirió a los señores Mei Chía Hernández y Joseph Ismael Gómez Rivera, con el fin de que informaran «si el menor K.I.G.C, tiene actualmente doble nacionalidad y si una de ellas, además de la americana, es colombiana, y en caso de contar con esta última aportar los soportes documentales que así la acrediten». Igualmente, se le solicitó a la madre del menor indicar si su hijo también tuvo su domicilio y residencia en Bogotá, o si tuvo otra ciudad como último lugar de residencia en Colombia.

---

<sup>2</sup> Índice 1, expediente digital.

En respuesta de lo anterior, a través de correo electrónico del 23 de agosto de 2024, la señora Mei Chía Hernández informó que su hijo K.I.G.C. no tiene doble nacionalidad y nunca ha tenido domicilio o residencia en Colombia.

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

#### **1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Centro Zonal Valle de Aburra Norte**

El 30 de julio de 2024, esta autoridad presentó escrito de alegatos, manifestando lo siguiente:

Señaló que recibió petición mediante la cual se solicitó emitir concepto sobre la enajenación de bien inmueble de menor de edad; sin embargo, teniendo en cuenta que el menor nunca ha residido en Colombia, manifestó su falta de competencia, en atención a que, en este caso, el factor de competencia se encuentra determinado por el lugar de ubicación del inmueble, y no por el domicilio del menor.

Al respecto, textualmente expuso lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo anterior y haciendo un análisis de lo establecido en el decreto 1069 de 2015, el cual prescribe que " (...) la Competencia otorgada conforme al domicilio del menor de edad o la ubicación del bien inmueble "; donde para el caso concreto no se puede tomar el primer ítem, el cual es el Domicio del menor pues tanto el menor de edad como su familia, no son residentes en Colombia y en el caso de NNA, nunca ha residió en territorio Colombiano, el factor para definir la competencia es el relacionado a la Ubicación del bien inmueble; siendo necesaria por parte de la defensoría de familia hacer rechazo de la solicitud al no ser competente por factor territorial para conocer del concepto al estar ubicada en el municipio de Bello.

[...]

Si bien el presente proceso, de una forma hace una suspensión en términos, teniendo en cuenta lo prescripto en la norma, y el análisis del caso donde el menor no tiene Domicilio en Colombia ni lo ha tenido, en un principio era la comisaria de familia de ubicación del inmueble era el competente para pronunciarse sobre la solicitud de enajenación del inmueble; y de vencer este término, es decir quince (15) días hábiles [...]. Si transcurrido dicho término, no se pronuncian, el notario continuará con el trámite, dejando constancia de lo ocurrido en la escritura pública correspondiente.

#### **2. Comisaría de Familia de Girardota**

El 30 de julio de 2024, esta autoridad presentó escrito de alegatos, en el que manifestó que remitió la solicitud de autorización de enajenación de los bienes inmuebles del menor K.I.G.C., al evidenciar que el menor y su familia no residen en el municipio de Girardota.

Sostuvo que, en atención a que el inmueble objeto de solicitud se encuentra en la jurisdicción del municipio de Barbosa, remitió la petición a la Comisaría de Familia de Barbosa para que la respondiera, en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, que compiló el Decreto 4080 de 2007, la Ley 294 de 1996 y el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, que señala que la competencia se determina por el domicilio del menor de edad o por la ubicación del bien inmueble.

Adicionalmente, advirtió que la norma que regula el trámite de enajenación de bienes inmuebles de menores de edad es clara al contemplar que, ante la falta del concepto por parte de la autoridad administrativa, le correspondía al notario continuar con el procedimiento, dejando constancia de lo ocurrido en la escritura pública.

Dado lo anterior y debido a que considera que ha finiquitado el término para que el Defensor y/o Comisaría de Familia emita concepto, «deberá el notario (a) exhibir la correspondiente escritura pública».

### **3. Comisaría de Familia de Barbosa**

En escrito del 31 de julio de 2024, presentó consideraciones en los siguientes términos:

Explicó el trámite previsto en la ley para la enajenación de bienes de los menores de edad, concluyendo que el artículo 2.2.6.15.2.1.2. del Decreto 1069 de 2015 establece que la autoridad competente para emitir el concepto es aquel del domicilio del menor.

Sin embargo, en su criterio, la anterior norma no se puede aplicar a este caso, porque se trata de un menor que no tiene domicilio en Colombia y tampoco cuenta con nacionalidad colombiana.

Igualmente, adujo que no resultaba viable dar aplicación al artículo 97 de la Ley 1098 de 2006, que prevé que la autoridad competente corresponde al lugar donde se encuentra el menor de edad o, si se encuentra fuera del país, el lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional, toda vez que el menor K.I.G.C. «en ningún momento de su vida su residencia ni domicilio [lo ha establecido] en este municipio, ni dentro del territorio colombiano».

Por lo expuesto, concluyó que carece de competencia para emitir pronunciamiento respecto de la solicitud de autorización de enajenación de los bienes inmuebles del menor K.I.G.C.

### **4. Notaría 80 del Círculo de Bogotá**

Mediante memorial del 30 de julio de 2024, esta autoridad presentó escrito de consideraciones, en el que refirió el trámite que le impartió a la solicitud objeto de este estudio.

Asimismo, resaltó que, a la fecha, no ha podido elevar a escritura pública el permiso de enajenación de bienes inmuebles de menor incapaz, por cuanto no se ha recibido respuesta por parte del ICBF.

Debido a lo anterior, adujo que está a la espera de lo resuelto en este trámite para proceder con la elaboración de la escritura pública por vencimiento de términos, o si, por el contrario, la oficina encargada del ICBF emite el concepto respectivo.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) regula el «procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales»<sup>3</sup> se contienen en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

**Artículo 39. 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 el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, 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. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto [...].

---

<sup>3</sup> «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 Parte Primera del Código».

Con base en el artículo 39 transcrito, en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas, a saber:

**i)** Que se trate de una actuación de carácter particular y concreto en ejercicio de una función de naturaleza administrativa;

Tanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Centro Zonal del Valle de Aburrá, como las Comisarías de Familia de Barbosa y de Girardota, han negado tener competencia para emitir pronunciamiento o concepto respecto de la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble respecto del cual tiene una cuota parte el menor K.I.G.C.

**ii)** Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

Como se aprecia de los antecedentes, el conflicto de competencias se planteó entre una autoridad del orden nacional, el ICBF, a través del Centro Zonal del Valle de Aburrá, y dos autoridades del orden territorial, como lo son, la Comisaría de Familia de Barbosa y la Comisaría de Familia de Girardota.

**iii)** Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencias administrativas sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

El conflicto versa sobre una actuación particular y concreta, en tanto se trata de la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble respecto del cual tiene una cuota parte el menor K.I.G.C.

## **2. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

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

### **3. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, 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 hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

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

### **4. Síntesis del conflicto y problema jurídico**

#### **4.1. Síntesis del conflicto**

El ICBF – Centro Zonal Valle de Aburrá Norte manifestó que no tenía competencia para emitir concepto sobre la solicitud de autorización de la enajenación del bien inmueble respecto del cual tiene una cuota parte el menor de edad K.I.G.C., por cuanto nunca ha residido en Colombia y, ese entendido, el factor de competencia se encuentra determinado por el lugar de ubicación del inmueble, y no por el domicilio del menor.

A su vez, la Comisaría de Familia de Girardota se declaró con falta de competencia para conocer del asunto, al considerar que el inmueble objeto de solicitud se encuentra en la jurisdicción del municipio de Barbosa, por lo que le corresponde a la Comisaría de Familia de Barbosa atenderla, en virtud de lo previsto en el Decreto 1069 de 2015, que compiló el Decreto 4080 de 2007, la Ley 294 de 1996 y el artículo 205 de la Ley



1098 de 2006, que señala que la competencia se determina por el domicilio del menor de edad o por la ubicación del bien inmueble.

Finalmente, la Comisaría de Familia de Barbosa manifestó no tener competencia para emitir pronunciamiento o concepto, habida cuenta que el artículo 2.2.6.15.2.1.2. del Decreto 1069 de 2015 establece que la autoridad competente para emitir el concepto es aquel del domicilio del menor. Sin embargo, el menor de edad K.I.G.C. no tiene domicilio en Colombia y tampoco cuenta con nacionalidad colombiana. Por esa misma razón, tampoco se puede dar aplicación al artículo 97 de la Ley 1098 de 2006, que prevé que la autoridad competente corresponde al lugar donde se encuentra el menor de edad o, si se encuentra fuera del país, el lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional.

#### **4.2. Problema Jurídico**

De conformidad con los antecedentes que reposan en el expediente, la Sala debe determinar cuál es la autoridad competente para emitir pronunciamiento o concepto frente a la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble con folio matrícula inmobiliaria número 012-3427 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardota, respecto del cual el menor de edad K.I.G.C. tiene una cuota parte, presentada por los señores Mei Chía Hernández y Joseph Ismael Gómez Rivera.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará:

- i) Del trámite legal para la autorización notarial para enajenar bienes de los incapaces, sean estos mayores o menores de edad.
- ii) La analogía en el ámbito del derecho público: su uso es posible dentro del marco del principio de legalidad. Reiteración.
- iii) Principio de territorialidad de la ley.
- iv) El caso concreto.

#### **5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado**

##### **5.1. Del trámite legal para la autorización notarial para enajenar bienes de los incapaces, sean estos mayores o menores de edad**

El artículo 303 del Código Civil establece que «[n]o se podrán enajenar ni hipotecar en caso alguno los bienes raíces del hijo, aun pertenecientes a su peculio profesional, sin autorización del juez, con conocimiento de causa».

A su vez, el artículo 617 del Código General del Proceso prevé que los notarios podrán conocer y tramitar, a prevención, la solicitud de autorización para enajenar bienes de incapaces. La referida disposición es del siguiente tenor:

Artículo 617. Trámites notariales. Sin perjuicio de las competencias establecidas en este Código y en otras leyes, los notarios podrán conocer y tramitar, a prevención, de los siguientes asuntos:

1. De la autorización para enajenar bienes de los incapaces, sean estos mayores o menores de edad, de conformidad con el artículo 581 de este código. [Subrayas por fuera del texto original]

De lo expuesto hasta aquí resulta claro que el trámite de autorización de enajenación de bienes de incapaces se puede adelantar ante el juez o el notario.

Respecto del trámite ante el notario, el Decreto 1664 de 2015 señala los requisitos de la solicitud de autorización, los anexos que se deben acompañar y el procedimiento que se le debe impartir, esto último en los siguientes términos:

Artículo 2.2.6.15.2.1.4. Trámite. **Recibida la solicitud**, el notario verificará, en primer término, su competencia y, luego, si los requisitos y anexos establecidos en este decreto están completos y ajustados a la ley.

Recibida la solicitud de autorización de enajenación, **el notario comunicará a la Defensoría de Familia del domicilio del menor o a la Personería Distrital o Municipal del domicilio del mayor incapaz**, para que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir del tercer día hábil siguiente al envío por correo certificado de la comunicación, **el defensor o el personero se pronuncie aprobando, negando o condicionando la enajenación del bien o de los bienes objeto de la solicitud**. Si transcurrido dicho término, no se pronuncian, el notario continuará con el trámite, dejando constancia de lo ocurrido en la escritura pública correspondiente.

Cuando el concepto del Defensor de Familia o del Personero Distrital o Municipal sea desfavorable, el notario remitirá la documentación al juez competente de lo cual informará a los solicitantes y a dichas autoridades, según corresponda. [Negrillas por fuera del texto original]

De lo anterior, se advierte que, tratándose de menores de edad, el trámite de autorización de enajenación de bienes de incapaces ante notario está supeditado a que la Defensoría de Familia del domicilio del menor de edad emita un concepto o pronunciamiento mediante el cual apruebe, niegue o condicione dicha enajenación. Asimismo, la norma prevé que, en el evento de que la autoridad administrativa dentro del término de 15 días hábiles no haya emitido tal pronunciamiento, el notario debe continuar con el procedimiento dejando la respectiva constancia en la escritura pública.

Adicionalmente, resulta oportuno advertir, de cara a la controversia de este asunto, que la norma expresamente contempla que el factor que determina la autoridad competente para emitir dicho pronunciamiento o concepto, es del lugar de domicilio del menor, dejando un vacío normativo respecto de los menores que tienen bienes en el territorio nacional, pero que nunca han residido en el país, motivo por el cual a

continuación se estudiará la analogía como método para resolver los eventuales vacíos normativos y el principio de territorialidad de la ley.

## 5.2. La analogía en el ámbito del derecho público: su uso es posible dentro del marco del principio de legalidad. Reiteración<sup>5</sup>

La aplicación analógica de la ley se encuentra prevista en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, en los siguientes términos:

Artículo 8°. Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulan casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.

Esta disposición, que forma parte de un conjunto de reglas generales orientadas a solucionar vacíos legislativos, incongruencia en las leyes, oposición entre ley anterior y ley posterior y la forma de hacer el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo (artículo 1° de la Ley 153 de 1887), fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-083 de 1995, en la cual indicó que la analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, «pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquellos que explican y fundamentan la *ratio juris* o razón de ser de la norma».

La analogía supone entonces (i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho<sup>6</sup>. Si se dan estas condiciones, se permite aplicar la ley análoga o semejante:

7.2.7 De esta manera, en el proceso de integración normativa, la analogía surge como un mecanismo de expansión del derecho frente a aquellos casos en los que no existe regulación alguna. En otras palabras, **la analogía implica atribuir al caso no regulado legalmente, las mismas consecuencias jurídicas del caso regulado similarmente**. Sin embargo, para que dicho razonamiento sea válido jurídicamente, se requiere **que entre los casos exista una semejanza relevante**, que además de ser un elemento o factor común a los dos supuestos, corresponda a una razón suficiente para que al caso regulado normativamente se le haya atribuido esa consecuencia específica y no otra.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de noviembre de 2015, expediente núm. 11001-03-06-000-2015-00182-00 (2274).

<sup>6</sup> Sentencia SU-975 de 2003: “El principio de la analogía, o argumento a *simili*, consagrado en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, supone estas condiciones ineludibles: a) que no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido; b) que la especie legislada sea semejante a la especie carente de norma, y c) que exista la misma razón para aplicar a la última el precepto estatuido respecto de la primera.”

<sup>7</sup> Sentencia T-734 de 2013.

Ahora bien, pese a que no existe una prohibición para aplicar las reglas de interpretación normativa de la Ley 153 de 1887 en el ámbito del derecho público -de hecho, su uso es frecuente-, no pueden pasarse por alto los límites que se presentan en el caso particular de la analogía, debido a la sujeción de las autoridades administrativas al principio de legalidad (artículos 4, 121 y 122 C.P.). Particularmente, la primera y más importante limitación tiene que ver, como ha advertido el Consejo de Estado, con la imposibilidad de asignar competencias a una autoridad pública por analogía:

El imperio del derecho frente a la arbitrariedad en el ejercicio del poder, constituye una de las más importantes garantías de las libertades ciudadanas, pues permite la vigilancia y el control de los actos y de los agentes del poder, el reclamo por el cumplimiento de los objetivos y finalidades estatales, el ejercicio de las acciones en interés general o particular, la realización de la justicia y el mantenimiento de la seguridad jurídica como fines últimos del derecho.

Este principio permite deducir que, en un Estado de derecho, como el nuestro, no existen poderes implícitos ni competencias deducibles por analogía, circunstancias que desvirtúan su esencia; que el ejercicio de las potestades públicas conferido por el ordenamiento jurídico a determinada autoridad es indelegable e intransferible, salvo norma que lo autorice expresamente; y, finalmente, que las potestades públicas no son negociables ni transigibles, por cuanto constituyen manifestación directa de la naturaleza soberana del Estado.<sup>8</sup>

También por virtud del principio de legalidad y de las garantías al debido proceso, la jurisprudencia ha considerado que la analogía tiene restricciones en materia tributaria<sup>9</sup>, sancionatoria<sup>10</sup>, de inhabilidades e incompatibilidades<sup>11</sup> y, en general cuando se utiliza para extender el ámbito de aplicación de normas exceptivas<sup>12</sup> o prohibitivas<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Sección Tercera, Sentencia del 8 de junio de 2000. Radicación número: 16973. Ver también, de la Sección Cuarta la Sentencia del 28 de agosto de 1992, exp. 1992-4158: «En ningún caso es viable la analogía como procedimiento discrecional de corporaciones, órganos o funcionarios administrativos, para la adopción permanente de preceptos jurídicos, en órbita territorial o respecto de materias no previstas expresamente por el sistema normativo que se pretende acoger».

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 3 de noviembre de 2007, exp. 2000-0718.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 18 de noviembre de 2007, exp. 2006-02007. Igualmente, del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 22 de septiembre de 2004, exp. 2002-0117.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 16 de febrero de 2012, exp. 2009-00103.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de enero de 1998, exp. 1998-120 AC. Igualmente, de la Sección Quinta Sentencia del 28 de noviembre de 1995, exp.1995-1471.

<sup>13</sup> «En tratándose de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no es dable aplicar la ley que las establece por analogía, esto es, a eventos no previstos en ella, pero si es procedente interpretar la ley correspondiente, para determinar su contenido. Dicho en otras palabras, una norma que establece prohibiciones o limitaciones puede ser interpretada para su aplicación, pero no puede ser aplicada analógicamente». (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de septiembre de 2003, exp. 1993-1895.). Ver también, Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 23 de septiembre de 2007, exp. 2003-00126: «A ello cabe agregar que (...) la responsabilidad de las personas igualmente debe tener origen en la ley según el artículo 6º de la Constitución Política, a cuyo tenor 'Los particulares

Por lo demás, si la analogía se aplica dentro del marco del principio de legalidad y con respeto del debido proceso y los derechos fundamentales de los ciudadanos, es una herramienta válida para solucionar también problemas jurídicos en el ámbito del derecho administrativo.

Debe recordarse, como se señaló en la sentencia C-083 de 1995, que en la analogía no hay apartamiento o separación de la ley sino precisamente lo contrario, es decir, reafirmación de que una determinada situación será regida por una norma legal que regula una hipótesis que en esencia responde a la misma razón jurídica de aquella que se debe atender. Así, en el razonamiento por analogía el operador jurídico, «no hace, pues, otra cosa que decidir que en una determinada situación, es el caso de aplicar la ley»<sup>14</sup>.

Sobre este último aspecto la Corte Constitucional reiteró que cuando se recurre a la analogía *legis* o a la *analogía iuris* para resolver una determinada cuestión de derecho<sup>15</sup>, «en realidad [se] aplica la ley», puesto que, «las soluciones que surgen en virtud de la aplicación de la primera forma de analogía y las reglas generales del derecho que resultan de la segunda, constituyen una genuina expresión del imperio de la ley»<sup>16</sup>.

De este modo, se ha aclarado que la analogía no es una fuente subsidiaria del derecho -como la doctrina constitucional o los principios generales del derecho que también se mencionan en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887 y se aplican en ausencia de referentes normativos- sino que queda comprendida en el mandato superior de sujeción a la “Constitución y la ley” (artículo 230 C.P.)<sup>17</sup>.

En consecuencia, cuando la competencia administrativa existe y de lo que se trata es de establecer el procedimiento para su aplicación, como sucede en el caso que se revisa, la analogía puede ser utilizada para asegurar el cumplimiento de la función asignada, más aún cuando esta tiene rango constitucional. De hecho, el propio legislador ha previsto que las autoridades administrativas no puedan invocar la falta de un procedimiento administrativo para eludir el ejercicio de sus competencias, pues

---

sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes’, de allí que sea reiterativa y uniforme la jurisprudencia sobre la improcedencia de establecer responsabilidad a las personas por analogía o por extensión».

<sup>14</sup> Sentencia C-083 de 1995: “[...] la analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación».

<sup>15</sup> «Cuando el juez razona por analogía, aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual, para los efectos de su regulación jurídica, a la que sí lo está. Esta modalidad se conoce en doctrina como ‘*analogia legis*’, y se la contrasta con la ‘*analogia juris*’ en la cual, a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, se extraen los principios generales que las informan, por una suerte de inducción, y se aplican a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada». (Sentencia C-083 de 1995).

<sup>16</sup> Sentencia C-284 de 2015.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

para ese efecto ha establecido uno general (marco) aplicable en ausencia de una norma especial (artículos 2º y 34 CPACA).

Por tanto, bien sea por virtud de la aplicación analógica de una ley similar o de la aplicación supletiva del CPACA, siempre será posible solucionar vacíos en las normas de procedimiento aplicables para el ejercicio de una determinada función administrativa, pues debe recordarse que las autoridades públicas también son responsables por omisión en el cumplimiento de sus funciones (artículo 6º C.P.).

### 5.3. Principio de territorialidad de la ley

El artículo 4 de la Constitución Política prevé que «[e]s deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades». A su vez, el artículo 18 del Código Civil establece que «la ley es obligatoria tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes en Colombia».

La Corte Constitucional, en sentencia T-1157 de 2000, precisó el alcance del principio de territorialidad de la ley, así:

El principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; **de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio.** El mencionado principio se encuentra morigerado con las siguientes excepciones: i) los colombianos residentes o domiciliados en el extranjero permanecerán sujetos a la ley colombiana, en lo relativo al estado civil, a su capacidad, a la determinación de derechos y obligaciones de familias, en la medida que se trate de ejecutar actos que deban tener efectos en Colombia; ii) **todo lo concerniente a los bienes, en razón de que hacen parte del territorio nacional y se vinculan con los derechos de soberanía, se rigen por la ley colombiana, a partir de la norma contenida en el art. 20 del Código Civil, que aun cuando referida a los bienes en cuya propiedad tiene interés o derecho la Nación es aplicable, en general, a toda relación jurídica referida a los bienes ubicados dentro del territorio nacional;** iii) la forma de los instrumentos públicos se determina por la ley del país en que hayan sido otorgados. [Negrillas por fuera del texto original]

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de la territorialidad de la ley reviste un sentido absoluto en varios artículos del Código Civil, a saber:

(i) por virtud de su artículo 18 la ley colombiana es obligatoria tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes en este país; (ii) conforme al primer inciso del artículo 20 los bienes situados en territorio colombiano (*lex rei sitae*) se sujetan a las disposiciones de este código; (iii) la misma regla opera en relación con los contratos celebrados en país extraño sobre bienes situados en Colombia o que deban ejecutarse o producir efectos en el territorio nacional (*lex loci solutionis*); (iv) igualmente se sujetan a este código los actos jurídicos celebrados en Colombia (*locus*

regit actum), en cuanto a sus formalidades, contenido, validez y naturaleza, según el artículo 21 ibídem.

De lo expuesto, se concluye que el principio de territorialidad de la ley, consiste en que «los hechos, actos, **bienes** y personas localizados en un territorio están sometidos a la ley de ese territorio», tal como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-395 de 2002.

#### **5.4. Los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes por parte del Estado Colombiano independientemente de su origen de nacimiento**

El artículo 44 de la Constitución elevó a rango constitucional los derechos de los niños y las niñas, y estableció que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. La norma constitucional es concordante con los postulados internacionales sobre la materia.

La protección integral de los niños, niñas y adolescentes comprende la garantía y efectividad de sus derechos prevalentes, desde la prevención de cualquier situación que los amenace hasta el restablecimiento de tales derechos, cuando les son vulnerados. Asimismo, implica que siempre se debe aplicar la norma o la interpretación más favorable al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

El catálogo de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, contempla entre ellos la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Lo anterior, sin perjuicio de que gocen al mismo tiempo de todos los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

En este contexto, resulta preciso señalar que es deber del Estado Colombiano garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna, «independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales», conforme lo establece el artículo 2° de la Convención Sobre los Derechos del Niño, la cual fue ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991 .

Precisamente, en aplicación de esa Convención, el Estado Colombiano dentro de su territorio debe velar por el respeto de los derechos de los menores de edad, independientemente de que sea nacional o extranjero, garantizando el debido proceso en todas las actuaciones en las que tengan interés los niños, niñas y adolescentes,

incluidos, los derechos económicos, con el propósito de que no resulten comprometidos.

## 6. Caso concreto

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos que circunscriben el presente caso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado encuentra que la Comisaría de Familia de Barbosa (Antioquia) es la autoridad competente para emitir pronunciamiento o concepto frente a la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble con folio matrícula inmobiliaria número 012-3427 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardota, respecto del cual el menor de edad K.I.G.C. tiene una cuota parte, presentada por los señores Mei Chía Hernández y Joseph Ismael Gómez Rivera, en su calidad de padres, por las razones que a continuación se procede a exponer:

El menor K.I.G.C. es estadounidense de nacimiento, domiciliado en Miami (Estados Unidos) y propietario de una cuota parte de un predio ubicado en la vereda el Chorro, que pertenece al municipio de Barbosa – Antioquia, conforme al certificado de libertad y tradición de fecha 24 de mayo de 2023, obrante en el proceso.

La ley colombiana establece que, para proceder con la enajenación de los bienes de los menores de edad se debe contar con una autorización, la cual puede ser tramitada ante el juez (artículo 303 del Código Civil) o notario (artículo 617 del CGP).

El Decreto 1664 de 2015 contempla el trámite para la autorización **notarial** para enajenar bienes de los menores de edad. Dentro de dicho procedimiento se encuentra el relacionado con que la Defensoría de Familia del domicilio del menor de edad emita un concepto o pronunciamiento mediante el cual apruebe, niegue o condicione dicha enajenación.

El referido decreto establece que la Defensoría de Familia competente para emitir el concepto o pronunciamiento mediante el cual se apruebe, niegue o condicione la enajenación es la **del domicilio del menor**. Sin embargo, tal como lo manifestaron las autoridades involucradas, dicha regla de competencia no es posible aplicarla en este asunto, dado que el menor de edad K.I.G.C. nunca ha tenido domicilio o ha residido en Colombia, de acuerdo a la información rendida por su madre, la señora Mei Chía Hernández, el 23 de agosto de 2024<sup>18</sup>.

Ante la imposibilidad de acudir a la regla de competencia prevista en el procedimiento para el trámite de autorización de enajenación de bienes de propiedad de menores de

---

<sup>18</sup> En esa oportunidad, se manifestó lo siguiente: «1. Mi hijo el menor KIGCH no tiene doble Nacionalidad, solo tiene la nacionalidad americana Y NO TIENE NACIONALIDAD COLOMBIANA. 2. Del mismo modo informo que mi hijo nunca ha tendido domicilio ni residencia en Colombia, ha pasado periodos de vacaciones, pero no residencia, ni tampoco domicilio en ninguna ciudad de Colombia».



edad, la Sala acudirá al método de la analogía<sup>19</sup>, ante la presencia de un vacío normativo que resuelva cuál es el Defensor de Familia competente cuando se pretenda enajenar un bien de un menor de edad extranjero que no ha residido en Colombia.

Lo anterior, se justifica en el hecho de que la enajenación de los bienes inmuebles ubicados en el territorio colombiano se encuentra sometidos al cumplimiento de los requisitos y solemnidades establecidos en las leyes de Colombia, atendiendo el principio de la territorialidad de la ley explicado anteriormente.

Partiendo de la anterior premisa, la Sala comienza por poner de presente que, a través del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) se busca «garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión» [art. 1]. Por tanto, tiene por objeto establecer las normas sustantivas y procesales «para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento» [art. 2].

Sin embargo, la Sala encuentra que el artículo 4 de la Ley 1098 de 2006 establece su campo de aplicación para los menores de edad «nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, a los nacionales que se encuentren fuera del país y a aquellos con doble nacionalidad, cuando una de ellas sea la colombiana». Es decir, excluye de su ámbito de aplicación a los extranjeros que no se encuentran en el país o que no cuentan con la nacionalidad colombiana, situación en la que se halla el menor de edad K.I.G.C.

Debido a lo anterior, se descarta la aplicación de las disposiciones del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) para este caso en concreto, puesto que el menor de edad K.I.G.C. es un extranjero que no se encuentra dentro del territorio nacional ni tiene nacionalidad colombiana, por ende, no se sitúa dentro de algunos de los supuestos de su ámbito de aplicación.

Descartada la aplicación de la Ley 1098 de 2006, la Sala encuentra que el artículo 87 del Decreto 019 de 2012<sup>20</sup> establece la intervención del defensor de familia en los procesos de sustitución y cancelación de patrimonio de familia inembargable, trámite

---

<sup>19</sup> «cuando el juez razona por analogía, aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual, para los efectos de su regulación jurídica, a la que sí lo está. Esta modalidad se conoce en doctrina como analogia legis, y se la contrasta con la analogia juris en la cual, a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, se extraen los principios generales que las informan, por una suerte de inducción, y se aplican a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada». Corte Constitucional, sentencia C-083 de 1995.

<sup>20</sup> «Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».

muy similar al de autorización de enajenación de bienes de menores de edad. Esta norma señala que:

**ARTÍCULO 87. INTERVENCIÓN DEL DEFENSOR DE FAMILIA EN EL PROCESO DE SUSTITUCIÓN Y CANCELACIÓN DEL PATRIMONIO DE FAMILIA INEMBARGABLE.** Recibida la solicitud de sustitución y cancelación del patrimonio de familia inembargable el **notario comunicará al Defensor de Familia para que en el término de quince (15) días hábiles** contados a partir del tercer día hábil siguiente al envío por correo certificado de la comunicación, **se pronuncie aceptando, negando o condicionando la cancelación o sustitución del patrimonio de familia sobre el inmueble o inmuebles que se pretenden afectar**, con sus respectivos argumentos.

Si transcurrido dicho término, el Defensor de Familia no se pronuncia, el Notario continuará el trámite para el otorgamiento de la escritura pública en la que dejará constancia de lo ocurrido.

**El Defensor de Familia competente será el del lugar de la ubicación del bien inmueble.**

La similitud de ambos procedimientos se predica porque: i) se pueden tramitar ante el notario; ii) se requiere el pronunciamiento o concepto del Defensor de Familia; iii) el referido pronunciamiento se debe rendir dentro de quince (15) días; iv) la omisión de no rendir el pronunciamiento genera la misma consecuencia; v) versan sobre la situación jurídica de un bien; y vi) buscan proteger los derechos patrimoniales del menor de edad<sup>21</sup>.

La única diferencia entre las figuras consiste en el factor que determina la competencia del Defensor de Familia para rendir el pronunciamiento, ya que, para el trámite de solicitud de autorización de enajenación de bienes de menores de edad lo sería el **del domicilio del menor**; mientras que en los procesos de sustitución y cancelación de patrimonio de familia inembargable le correspondería al del **lugar de ubicación del bien inmueble**.

Analizado lo anterior, la Sala encuentra que existe una semejanza entre las figuras, motivo por el cual, aplicando el factor que determina la competencia de una a la otra, se logra suplir el vacío normativo advertido con anterioridad y cumplir con el supuesto normativo que exige un pronunciamiento por parte del Defensor de Familia en el trámite de la solicitud de autorización de enajenación de bienes de menores de edad.

---

<sup>21</sup> Sobre el particular, resulta preciso recordar que, tal como se explicó en el acápite anterior, es deber del Estado Colombiano garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna, es decir, independientemente del origen de nacimiento, entre otros, conforme lo establece el artículo 2° de la Convención Sobre los Derechos del Niño, la cual fue ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

Ahora bien, cabe señalar que, en los municipios donde no hay defensor de familia, las funciones de estos serán cumplidas por el comisario de familia, conforme lo prevé el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006<sup>22</sup>.

Así las cosas, aplicando lo anterior a este caso, se advierte que la autoridad competente para emitir pronunciamiento o concepto respecto de la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble con folio matrícula inmobiliaria número 012-3427 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardota, es la Comisaría de Familia de Barbosa (Antioquia), por cuanto el referido inmueble se encuentra ubicado en la jurisdicción de ese municipio, en el que, además, no hay defensor de familia.

Con la anterior determinación, la Sala no le está asignando nuevas competencias o funciones a las Defensorías o Comisarías de Familia, sino que, ante el vacío normativo frente a que autoridad le corresponde emitir el pronunciamiento o concepto de la solicitud de autorización cuando se pretenda enajenar un bien de un menor de edad extranjero que no ha residido en Colombia, resultaba procedente aplicar por analogía otras normas para que, en esos eventos, se cumpliera con el requisito legal.

En otros términos, la Sala, con esta decisión no está creando nuevas competencias, ya que estas se encuentran contempladas en la norma, para este caso en el Decreto 1664 de 2015, por tanto, no se está desconociendo el principio de legalidad. Al respecto, se recuerda que el presente análisis se limitó a determinar que el factor que determina la autoridad que debe emitir el pronunciamiento o concepto de la solicitud de autorización cuando se pretenda enajenar un bien de un menor de edad extranjero que no ha residido en Colombia, es el del lugar de ubicación del bien, y no del lugar de domicilio del menor.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR** competente a la Comisaría de Familia de Barbosa (Antioquia) para emitir pronunciamiento o concepto de la solicitud de autorización de enajenación del bien inmueble con folio matrícula inmobiliaria número 012-3427 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardota, respecto del cual el menor de edad K.I.G.C. tiene una cuota parte, presentada por los señores Mei Chía Hernández y Joseph Ismael Gómez Rivera, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

---

<sup>22</sup> «Artículo 98. Competencia subsidiaria. En los municipios donde no haya defensor de familia, las funciones que este Código le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía».

**SEGUNDO. ENVIAR** el expediente a la Comisaría de Familia de Barbosa (Antioquia) para lo de su competencia.

**TERCERO. COMUNICAR** la presente decisión a la Notaría 80 del Círculo de Bogotá; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; a la Comisaría de Familia de Girardota, al Centro Zonal de Aburrá Norte del ICBF y a la Comisaría de Familia de Barbosa, autoridades ubicadas en el departamento de Antioquia; y a los señores Joseph Ismael Gómez Rivera y Mei Ja Chía Hernández.

**CUARTO. ADVERTIR** que 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.

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

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

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Presidenta de la Sala

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado  
Ausente en comisión

**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado

**JOHN JAIRO MORALES ALZATE**  
Consejero de Estado

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

**CONSTANCIA:** La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.