

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Defensoría de Familia del Grupo de Protección Regional Bogotá del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá / JUEZ DE FAMILIA – Competencia para resolver conflictos de competencia administrativa**

La Ley 1878 de 2018 introdujo varias modificaciones a la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia). El artículo 3 de la citada Ley modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, y le adicionó el párrafo tercero, conforme al cual los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas, en los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos, serán resueltos por los jueces de familia

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 44 / LEY 1098 DE 2006 / LEY 1878 DE 2018

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Elementos que la habilitan para dirimir conflictos de competencia administrativa**

[L]a Sala ha ejercido su competencia para resolver conflictos de competencias administrativas que reúnan las siguientes condiciones: (i) que involucren, al menos, una autoridad del orden nacional, o autoridades territoriales que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; (ii) que existan, al menos, dos autoridades que reclamen o nieguen el ejercicio de una competencia; (iii) que la actuación dentro de la cual se suscita el conflicto sea de naturaleza administrativa, y (iv) que dicha actuación administrativa se refiera a un asunto particular y concreto. En consecuencia, los conflictos de competencias que pueden surgir entre las autoridades que tramitan las actuaciones administrativas reguladas en el Libro Primero del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) son de conocimiento de la Sala, por regla general, con la excepción derivada de la norma especial incorporada al procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos por la Ley 1878 de 2018

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 / LEY 1878 DE 2018

**CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – No modificó las disposiciones del CPACA respecto de los conflictos de competencia / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Y JUECES DE FAMILIA – Competencia a prevención en materia de conflictos de competencia administrativa**

[L]a Sala concluyó que el Código General del Proceso no modificó ni derogó en forma expresa o tácita ninguna de las disposiciones señaladas en el CPACA respecto de los conflictos de competencias administrativas, ya que, si bien el artículo 21 del CGP otorgó a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades antes mencionadas, esta competencia no resultaba opuesta o incompatible con lo dispuesto para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, en los artículos 39; 112, numeral 10, y 151, numeral 3°, del CPACA. Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 21, numeral 16, del CGP no implicó la pérdida de competencia de la Sala para resolver conflictos de competencias administrativas en materia de familia, se concluyó que la Sala y los jueces de familia tenían una competencia concurrente y a prevención, y así se ha continuado ejerciendo

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 151 NUMERAL 3 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 21

**PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS – Medidas mientras el conflicto se resuelve**

[E]l párrafo transcrito parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que en el Código de la Infancia y la Adolescencia están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, y establece las siguientes medidas, mientras el conflicto se resuelve: (...) Configura, como ejercicio de competencia a prevención, las actuaciones que adelanta la primera autoridad que conoció del proceso y que debe seguir conociendo mientras se resuelve el conflicto. (...) Asigna al juez de familia la competencia para resolver el conflicto de competencias administrativas. (...) Confiere plena validez a la actuación y a la decisión, cuando el juez de familia encuentre que la autoridad administrativa que adelantó el proceso no era la competente. (...) Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3

**JUEZ DE FAMILIA – Competencia para dirimir conflicto administrativo en virtud de norma especial**

La Ley 1878 confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse para conocer, adelantar o decidir un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos. De manera que, sobre ese punto, ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente. Significa, entonces, que la Sala ya no es la llamada a dirimir los conflictos de competencia que se susciten en razón de un PARD; y los que le sean presentados deberán ser remitidos al juez de familia que corresponda al domicilio del menor de edad, siguiendo la regla de competencia territorial y previo el estudio del expediente, a la luz de la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018 y las reglas de transición establecidas en el artículo 13 de la misma ley, como se explicará más adelante en los literales d) y e)

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 99 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN – Seguimiento y modificación / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia para dirimir conflictos de competencia en materia de familia**

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permite llegar a la conclusión de que la función de seguimiento está a cargo de los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía o jueces de familia, según el caso, con la colaboración de los coordinadores de los centros zonales del ICBF. En ejercicio de dicha función, les corresponde *i)* evaluar la eficacia de tales medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y *ii)* establecer cuál de las medidas enunciadas en la norma debe ser la medida de restablecimiento definitiva. Todas las autoridades mencionadas tienen el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esta importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación

previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6 de la Ley 489 de 1998 y 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011). En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007, subrogado por el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes. Advierte la Sala que, así como la Ley 1878 de 2018 reforzó la concurrencia de las autoridades de familia y del coordinador del centro zonal del ICBF en el trámite del seguimiento, y le estableció formalidades y términos para su desarrollo, no contempló una disposición especial en materia de conflictos de competencias. En consecuencia, en presencia de dichos conflictos, corresponde a la Sala dirimirlos, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1878 DE 2018 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209

### **LEY 1878 DE 2018 – Vigencia**

[L]a expedición de la ley no coincide con el momento de su vigencia. En efecto, el artículo 165 de la Constitución Política establece: «aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley [...]». Por su parte, el artículo 166 superior agrega que si el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el presidente de la República deberá sancionarlo y promulgarlo. (...) Por consiguiente, si se le da un efecto útil al artículo 13 de la Ley 1878 de 2018, en el sentido de que la expresión «a partir de la expedición» de esa ley debe entenderse como el inicio de su vigencia, esto es, que el Legislador fijó la fecha de su promulgación como el día en que debía «principiar a regir» (artículo 53 de la Ley 4 de 1913), necesariamente deberá concluirse que si la Ley 1878 fue publicada en el Diario Oficial 50.471 del **9 de enero de 2018**, esta comenzó a regir en esa fecha y, por lo mismo, desde ese momento comienza a regular las situaciones por ella previstas, en lo que se conoce como efecto general inmediato de la ley. Así las cosas, a los procesos administrativos de restablecimiento de derechos que se **inicien** a partir del 9 de enero de 2018, se les aplicará, en su integridad, la Ley 1878 de 2018, incluida la regla especial de definición de los conflictos de competencia asignada en esos nuevos procesos al juez de familia (artículo 3, parágrafo 3º, de la Ley 1878)

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 PARÁGRAFO 3 / LEY 4 DE 1913 – ARTÍCULO 53 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 165 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 166

### **PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS – Vencimiento de términos / VENCIMIENTO DE TÉRMINOS – Pérdida de competencia para conocer del proceso administrativo**

Como ya se indicó, la Ley 1878 de 2018 no modificó el artículo 96 del Código de la Infancia y Adolescencia, razón por la cual el seguimiento de las medidas continúa a cargo de coordinador del respectivo centro zonal (artículo 96, inciso 2), en coordinación con la autoridad administrativa que las haya adoptado. En cambio, dicha ley sí introdujo reglas, trámites y términos para el ejercicio de la función de seguimiento. La Ley 1955 de 2019 modificó nuevamente dicha disposición (...) [L]a consecuencia jurídica del vencimiento de los términos indicados es la pérdida inmediata de la competencia para la autoridad administrativa que tenía a su cargo

la actuación, en cuyo caso, dicha facultad queda radicada en cabeza del juez de familia (...) la intención del Legislador no fue otra que la de atribuir a los jueces, de manera excepcional, la facultad de definir la situación jurídica de un menor de edad, sustituyendo en sus funciones a los defensores de familia, comisarios de familia o inspectores de policía, según el caso, cuando estas autoridades administrativas no toman las decisiones que les corresponden, dentro de los plazos señalados por ley. Esta atribución, como se ha dicho, es una excepción al reparto general de competencias que hace la Constitución y la ley, toda vez que se faculta a una autoridad judicial para cumplir una función administrativa, de manera transitoria, con el fin de continuar y culminar el procedimiento y definir la situación jurídica de los menores de edad. Por tal razón, mal podría entenderse que los jueces no pueden definir la situación jurídica de los niños, niñas o adolescentes, cuando sustituyen a los inspectores, comisarios o defensores de familia, por la pérdida de competencia de estos funcionarios

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 100 / CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA – ARTÍCULO 103 / LEY 1878 DE 2018

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00217-00(C)**

**Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) – REGIONAL BOGOTÁ – DEFENSORÍA DE FAMILIA DEL GRUPO DE PROTECCIÓN**

**Asunto:** Autoridad competente para definir de fondo la situación jurídica de una niña, dentro de la etapa de seguimiento. Pérdida de competencia de las autoridades administrativas. Reiteración

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, CPACA (Ley 1437 de 2011), procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

### **I. ANTECEDENTES**

De la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se pueden extraer los siguientes hechos relevantes:

1. El 2 de diciembre de 2016, se presentó en la Defensoría de Familia del ICBF, Centro Zonal Suba, Regional Bogotá, el señor C.F.M.M., padre biológico de la niña

D.S.M.A<sup>1</sup>., de 5 años de edad, con el fin de solicitar protección para su hija, frente a determinadas conductas de la madre que podían constituir un trato negligente y descuidado (folios 1 a 15 del expediente del ICBF).

2. El 19 de diciembre de 2016, la Defensoría dictó auto de apertura del proceso administrativo de restablecimiento de derechos (en adelante, PARD), en favor de la niña D.S.M.A., y ordenó, entre otras medidas, su ubicación en el medio familiar de origen, a cargo de su progenitor (folios 39 a 40 ídem).

3. El 21 de febrero de 2017, en audiencia de fallo, se declaró la vulneración de derechos de la menor D.S.M.A.<sup>2</sup> y se modificó la medida de restablecimiento inicialmente adoptada, para ordenar la ubicación de la niña en el medio familiar, a cargo de su madre, la señora S.A.V.

Asimismo, se conminó a los padres para continuar con el proceso terapéutico que les había ordenado la misma Defensoría y con el cumplimiento de sus deberes parentales en relación con la niña, en materia de atención médica y odontológica, escolarización y alimentación, entre otras medidas (folios 84 a 90 del mismo expediente).

4. El 7 de junio de 2018, la Defensoría del ICBF, Centro Zonal Suba, Regional Bogotá, expidió la Resolución 0570, mediante la cual prorrogó por 6 meses el término establecido para hacer el seguimiento de las medidas de restablecimiento dictadas a favor de D.S.M.A. (folios 105 a 112 del expediente del ICBF).

5. El 27 de junio de 2018, la Defensora de Familia ordenó que, a partir de esa fecha, el PARD de la niña D.S.M.A. se tramitara conforme a las reglas de transición previstas en la Ley 1878 de 2018, y ordenó al equipo técnico interdisciplinario de esa Defensoría efectuar las visitas, valoraciones y dictámenes periciales que se requiriesen para definir de fondo su situación jurídica (folios 94 a 100 ídem).

6. Mediante auto del 15 de marzo de 2019, la Defensora de Familia del Centro Zonal Suba ordenó trasladar la historia de atención de la niña a la Defensora de Familia de la Regional Bogotá del ICBF, Grupo de Atención (folio 108 del mismo expediente).

7. Con auto del 8 de abril de 2019, la Defensora de Familia del ICBF, Regional Bogotá, solicitó al equipo técnico interdisciplinario realizar el correspondiente seguimiento a la «historia de atención» de D.S.M.A. y emitir el respectivo concepto. Al mismo tiempo, ordenó remitir el expediente al juez de familia, por pérdida de competencia (folio 109 del expediente del ICBF).

8. El 16 de septiembre de 2019, un profesional de la Defensoría de Familia del ICBF, Regional de Bogotá, presentó el informe de la visita domiciliaria practicada en el lugar de residencia de la niña, en el que concluyó que el seguimiento realizado permitía identificar la garantía de los derechos de la menor de edad, su estabilidad emocional y familiar, y un vínculo seguro con sus progenitores (folios 120 a 124 ídem).

9. El 8 de octubre de 2019, el Director Regional (e) del ICBF remitió a la oficina judicial de reparto el PARD de D.S.M.A., debido a la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, por no haber definido la situación jurídica de fondo de la

---

<sup>1</sup> Por tratarse de una niña, y con la finalidad proteger su intimidad y demás derechos fundamentales, se omitirá su nombre y el de sus familiares.

<sup>2</sup> Resolución 0045 del 21 de febrero de 2017.

niña, dentro del término previsto en las Leyes 1098 de 2006 y 1878 de 2018 (folios 134 a 139 del citado expediente).

10. Por lo anterior, el Juzgado Cuarto de Familia, mediante auto del 18 de octubre de 2019, señaló que, al existir en este proceso decisiones de fondo, como las Resoluciones números 0045 de 2017 y 0570 de 2018, esta última por medio de la cual se prorrogó el término de seguimiento de la medida de restablecimiento, la competencia no puede ser asumida por el juez, pues dichos actos administrativos «se encuentran cumplidos».

Además, consideró que la situación presentada no encajaba en ninguna de las dos causales de pérdida de competencia previstas en el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018.

Por lo anterior, resolvió no avocar el conocimiento de ese asunto y ordenó la devolución de la actuación administrativa a la Defensoría de Familia (folios 142 a 143 ídem).

11. El 6 de diciembre de 2019, la Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF, Regional Bogotá, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolver el conflicto de competencias administrativas mencionado (folios 145 a 150 del expediente del ICBF y 1 a 6 del expediente del conflicto).

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite de este conflicto (folio 8, del expediente del conflicto).

Los informes secretariales dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (folios 9 a 11 ídem).

Obran en el expediente las comunicaciones enviadas a la Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá); a la Defensoría de Familia del ICBF, Centro Zonal Suba (Regional Bogotá); al Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, y a los padres de la niña D.S.M.A. (folios 12 a 13).

Obra también constancia de la Secretaría de la Sala, en la que se informa que solo se recibieron alegatos de la Defensora de Familia del Grupo de Protección del ICBF, Regional Bogotá (folios 16 a 19 del mismo expediente).

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

Las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

### **1. Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF, Regional Bogotá**

Esta Defensoría manifiesta que no es competente para resolver de fondo la situación jurídica de la menor D.S.M.A., pues, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, la

autoridad administrativa que conocía del proceso, en la etapa de seguimiento, perdió la competencia para hacerlo, por vencimiento de términos.

Señala que, de acuerdo con la nueva ley, esa Defensoría de Familia carece de competencia para continuar con el PARD en favor de la niña D.S.M.A., porque el proceso ya cuenta con declaratoria de vulneración de derechos, y los términos para el seguimiento de las medidas de protección se encuentran vencidos, incluyendo la prórroga.

Finalmente, señala que la defensoría de familia que tramitaba el proceso excedió el término de seguimiento, razón por la cual el competente, ahora, es el juzgado de familia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificada por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, en armonía con el artículo 119 de la Ley 1098, pues se configuró una causal de pérdida de competencia, por vencimiento de los términos establecidos en la ley (folios 16 a 19 del expediente del conflicto).

## **2. Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá**

Si bien no se manifestó en el trámite del conflicto, se hará referencia a los argumentos contenidos en la decisión mediante la cual se abstuvo de asumir el conocimiento del asunto, y ordenó devolver el expediente al ICBF, Regional Bogotá.

En dicha providencia, la titular de este despacho considera que la Defensoría de Familia, mediante las Resoluciones 0045 de 2017, por medio de la cual declaró vulnerados los derechos de la niña D.S.M.A. y ordenó unas medidas de restablecimiento, y 0570 de 2018, con la cual prorrogó el plazo previsto para continuar con el trámite de seguimiento (conforme a la Ley 1878 de 2018), adoptó decisiones de fondo, que ya se encuentran cumplidas.

Además, la jueza de familia considera que no sería dable aplicar, en este caso, el inciso final del artículo 6º de la Ley 1878 de 2018, pues la situación presentada no corresponde a ninguna de las hipótesis previstas en dicha norma, ya que el vencimiento del plazo se dio durante la prórroga del término para hacer el seguimiento, y no durante el plazo para dictar el fallo (declaratoria de vulneración o adoptabilidad) o durante el término inicial señalado en la ley para hacer el seguimiento (6 meses), que son los dos eventos que, a su juicio, generan la pérdida de competencia (folios 142 a 143 del expediente del conflicto).

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Ley 1878 de 2018<sup>3</sup> introdujo varias modificaciones a la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia).

El artículo 3 de la citada Ley modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, y le adicionó el párrafo tercero, conforme al cual los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas, en los procedimientos

---

<sup>3</sup>«Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones».

administrativos de restablecimiento de derechos, serán resueltos por los jueces de familia.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo)<sup>4</sup> modificó nuevamente la Ley 1098 de 2006, en lo relativo a la transitoriedad de las medidas de protección (artículo 103), pero no modificó las reglas de competencia establecidas en el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018.

La Sala estima procedente hacer una revisión de las normas legales, con base en la cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el (presunto) conflicto que le ha sido planteado, y fundamentará la decisión que corresponda.

La enunciada revisión comprende: a) la competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para resolver los conflictos de competencias administrativas; b) la posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); c) el alcance del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia; d) la vigencia de la Ley 1878 de 2018, y e) las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018.

#### **a) Competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), expedido por la Ley 1437 de 2011, regula, en su Parte Primera, el «procedimiento administrativo» que deben aplicar las «autoridades»<sup>5</sup> cuando cumplan funciones administrativas que no tengan un procedimiento especial, o para suplir sus vacíos.

Dentro de las reglas del procedimiento administrativo general del CPACA, (Título III, Capítulo I) está incluido el artículo 39, 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.

---

<sup>4</sup> Artículo 208.

<sup>5</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 2: «Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. [...]».

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán.

La competencia asignada a la Sala en el transcrito artículo 39, se recoge en el artículo 112, de la Parte Segunda del CPACA, Título II, relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

Artículo 112. *Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil* [...]

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

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. [...].

Con base en estas disposiciones, la Sala ha ejercido su competencia para resolver conflictos de competencias administrativas que reúnan las siguientes condiciones:

(i) que involucren, al menos, una autoridad del orden nacional, o autoridades territoriales que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo;

(ii) que existan, al menos, dos autoridades que reclamen o nieguen el ejercicio de una competencia;

(iii) que la actuación dentro de la cual se suscita el conflicto sea de naturaleza administrativa, y

(iv) que dicha actuación administrativa se refiera a un asunto particular y concreto.

En consecuencia, los conflictos de competencias que pueden surgir entre las autoridades que tramitan las actuaciones administrativas reguladas en el Libro Primero del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) son de conocimiento de la Sala, por regla general, con la excepción derivada de la norma especial incorporada al procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos por la Ley 1878 de 2018, como se explicará más adelante.

#### **b) La posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)**

Dispone la norma en cita:

**Artículo 21.** Competencia de los jueces de familia en única instancia. Los jueces de familia conocen en única instancia de los siguientes asuntos: [...].

16. De los conflictos de competencia en asuntos de familia que se susciten entre defensores de familia, comisarios de familia, notarios e inspectores de policía.

La entrada en vigencia del Código General del Proceso (CGP), a partir del 1º de enero de 2016, hizo necesario el estudio de la norma transcrita porque, para la Sala, no resultaba claro si el numeral 16 del artículo 21 (al asignar a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia en asuntos de familia que se presenten entre comisarios de familia, defensores de familia, inspectores de policía y notarios) quiso referirse solamente a los conflictos de competencia que se susciten entre tales autoridades, cuando ejerzan excepcionalmente funciones jurisdiccionales, o también, cuando ejerzan funciones administrativas.

De dicho análisis, la Sala concluyó que el Código General del Proceso no modificó ni derogó en forma expresa o tácita ninguna de las disposiciones señaladas en el CPACA respecto de los conflictos de competencias administrativas, ya que, si bien el artículo 21 del CGP otorgó a los jueces de familia la función de resolver los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades antes mencionadas, esta competencia no resultaba opuesta o incompatible con lo dispuesto para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, en los artículos 39; 112, numeral 10, y 151, numeral 3º, del CPACA.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 21, numeral 16, del CGP no implicó la pérdida de competencia de la Sala para resolver conflictos de competencias administrativas en materia de familia, se concluyó que la Sala y los jueces de familia tenían una competencia concurrente y a prevención, y así se ha continuado ejerciendo.

### **c) El alcance del párrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia**

La Ley 1878 de 2018 modificó la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), específicamente en los artículos 52 (verificación de la garantía de derechos), 56 (ubicación en medio familiar), 99 (iniciación del proceso administrativo de restablecimiento de derechos), 100 (trámite del proceso), 102 (citaciones y notificaciones), 103 (carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos)<sup>6</sup>, 107, 108, 124, 126, 127 (sobre adopción) y 110

---

<sup>6</sup> El artículo 208 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) modificó el inciso sexto del artículo 103 y le adicionó tres incisos finales, así:

**Inciso sexto modificado:** El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

**Inciso nuevo:** Con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial, en los casos en que se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente, el ICBF reglamentará un mecanismo para analizar el proceso y darle el aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término.

**Inciso nuevo:** Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

(permiso para salir del país). Además, el artículo 13 de la Ley 1878 establece un régimen de transición.

Las mencionadas modificaciones, en cuanto al Libro Primero del Código de la Infancia y la Adolescencia, se refieren, *grosso modo*, a: *i*) el trámite de verificación de los derechos de los menores (artículo 1), como etapa o actuación anterior al procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, y a los procedimientos especiales sobre custodia, alimentos y visitas; *ii*) el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos (artículos 3a 6); *iii*) el trámite del seguimiento de las medidas de protección (artículo 6); *iv*) los trámites administrativos subsiguientes a la declaratoria de adoptabilidad (artículos 7 y 8), y *v*) el trámite para el permiso de salida de país (artículo 9).

Para establecer la incidencia de las modificaciones mencionadas en la función de esta Sala de dirimir los conflictos de competencia entre autoridades en ejercicio de función administrativa, se analizará: *i*) el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos y *ii*) los trámites de seguimiento y modificación de medidas de protección.

### **(i) El procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos (PARD)**

El artículo 3 de la Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 para precisar aspectos atinentes al auto de apertura y a su contenido, y le adicionó tres párrafos, de los cuales interesa el tercero, conforme al cual:

Parágrafo 3º. En caso de conflicto de competencia entre autoridades administrativas, el proceso de restablecimiento de derechos deberá ser tramitado a prevención por la primera autoridad que tuvo conocimiento del asunto, hasta tanto el juez de familia resuelva el conflicto.

El juez de familia tendrá un término de quince (15) días para resolver el conflicto de competencia que se presente y en caso de no hacerlo incurrirá en causal de mala conducta.

En caso de declararse falta de competencia respecto de quién venía conociendo a prevención, lo actuado conservará plena validez, incluso la resolución que decida el fondo del proceso.

En su tenor literal, el párrafo transcrito parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que en el Código de la Infancia y la Adolescencia están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, y establece las siguientes medidas, mientras el conflicto se resuelve:

- Configura, como ejercicio de competencia a prevención, las actuaciones que adelanta la primera autoridad que conoció del proceso y que debe seguir conociendo mientras se resuelve el conflicto.
- Asigna al juez de familia la competencia para resolver el conflicto de competencias administrativas.

---

**Inciso nuevo:** En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión.

- Confiere plena validez a la actuación y a la decisión, cuando el juez de familia encuentre que la autoridad administrativa que adelantó el proceso no era la competente.
- Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

El procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos es una actuación administrativa regulada en ley especial –Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006 - y, por consiguiente, las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir sus vacíos<sup>7</sup>.

Precisamente, el artículo 39 del CPACA suplía la ausencia de norma especial para resolver los conflictos de competencia que se presentaban entre comisarios, defensores de familia e inspectores de familia, en las distintas actuaciones de que trata el Libro Primero de la Ley 1098 de 2006.

La Ley 1878 confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse para conocer, adelantar o decidir un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos. De manera que, sobre ese punto, ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente.

Significa, entonces, que la Sala ya no es la llamada a dirimir los conflictos de competencia que se susciten en razón de un PARD; y los que le sean presentados deberán ser remitidos al juez de familia que corresponda al domicilio del menor de edad, siguiendo la regla de competencia territorial y previo el estudio del expediente, a la luz de la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018 y las reglas de transición establecidas en el artículo 13 de la misma ley, como se explicará más adelante en los literales d) y e).

**(ii) Los trámites de seguimiento y modificación de las medidas de protección de que trata el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 6, y la Ley 1955 de 2019, artículo 208.**

Con relación al seguimiento de las medidas de protección que se imponen en favor de los niños, niñas y adolescentes, la Sala debe hacer las siguientes observaciones:

El artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que no fue modificado por la Ley 1878 de 2018, dispone: «El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar».

Por su parte, el artículo 103 del citado código, tal como fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018 y, luego, por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, dispone:

Artículo 103. Carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración. La autoridad administrativa que tenga la competencia del proceso podrá modificar las medidas de restablecimiento de derechos previstas en este Código cuando esté demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ellas. La resolución que así lo disponga se proferirá en audiencia y estará sometida a los mecanismos de oposición establecidos para el

<sup>7</sup> Confrontar con el artículo 2º, de la Ley 1437 de 2011.

fallo en el artículo 100 del presente Código, cuando la modificación se genere con posterioridad a dicha actuación.

El auto que fije fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no tendrá recursos.

Cuando el cambio de medida se produzca antes de la audiencia de pruebas y fallo, deberá realizarse mediante auto motivado, notificado por estado, el cual no es susceptible de recurso alguno.

En los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por Estado (*sic*).

El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional hará la remisión al Juez de Familia.

Con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial, en los casos en que se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente, el ICBF reglamentará un mecanismo para analizar el proceso y darle el aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término.

Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión. (Subrayamos).

Esta norma introduce tres cambios importantes al Código de la Infancia y la Adolescencia, en lo relativo al seguimiento de las medidas de protección o restablecimiento:

a- Dispone que la actividad de seguimiento debe concluir con una decisión que resuelva, de manera definitiva y de fondo, la situación jurídica del niño, niña o adolescente, para lo cual ofrece tres opciones: *a-* decretar «el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos»; *b-* ordenar «el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos», o *c-* «la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos».

Debe tenerse presente, en todo caso, que la declaratoria de adoptabilidad, por mandato del artículo 98 de la Ley 1098 de 2006, solo puede ser hecha por el defensor de familia y, con base en el mismo artículo 98, en reiterado criterio de la Sala<sup>8</sup>, tal declaratoria también corresponde al juez de familia, cuando sustituya a la autoridad administrativa por haber operado la pérdida de competencia.

b- Preceptúa que el trámite de seguimiento, hasta la determinación de alguna de las medidas anteriores, debe ser realizada en un plazo de seis meses, prorrogables por otros seis. No obstante, el inciso 8° de la norma citada, adicionado por la Ley 1955 de 2019 (artículo 208), establece la posibilidad de que, en algunos casos, previa reglamentación y otorgamiento del aval por parte del ICBF, el término indicado se amplíe.

c- Le asigna la función de seguimiento a la «autoridad administrativa» que tenga la competencia para conocer del respectivo proceso de restablecimiento de derechos, es decir, el defensor de familia, el comisario de familia o el inspector de policía, según el caso, o bien el juez de familia, cuando actúe en remplazo de cualquiera de las autoridades mencionadas que haya perdido la competencia.

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permite llegar a la conclusión de que la función de seguimiento está a cargo de los defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía o jueces de familia, según el caso, con la colaboración de los coordinadores de los centros zonales del ICBF. En ejercicio de dicha función, les corresponde *i)* evaluar la eficacia de tales medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y *ii)* establecer cuál de las medidas enunciadas en la norma debe ser la medida de restablecimiento definitiva.

Todas las autoridades mencionadas tienen el deber de colaborar activa y positivamente en el desarrollo de esta importante tarea, en cumplimiento de los principios de colaboración y coordinación previstos en los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, 6 de la Ley 489 de 1998<sup>9</sup> y 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011).

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016. Reiterada en decisiones: 11001030600020170016700 del 12 de diciembre de 2017 y 11001030600020190001600 del 27 de marzo de 2019, entre otras.

<sup>9</sup> «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»

En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007<sup>10</sup>, subrogado por el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes.

Advierte la Sala que, así como la Ley 1878 de 2018 reforzó la concurrencia de las autoridades de familia y del coordinador del centro zonal del ICBF en el trámite del seguimiento, y le estableció formalidades y términos para su desarrollo, no contempló una disposición especial en materia de conflictos de competencias. En consecuencia, en presencia de dichos conflictos, corresponde a la Sala dirimirlos, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

#### **d) La vigencia de la Ley 1878 de 2018**

Corresponde al Congreso de la República hacer las leyes (artículos 150 y 157 C.P.), de lo cual se sigue que puede disponer el momento en el cual comenzarán a regir. Por regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el Legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso, determine una fecha diversa a aquella<sup>11</sup>.

La Ley 4 de 1913, «sobre régimen político y municipal», es plenamente concordante con la normativa constitucional, al disponer:

**ARTICULO 52.** La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción.

No obstante, el artículo 53 de la misma Ley 4 establece una excepción a dicha regla, así:

**ARTICULO 53.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes.

1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado [...]. (Se subraya).

Si bien la Ley 1878 de 2018 no estableció una norma precisa relativa a su vigencia, por lo que, en principio, resultaría aplicable la regla general del artículo 52 de la Ley 4, el intérprete no puede pasar por alto que el artículo 13 de la Ley 1878, dispone:

---

<sup>10</sup> Decreto 4840 de 2007 (diciembre 17) «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».

<sup>11</sup> Sobre el particular, se anotó en la Sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional, lo siguiente: «... la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias».

Artículo 13. Los procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación:

Los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos que no cuenten aún con la definición de la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme la legislación vigente al momento de su apertura. Una vez se encuentre en firme la declaratoria en situación de vulneración o adoptabilidad se continuará el trámite de seguimiento de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Respecto de los procesos que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos, se deberá aplicar lo dispuesto en la presente ley para el seguimiento de las medidas, cuyo término se contará a partir de la expedición de la presente ley (Se subraya).

La norma transcrita alude a la vigencia de la Ley 1878, para hacer un corte respecto de los procesos en curso y fijar las reglas de tránsito de legislación, momento que acaece «a partir de la expedición» de esa ley. La manera ambigua y antitécnica como el Legislador alude a dos asuntos de capital importancia (la vigencia de la ley y las normas de transición), ameritan que sean dilucidados por la Sala.

En cuanto a lo primero, debe decirse que la expedición de la ley no coincide con el momento de su vigencia. En efecto, el artículo 165 de la Constitución Política establece: «aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley [...]». Por su parte, el artículo 166 superior agrega que si el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el presidente de la República deberá sancionarlo y promulgarlo.

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Política, se sigue que la sanción de un proyecto de ley, ya sea por el Gobierno o, en su defecto, por el presidente del Congreso, «completa el proceso de formación de la ley, y constituye presupuesto esencial para la existencia de la misma. A su vez, la promulgación de ésta, a través de la publicación en el Diario Oficial, da lugar a su obligatoriedad y oponibilidad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce»<sup>12</sup>.

De esta manera, la *expedición* se refiere a la formulación de la materia normativa y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido<sup>13</sup>. «En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sentencia C-957/99 de la Corte Constitucional.

<sup>13</sup> Ley 489 de 1998: «**Artículo 119.- Publicación en el Diario Oficial.** A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: / a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;/ b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; / c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado./ **Parágrafo.-** Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad».

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por consiguiente, si se le da un efecto útil al artículo 13 de la Ley 1878 de 2018, en el sentido de que la expresión «a partir de la expedición»<sup>15</sup> de esa ley debe entenderse como el inicio de su vigencia, esto es, que el Legislador fijó la fecha de su promulgación como el día en que debía «principiar a regir» (artículo 53 de la Ley 4 de 1913), necesariamente deberá concluirse que si la Ley 1878 fue publicada en el Diario Oficial 50.471 del **9 de enero de 2018**, esta comenzó a regir en esa fecha y, por lo mismo, desde ese momento comienza a regular las situaciones por ella previstas, en lo que se conoce como efecto general inmediato de la ley.

Así las cosas, a los procesos administrativos de restablecimiento de derechos que se **inicien** a partir del 9 de enero de 2018, se les aplicará, en su integridad, la Ley 1878 de 2018, incluida la regla especial de definición de los conflictos de competencia asignada en esos nuevos procesos al juez de familia (artículo 3, parágrafo 3º, de la Ley 1878).

Dilucidado lo anterior, corresponde analizar las reglas de tránsito de legislación dispuestas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 para los procesos o situaciones en curso el 9 de enero de 2018.

#### **e) Las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018**

Dice el artículo 13 de la Ley 1878:

**Artículo 13.** Los procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación:

1. Los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos que no cuenten aún con la definición de la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme a la legislación vigente al momento de su apertura. Una vez se encuentre en firme la declaratoria en situación de vulneración o adoptabilidad se continuará el trámite de seguimiento de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

2. Respecto de los procesos que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos, se deberá aplicar lo dispuesto en la presente ley para el seguimiento de las medidas, cuyo término se contará a partir de la expedición de la presente ley.

Las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo señalado regulan expresamente los «procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley», esto es, en los que, para el 9 de enero de 2018, se hubiere abierto la investigación para la protección de los derechos, en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2018. Para su aplicación, tenemos en cuenta los siguientes elementos:

- Los procesos en los que aún no se hubiera definido la situación jurídica establecida en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, deberán ser fallados conforme a la legislación vigente al momento de su apertura, es decir situaciones nacidas al amparo de la ley antigua continuarán rigiéndose por ella y no por la ley nueva.

---

<sup>15</sup> Con respecto a la expresión «a partir de», la doctrina de la Sala vertida en el Concepto 2360 de 2017, teniendo como base lo dispuesto por el Diccionario de la Lengua Española, significa «[t]omar un hecho, una fecha o cualquier otro antecedente como base para un razonamiento o cómputo» (subrayas añadidas).

Sin embargo, una vez dictado y en firme el fallo, el trámite de seguimiento se regirá por lo dispuesto en la Ley 1878 de 2018.

- En los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 que cuenten con la declaratoria en situación de vulneración de derechos, se aplicará la Ley 1878, en lo relativo al «seguimiento de las medidas».

En el marco legal descrito, la Sala procede a analizar su competencia y a fundamentar la decisión sobre el presunto conflicto de competencias administrativas que ha sido planteado, pero antes advierte que la reciente modificación introducida por la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo)<sup>16</sup> se circunscribió a algunos incisos del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, sin modificar las reglas de competencia establecidas en el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018.

#### **f) La competencia de la Sala en el caso concreto**

Conforme a los documentos allegados a la Sala, el presente conflicto se plantea porque la Defensoría de Familia considera que perdió competencia, porque «el 7 de diciembre de 2018 se vencieron los 6 meses de prórroga para el seguimiento de la medida ordenada en favor de la menor D.S.M.A.».

La Defensoría se refiere al artículo 103 de la Ley 1098 de 2006 (modificado por las Leyes 1878 de 2018 y 1955 de 2019), que establece, en su inciso 7°, que la autoridad administrativa perderá competencia de manera inmediata cuando se superen los términos, sin que se haya resuelto de fondo la situación jurídica del menor, o se haya excedido el término inicial de seguimiento, sin emitir la prórroga.

Por su parte, el Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá considera que no tiene competencia, pues ya se resolvió la situación jurídica de la menor D.S.M.A., al declarársele en vulneración de derechos. Por lo tanto, el seguimiento de las medidas de protección adoptadas le compete al coordinador del respectivo centro zonal.

Además, considera que en este caso no se presenta ninguna de las causales de pérdida de competencia previstas en el artículo 103 del Código de la Infancia y adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018.

Con base en el análisis de la Ley 1878 y su incidencia en la competencia de la Sala para conocer y decidir de fondo esta clase de conflictos competenciales, la Sala concluye que, en el presente caso, conserva la competencia general consagrada en el artículo 39 del CPACA, pues el conflicto ha surgido en la etapa o fase de seguimiento, y no en la etapa inicial del PARD, regida por los artículos 99 y 100 del mencionado código.

Además, en el conflicto:

a) intervienen dos autoridades del nivel nacional: el Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, que forma parte de la Jurisdicción Ordinaria de la Rama Judicial, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Regional Bogotá), Grupo de Protección,

b) que niegan su competencia

---

<sup>16</sup> Artículo 208.

c) para decidir sobre un asunto particular y concreto, de naturaleza administrativa, como es el de definir de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A.

Así las cosas, la Sala es competente para decidir de fondo el presente conflicto.

## **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.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del CPACA 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.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley [estatutaria] 1755 de 2015<sup>17</sup>, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al texto de dicha norma, en armonía con el artículo 21 ibídem, tal como fueron sustituidos por el artículo 1 de la Ley 1755.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14, que hace el artículo 39 del CPACA, es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deban regirse por la Parte Primera de dicho código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6 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 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.

---

<sup>17</sup> «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»

Las posibles 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, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

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. Problema jurídico**

De conformidad con los antecedentes, le corresponde a la Sala determinar la autoridad competente para definir de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A., dentro del trámite de seguimiento a las medidas de restablecimiento adoptadas por la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá).

Para el análisis de conflicto planteado, la Sala: *i)* abordará las consecuencias jurídicas del vencimiento de los términos para la autoridad administrativa, en la etapa de seguimiento, y *ii)* revisará el caso concreto y determinará la autoridad competente.

#### **5. Consecuencias jurídicas del vencimiento de los términos para la autoridad administrativa, en la etapa de seguimiento**

Como ya se indicó, la Ley 1878 de 2018 no modificó el artículo 96 del Código de la Infancia y Adolescencia, razón por la cual el seguimiento de las medidas continúa a cargo de coordinador del respectivo centro zonal (artículo 96, inciso 2), en coordinación con la autoridad administrativa que las haya adoptado. En cambio, dicha ley sí introdujo reglas, trámites y términos para el ejercicio de la función de seguimiento. La Ley 1955 de 2019 modificó nuevamente dicha disposición, así:

**Artículo 103. Carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración.** La autoridad administrativa que tenga la competencia del proceso podrá modificar las medidas de restablecimiento de derechos previstas en este Código cuando esté demostrada la alteración de las circunstancias que dieron lugar a ellas. La resolución que así lo disponga se proferirá en audiencia y estará sometida a los mecanismos de oposición establecidos para el fallo en el artículo 100 del presente Código, cuando la modificación se genere con posterioridad a dicha actuación.

El auto que fije fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no tendrá recursos.

Cuando el cambio de medida se produzca antes de la audiencia de pruebas y fallo, deberá realizarse mediante auto motivado, notificado por estado, el cual no es susceptible de recurso alguno.

En los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con

las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por Estado (sic).

El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento tendrá una duración de dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso por haberse evidenciado con los seguimientos, que la ubicación en medio familiar fue la medida idónea.

Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el Director Regional hará la remisión al Juez de Familia.

Con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial, en los casos en que se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente, el ICBF reglamentará un mecanismo para analizar el proceso y darle el aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término.

Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión.

Como se observa, las modificaciones al artículo 103 enfatizaron el carácter transitorio de las medidas provisionales de restablecimiento que se toman dentro del PARD.

Adicionalmente, la Ley 1878 de 2018 introdujo cambios sustanciales en la etapa de seguimiento, a saber:

- i) Reiteró la competencia de la autoridad administrativa para la modificación de las medidas y reguló el procedimiento para tomar dicha decisión (incisos 1°, 2° y 3°);
- ii) Estableció un término de 6 meses para llevar a cabo el seguimiento (inciso 4°), dentro del cual la autoridad administrativa deberá determinar: *i*) si procede el cierre del proceso (si el menor está ubicado en medio familiar y se hubiera superado la vulneración de sus derechos); *ii*) el reintegro al medio familiar (cuando el menor esté institucionalizado y la familia garantice sus derechos); o *iii*) la declaratoria de adoptabilidad (cuando se establezca que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos).

La ley autorizó, de manera excepcional, la prórroga de esta etapa, por otros 6 meses, para llevar a cabo el seguimiento, mediante resolución motivada (inciso 5°).

iii) Señaló que, en ningún caso, el proceso, incluyendo el seguimiento, tendrá una duración superior a 18 meses, contados a partir del conocimiento de los hechos (inciso 6°).

iv) Consagró, de manera imperativa, la pérdida de competencia para la autoridad administrativa, cuando se venzan los términos anteriores, y ordenó remitir el expediente al juez de familia para que defina de fondo la situación jurídica del menor de edad, en un plazo máximo de 2 meses. Impuso, además, al respectivo director regional del ICBF, el deber de enviar el expediente al juez, si la autoridad administrativa no lo hace.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) modificó nuevamente el inciso 6 del artículo 103 en cita y le adicionó tres nuevos incisos.

Con estas modificaciones, se consagró la posibilidad excepcional de extender el plazo de los 18 meses, con el fin de garantizar un enfoque diferencial, siempre que el proceso no pueda definirse de fondo en este plazo, por situaciones fácticas y probatorias. Para tal efecto, el ICBF puede otorgar un aval que permita ampliar el plazo, lo que debe ser efectuada por la autoridad administrativa mediante resolución motivada (incisos 5°, 7° y 9°)<sup>18</sup>.

Por último, la ley señaló que en los PARD de menores o mayores de edad con discapacidad, en los que se haya superado la vulneración de derechos, podrá continuarse transitoriamente con la medida de protección, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio (inciso 9°).

De las anteriores normas, como ya lo puntualizó la Sala<sup>19</sup>, se resaltan las siguientes causales para que la autoridad administrativa pierda la competencia:

(i) No definir la situación jurídica (dictar fallo) dentro del plazo establecido por la ley, esto es, dentro de los 6 meses siguientes al conocimiento de la presunta amenaza o vulneración.

(ii) No resolver, dentro del plazo establecido en la ley, el recurso de reposición interpuesto contra el fallo que definió la situación jurídica del menor de edad.

(iii) No subsanar los yerros del trámite administrativo, dentro del término para fallar.

(iv) No definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente, dentro del plazo inicial establecido por la ley para la fase de seguimiento (6 meses), o dentro del término de la prórroga que haya decretado.

---

<sup>18</sup> En desarrollo de lo establecido en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, el ICBF expidió la Resolución 11199 de 2019, mediante la cual reglamentó el otorgamiento del aval al que se refiere aquella norma legal, para obtener, excepcionalmente, la ampliación del término de seguimiento de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 6 de agosto de 2019. Conflicto negativo de competencias radicado con el n.º 201900102. .

(v) No resolver de fondo la situación jurídica del menor de edad, dentro de los 18 meses contados a partir del conocimiento de los hechos.

En este sentido, la consecuencia jurídica del vencimiento de los términos indicados es la pérdida inmediata de la competencia para la autoridad administrativa que tenía a su cargo la actuación, en cuyo caso, dicha facultad queda radicada en cabeza del juez de familia<sup>20</sup>.

A ese respecto, la Sala observa que la intención del Legislador no fue otra que la de atribuir a los jueces, de manera excepcional, la facultad de definir la situación jurídica de un menor de edad, sustituyendo en sus funciones a los defensores de familia, comisarios de familia o inspectores de policía, según el caso, cuando estas autoridades administrativas no toman las decisiones que les corresponden, dentro de los plazos señalados por ley.

Esta atribución, como se ha dicho<sup>21</sup>, es una excepción al reparto general de competencias que hace la Constitución y la ley, toda vez que se faculta a una autoridad judicial para cumplir una función administrativa, de manera transitoria, con el fin de continuar y culminar el procedimiento y definir la situación jurídica de los menores de edad.

Por tal razón, mal podría entenderse que los jueces no pueden definir la situación jurídica de los niños, niñas o adolescentes, cuando sustituyen a los inspectores, comisarios o defensores de familia, por la pérdida de competencia de estos funcionarios<sup>22</sup>.

## 6. Caso concreto

En el presente caso, la Sala encuentra que la autoridad competente para resolver de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A. es el Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, con fundamento en las siguientes razones:

i) El proceso de restablecimiento de derechos, iniciado en vigencia de la Ley 1098 de 2006, se cumplió dentro de las siguientes fechas:

---

<sup>20</sup> Según el inciso 7° del artículo 103 de la Ley 1096 de 2006, cuando se superen los 18 meses, sin resolver *de fondo* la situación jurídica del niño, niña o adolescente, la autoridad administrativa *perderá competencia de manera inmediata*, y deberá remitir el expediente al juez de familia para que este decida de fondo, en un término no superior a 2 meses.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto negativo de competencias radicado con el número 201700166.

<sup>22</sup> Sobre la competencia de los jueces para declarar la adoptabilidad de los NNA, cuando asumen la competencia en virtud de la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, la Sala se pronunció en los siguientes términos:

«... Asimismo, es necesario considerar que si llegare a concluirse que los jueces no pueden declarar la adoptabilidad de un menor de edad en la hipótesis a la cual se viene aludiendo (pérdida de competencia de los funcionarios administrativos), no habría quién adoptara dicha medida cuando el proceso administrativo de restablecimiento de derechos lo esté tramitando un defensor de familia y este pierda competencia por vencimiento de los plazos para dictar el fallo respectivo, o para resolver el recurso de reposición, según el caso, consagrados en el artículo 100 de la Ley 1098. En efecto, bajo dicha interpretación tendría que concluirse que el defensor de familia no estaría sujeto a plazo alguno para efectuar la declaratoria de adoptabilidad, ni perdería su competencia por falta de diligencia y actividad, o bien que dicha medida de restablecimiento no podría ser tomada por el juez que lo sustituya, quien tendría que conformarse con dictar alguna de las otras medidas previstas en el artículo 53 de la misma ley. Cualquiera de las dos conclusiones sería ostensiblemente contraria al interés superior de los niños, niñas y adolescentes y, por lo mismo, resultaría opuesta a la Carta Política y a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño...» ( Radicación 11001030600020160007800. Decisión del 11 de Julio de 2016).

<b>Actuación</b>	<b>Fecha</b>
Conocimiento de los hechos	2 de diciembre de 2016
Auto de apertura del PARD	19 de diciembre de 2016
Fallo (artículo 100 de la Ley 1028 de 2006)	21 de febrero de 2017
Entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018	9 de enero de 2018
Prórroga del término de seguimiento por 6 meses	7 de junio de 2018
Vencimiento de la prórroga	9 de enero de 2019 <sup>23</sup>
Remisión del proceso al juez de familia	8 de octubre de 2019
Decisión de no avocar la competencia, por parte del Juez	18 de octubre 2019

De acuerdo con las fechas indicadas, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba (Regional Bogotá) tenía hasta el 9 de enero de 2019 para definir de fondo la situación jurídica de la menor de edad, mediante la declaratoria de adoptabilidad o el cierre del proceso, sin que nada de esto ocurriera. Por tal razón, en auto del 15 de marzo de 2019, por orden de la directora regional del ICBF en Bogotá, se ordenó trasladar la historia de atención de la menor D.S.M.A. al Grupo de Protección de dicha regional.

Esta dependencia, mediante oficio del 8 de octubre de 2019, decidió remitir las diligencias a la oficina judicial de reparto, pues se encontraba claramente vencido el término de la prórroga decretada por la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba, para terminar el seguimiento y definir de fondo la situación jurídica de la niña.

ii) Vale la pena aclarar, adicionalmente, que, en el presente caso, no era posible solicitar ni obtener la ampliación del plazo de seguimiento, con el aval del ICBF, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, porque el término de la prórroga venció el 9 de enero de 2019, antes de que empezara a regir la Ley 1955 de 2019 (25 de mayo de 2019) y, desde luego, antes de que el ICBF hubiera dictado el acto administrativo mediante el cual reglamentó el otorgamiento del citado aval (Resolución 11199 del 2 de diciembre de 2019).

En consecuencia, una vez vencido dicho plazo, no era posible prorrogarlo y lo único que resultaba procedente era declarar la pérdida de competencia y enviar el expediente a los jueces de familia.

iii) Sobre la interpretación del Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, según la cual la autoridad administrativa ya había resuelto la situación jurídica de la niña, la Sala considera oportuno recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1878 de 2018, dicha situación jurídica solo se resuelve de fondo y en forma definitiva cuando: a) se cierra el proceso, si el niño, niña o adolescente está ubicado en su medio familiar y se ha superado la vulneración de sus derechos; b) se reintegra al medio familiar, cuando el niño esté institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos, o c) se declare el menor de edad en adoptabilidad, cuando el seguimiento permita concluir que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar sus derechos (artículo 6º de la Ley 1878 de 2018).

<sup>23</sup> El 7 de junio de 2018, la Defensoría expidió la resolución mediante la cual prorrogó por 6 meses el término de seguimiento a la medida de restablecimiento de los derechos de la menor D.S.M.A. (folios 101 a 107). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 del Código de la Infancia y Adolescencia, la prórroga produce sus efectos después del vencimiento del plazo inicial, que ocurrió, en este caso, el 9 de julio de 2018, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018.

En esa línea, lo que procede es concluir la etapa de seguimiento y adoptar la decisión que defina de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A.

iv) En relación con el argumento de la jueza de familia en el sentido de que no es dable aplicar, en este caso, lo dispuesto en el inciso séptimo del artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, porque dicha norma no establece, como causal de pérdida de competencia, el vencimiento del término de la prórroga que se haya decretado para el seguimiento, la Sala reitera que esta disposición, interpretada en forma adecuada, sí contempla, entre las diferentes situaciones que generan la pérdida de competencia, el vencimiento del plazo de la prórroga que se haya ordenado para culminar el seguimiento, como se explicó anteriormente (numeral 5º).

La Sala, entonces, declarará competente al Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, para que, dentro del plazo señalado por la ley (2 meses), y con base en los informes de seguimiento que le remita la Defensoría de Familia y la coordinación del respectivo centro zonal, resuelva de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A.

Por último, la Sala exhorta al Juzgado Cuarto de Familia para que, en futuras ocasiones, asuma sus competencias legales sin mayores dilaciones, teniendo en cuenta que están involucrados los derechos constitucionales y legales de los menores de edad, cuya protección exige una decisión oportuna y eficaz.

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

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE** al Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá, para que resuelva de fondo la situación jurídica de la niña D.S.M.A., dentro del plazo señalado por la ley.

**SEGUNDO:** Para ese fin, **ENVIAR** copia del expediente respectivo al Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá); al Juzgado Cuarto de Familia de Bogotá; a la Defensoría de Familia del ICBF, Grupo de Protección (Regional Bogotá), y a los padres de la niña D.S.M.A.

**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 al de la comunicación de la presente decisión.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, 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,

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

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

