



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO

Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación interna: **201200038**

Número Único: 11001-03-06-000-2012-00038-00

Referencia: Conflicto de Competencias Administrativas.

Partes: Comisaría de Familia San Antonio de Prado de Medellín y Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Antioquía Centro Zonal Suroriental — CAIVAS.

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Comisaría de Familia San Antonio de Prado de Medellín y la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Antioquía Centro Zonal Suroriental CAIVAS., con el objeto de determinar cuál es la autoridad administrativa competente para adelantar el proceso de restablecimiento de derechos de la adolescente M.Y.G.B.

1. ANTECEDENTES

1. Mediante denuncia presentada el 3 de enero de 2012 ante la Fiscalía General de la Nación, la madre de la adolescente M.Y.G.B. solicitó que se iniciara investigación penal en contra del tío materno de la adolescente por el presunto delito de acceso carnal violento (folio 17).

2. En la denuncia se relata que los hechos ocurrieron en la casa del tío, en donde la adolescente pernoctó pues necesitaba ensayar allí para un baile de 15 años. (folio 18-19).

3. El examen médico legal No. 20120-03012200006 practicado el 3 de enero de 2012 permitió establecer que la adolescente se encontraba en estado de embarazo (folio 29).

4. La Defensoría de Familia del ICBF, adscrita al CAIVAS, al hacer la verificación de los derechos de la adolescente el día 23 de febrero de 2012, determinó que se le vulneraron entre otros sus derechos a la integridad personal, la estabilidad emocional y la salud (folio 8).

5. La Defensoría de Familia del ICBF, adscrita al CAIVAS, remitió a la adolescente y a su madre al programa Buen Vivir el día 24 de febrero de 2012 con el objeto de brindarles apoyo psicosocial (folio 30).

6. Posteriormente, mediante auto del 23 de febrero de 2012, la Defensoría de Familia ordenó la verificación del estado de cumplimiento de derechos a favor de la adolescente, y corrió traslado de las diligencias de actos urgentes que se venían adelantando en ese despacho a la Comisaría de Familia del Corregimiento de San Antonio de Prado de la ciudad de Medellín. Adujo la Defensoría:

"(...) dentro de la verificación del estado de cumplimiento de derechos realizados por el equipo de la defensoría de familia a... M.Y.G.B. se concluye que existe una situación de amenaza y vulneración de derechos por parte de su tío A.F.B.Z., encontrando vulnerados los derechos a la integridad personal y formación sexual, derecho a la estabilidad emocional, derechos a los alimentos. Todos estos vulnerados en su medio familiar.

Dado que los derechos que se detectan como vulnerados de... M.Y.G.B..., se dan dentro del marco de la violencia intrafamiliar según la ley 575 de 2000, se hace necesario remitir a la Comisaría de Familia de la comuna N° 18 de acuerdo al lugar donde reside y a su familia de origen". (folio 22).

Dicha remisión se realizó mediante oficio N° 510400-1352012000548 del 16 de marzo de 2012 (folio 6).

7. Mediante oficio del 4 de mayo de 2012, la Comisaría de Familia de San Antonio de Prado promovió conflicto de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por considerar que no es competente.

8. La Comisaría sostiene, entre otras razones, que el caso no está inmerso dentro del contexto de la violencia intrafamiliar, dado que de la propia declaración de la madre se desprende que los hechos ocurrieron fuera del "núcleo familiar", en un lugar distinto al hogar de la adolescente, y concluye que *"es claro que el señor A. tío de la joven M. (...) no vive de manera permanente, no hace parte de unidad*

doméstica de M., pues tienen residencia separada, aunque tengan vínculo familiar (tío — sobrina)".

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4° 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 suscitado entre dos entidades o autoridades públicas del orden nacional , o por lo menos una del orden nacional como lo es en este caso el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

III. TRÁMITE

La presente actuación correspondió por reparto al Consejero Augusto Hernández Becerra (folio 32) y se fijó en lista, por el término de tres (3) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4° de la ley 954 de 2005. Según el informe secretaria! (folio 35) y dentro del término de fijación en lista no se recibieron alegatos de conclusión de las partes o terceros interesados.

IV. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para adelantar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de la adolescente M.Y.G.B..

En desarrollo de los preceptos constitucionales que ordenan al Estado y la sociedad garantizar la protección integral de la familia como núcleo fundamental que es de la sociedad¹, y que consagran el carácter prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes², el Congreso de la República ha expedido numerosas disposiciones, de las cuales se destacan el Código de la Infancia y la Adolescencia (ley 1098 de 2006) y la ley 294 de 1994. Estas leyes constituyeron autoridades especializadas para velar por la conservación de la familia y por el

¹ Artículo 42 de la Constitución Política.

² Artículo 44 de la Constitución Política.

interés superior de los niños, niñas y adolescentes, les asignaron competencias específicas y organizaron los procedimientos administrativos y los servicios sociales destinados a brindarles protección y restablecimiento de sus derechos. Estas autoridades son las Comisarías de Familia³ y el ICBF mediante sus Defensorías. En el cumplimiento de su misión estas autoridades están sujetas al mandato constitucional de coordinación, a partir de competencias que son distintas y han sido delimitadas y diferenciadas por el legislador a partir del concepto de la violencia intrafamiliar.

En primer lugar, el artículo 82 de la ley 1098 de 2006 asigna a los Defensores de Familia una responsabilidad genérica de prevención, protección, garantía y restablecimiento de los derechos en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 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.*
- (...) "*

A esta regla de competencia general se superpone una regla especial, consistente en que cuando la amenaza o vulneración de derechos se susciten en un contexto de violencia intrafamiliar, las competencias de prevención, protección, garantía y restablecimiento, que en principio serían de los defensores de familia, se convierten en responsabilidad exclusiva y excluyente de los comisarios de familia, cuya competencia se extiende, además, a *"todos los miembros de la familia"*.

En tal sentido dispone el artículo 83 de la ley 1098 de 2006:

"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.

³ Según el artículo 83 del Código de la Infancia y la Adolescencia las Comisarías de Familia están adscritas al municipio o al distrito, pero forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país."

Estos criterios son reiterados en el artículo 86 de la ley 1098 de 2006 así:

"ARTÍCULO 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. (...)"*

Las nociones de familia y violencia intrafamiliar son, por tanto, cruciales para determinar la competencia de los comisarios de familia en su función de garantizar, proteger, restablecer y reparar derechos. Como ya se ha señalado, esta función de los comisarios exceptúa a la genérica de los defensores de familia, y prevalece sobre esta, cuando la amenaza o vulneración de derechos se produce en un escenario de violencia al interior del núcleo familiar.

El artículo 2° de la ley 294 de 1996 establece una noción de familia y enumera taxativamente a sus integrantes en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2°. La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

Para los efectos de la presente Ley, integran la familia:

- a) Los cónyuges o compañeros permanentes;*
- b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;*
- c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;*
- d) Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica."*

La simple lectura de esta disposición deja en claro que el presunto agresor, el tío materno de la adolescente agraviada, porque no tiene ninguno de los grados de parentesco fijados en la norma, y porque al tener residencia en lugar distinto al hogar de la adolescente, no está integrado "de manera permanente" a "la unidad doméstica". ⁴

⁴ Folios 8, 18 y 19, Cuaderno 1.

A su vez, la ley de violencia intrafamiliar tiene como objeto conservar la noción de familia antes descrita y por ello señaló que la autoridad competente para lograr este objetivo, es decir, las comisarias de familia, solo tendrían competencia para aplicar las medidas de mitigación a la violencia intrafamiliar cuando existan actos que vayan en detrimento de la unidad y armonía del núcleo familiar descrito en el artículo 2 de la ley 294 de 1994.

En efecto, la ley 294 de 1996 en su artículo 4° modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008 señala:

"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. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto."

Las razones fácticas y jurídicas expuestas permiten concluir que, como los hechos no ocurrieron dentro de la unidad doméstica o familiar a la cual pertenece la adolescente, que el agresor no pertenece al grupo familiar según la enumeración del artículo 2 de la ley 294 de 1996, y que este no forma parte de "la unidad doméstica" por no estar integrado a ella "de manera permanente", la conducta en estudio no puede entenderse como constitutiva de violencia intrafamiliar y, por lo tanto, la Comisaría de Familia carece de competencia para llevar a cabo el respectivo proceso de restablecimiento de derechos.

En consecuencia, corresponde a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF -Regional Antioquia Centro Zonal Suroriental — CAIVAS, de acuerdo con la competencia general que le atribuye el artículo 82 del Código de la Infancia y la Adolescencia, adelantar el proceso de restablecimiento de derechos de la adolescente M.Y.G.B., siendo del caso destacar, por otra parte, que el CAIVAS es un centro especializado constituido para atender víctimas de violencia sexual, y cuenta con los medios y servicios idóneos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes envueltos en esta problemática.

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

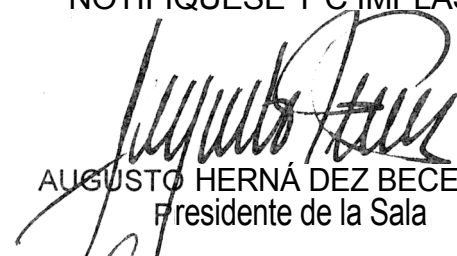
RESUELVE:

PRIMERO. Declárase que la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Antioquia Centro Zonal Suroriental - CAIVAS es la entidad competente para conocer del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos de la adolescente M.Y.G.B. a que se refiere el presente conflicto de competencias administrativas.

SEGUNDO. Remítase el expediente del citado procedimiento a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Antioquia Centro Zonal Suroriental - CAIVAS para lo de su competencia.

TERCERO.- Comuníquese esta decisión, con copia de la providencia, a la Comisaría de Familia San Antonio de Prado de Medellín y a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional Antioquia Centro Zonal Suroriental — CAIVAS.

NOTIFÍQUESE Y CÍMLASE


AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

f:

/11/; 2/7

LUIS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ JARAMILLO ENRIQUE OSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero de Estado Consejero de Estado

/4"1


WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado


ENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala