

## **CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba Regional Bogotá del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Juzgado Tercero de Familia de Oralidad de Bogotá / DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES – Protección integral**

El artículo 44 de la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los derechos de los niños y las niñas, y estableció que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. La norma constitucional está en armonía con los postulados internacionales sobre la materia. La protección integral de los niños, niñas y adolescentes comprende la garantía y efectividad de sus derechos prevalentes, desde la prevención de cualquier situación que los amenace hasta el restablecimiento de tales derechos cuando les son vulnerados. Asimismo, implica que siempre se debe aplicar la norma o la interpretación más favorable al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 44 / DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE 1959 / DECLARACIÓN DE GINEBRA DE 1924 / LEY 12 DE 1991

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD) – Fases o etapas**

La Ley 1955 de 2019, modificó el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, que había sido modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018. De esta norma destaca la Sala: El inciso segundo del artículo 208 reitera que “el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos con el seguimiento” debe adelantarse en el plazo de 18 meses que inicia en la fecha “de conocimiento de los hechos”. El tercer inciso del artículo 208 introduce el enfoque diferencial como criterio para ampliar el término de la fase de seguimiento para resolver de fondo y de manera definitiva la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes. El mismo inciso determina que el ICBF reglamentará el mecanismo para adelantar el estudio de los respectivos expedientes, determinará la viabilidad de la ampliación de los términos y emitirá el aval correspondiente a la autoridad administrativa para que amplíe dicho plazo. El cuarto inciso del artículo 208 se circunscribe a una de las poblaciones que están comprendidas en el criterio de enfoque diferencial, esto es, a las personas con discapacidad -mayores y menores de edad-. La modificación permite que la medida transitoria de protección impuesta bajo la modalidad de prestación del servicio que la discapacidad requiera, podrá prolongarse hasta que el ICBF garantice dicho servicio. El citado artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 no modificó las reglas de competencia establecidas en el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, ni en la Ley 1098 de 2006. El marco legal reseñado trata de garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando son vulnerados, desconocidos o puestos en riesgo, a través de un proceso de protección y restablecimiento que se adelanta por vía administrativa. Este se desarrolla a través de tres fases o etapas: (i) la verificación de los derechos (art. 52, modificado por art 1 de Ley 1878); (ii) el procedimiento regulado en los artículos 99 y 100 del código (modificados por los arts. 3 y 4 Ley 1878) que concluye con la imposición de medidas transitorias de protección; y (iii) el seguimiento a esas medidas transitorias (art. 103, modificado por el art. 6 de la Ley 1878 de 2018 y el art 208 de la Ley 1955 de 2019), que termina con una decisión de fondo tendiente a ubicar de manera definitiva al niño, niña o

adolescente en un medio familiar estable (familia nuclear o adoptiva), y a cerrar el proceso de protección.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 50 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 52 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 99 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 103 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 1 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / LEY 1955 DE 2019 – ARTÍCULO 208

#### **LEY 1564 DE 2012 – Alcance del artículo 21**

[E]l 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 resultó 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. Por lo anterior, los jueces de familia y la Sala tienen una competencia a prevención para resolver conflictos de competencias administrativas que se susciten en materia de familia.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 21 NUMERAL 16 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 38 NUMERAL 10 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 151 NUMERAL 3

#### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO – Competencia general en materia de conflictos de competencias administrativas**

[L]a Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

#### **LEY 1878 DE 2018 – Alcance del párrafo 3 del artículo 3 / CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN ASUNTOS DE FAMILIA - Competencia del juez de familia para dirimir los que se susciten en razón de un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos**

[C]omo regla general, los conflictos de competencias entre las autoridades que adelantan 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. Solo se exceptúan de esta competencia los conflictos regulados por la norma especial incorporada por el párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, que reguló el procedimiento de que tratan los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, sin perjuicio de la jurisdicción territorial del juez de familia (...). En su tenor literal, el párrafo (...) parte de la existencia de un conflicto de competencias entre las autoridades administrativas que están

llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, a partir de que les sea puesta en conocimiento la presunta vulneración o amenaza los derechos de un niño, niña o adolescente, 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 llevó a cabo el procedimiento no era la competente. Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir los vacíos del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, regulado en ley especial (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006). Por lo que, en tanto el artículo 3 de la Ley 1878, que modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse en el trámite regulado por dicha norma, sobre ese punto ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente. (...)Significa, entonces, que los conflictos de competencia que se susciten desde el “conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos” hasta la definición de la situación jurídica “declarando en situación de vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña o adolescente”, regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son competencia del juez de familia. Lo anterior, sin perjuicio de que por cambios de lugar de domicilio del niño, niña o adolescente se llegaren a exceder las limitaciones de jurisdicción territorial del juez de familia, caso en el cual la competencia recaería en el tribunal de lo contencioso administrativo respectivo o en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el caso.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 99 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 100

**TRÁMITE DE SEGUIMIENTO Y MODIFICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN – Concurrencia de las autoridades de familia y del coordinador del respectivo centro zonal del ICBF / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL – Competencia para conocer de los conflictos de competencias relacionados con el trámite de seguimiento y modificación de medidas de protección**

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia permiten 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). [E]s 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:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 96 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 103 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / LEY 1955 DE 2019 – ARTÍCULO 208 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / DECRETO 1069 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.4.9.2.5

### **EXPEDICIÓN DE LA LEY Y PROMULGACIÓN DE LA LEY – Diferencias / VIGENCIA DE LA LEY 1878 DE 2018 - Interpretación**

Corresponde al Congreso de la República hacer las leyes (artículos 150 y 157 de la 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 diferente. La Ley 4 de 1913, “sobre régimen político y municipal”, es plenamente concordante con la normativa constitucional, al disponer que “La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada”, esto es, “insertar la ley en el periódico oficial”. No obstante, el artículo 53 de la misma Ley 4 de 1913 establece una excepción a dicha regla “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”. 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 (...). La norma (...) 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 anti-técnica como la ley 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. La expedición se refiere a la formulación de la materia normativa y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. “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”. 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” (art. 53, 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 por el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 al juez de familia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 157 / LEY 4 DE 1913 – ARTÍCULO 4 / LEY 4 DE 1913 – ARTÍCULO 53 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 13

**FASE DE SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS TRANSITORIAS – Concepto y duración / FASE DE SEGUIMIENTO - Finaliza con la definición de fondo de la situación jurídica del niño, niña o adolescente**

Cuando se declara a un niño, niña o adolescente en situación de vulneración de derechos, consecuentemente se le impone una medida de restablecimiento de derechos, la cual tiene el carácter de transitoria. Seguidamente, debe adelantarse la fase de seguimiento a esa medida transitoria, que está regulada en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y tiene el propósito de observar las condiciones del niño, niña o adolescente y los resultados de las medidas adoptadas, para efectos de tomar los correctivos que la observación de dichas condiciones aconseje. (...) [L]a fase de seguimiento tiene un término de 6 meses, prorrogable por 6 meses más, y debe finalizar con la definición de fondo de la situación jurídica del niño, niña o adolescente determinando el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad. En todo caso, la norma también dispone que “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”. Es decir, todo el proceso de protección desde la información inicial de la presunta amenaza o vulneración, debe adelantarse en máximo 18 meses.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 103 / LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / LEY 1955 DE 2019 – ARTÍCULO 208

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD) - Pérdida de competencia de la autoridad administrativa por vencimiento de términos / JUEZ DE FAMILIA – Asume competencia para conocer del PARD cuando la autoridad administrativa la pierda / COMPETENCIA DEL JUEZ DE FAMILIA EN LOS PARD CUANDO REEMPLAZA A LA AUTORIDAD DE FAMILIA – Es de naturaleza administrativa**

Ante el vencimiento del término para resolver, la autoridad administrativa pierde competencia para conocer del proceso administrativo de restablecimiento de derechos y este debe ser enviado al juez de familia. El juez dispone de un término máximo de 2 meses para concluir la actuación respectiva. (...) [L]a autoridad administrativa perderá la competencia en la fase del seguimiento en dos oportunidades, así: (i) “cuando supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica”, es decir, al pasar los 6 meses iniciales, o el tiempo adicional en caso de haber sido prorrogado, sin que la autoridad administrativa haya determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad; o, (ii) “cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga”, esto es, al pasar los 6 meses sin que la autoridad administrativa haya prorrogado el término o determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad. Así las cosas, cuando se cumple alguna de las condiciones anteriores, se produce la pérdida de competencia de la autoridad administrativa y el juez de familia debe asumir la competencia para finalizar el trámite, esto es, definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente. (...) “Por regla general, los términos [de ley] son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes”, por lo que, ante el

vencimiento de alguno de los términos dispuestos por la ley para el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, la autoridad administrativa pierde competencia de manera irrevocable y le es imperioso remitirlo al juez de familia para que lo continúe. (...) [L]a naturaleza administrativa de la actuación del juez se da en virtud de que actúa en reemplazo de la autoridad administrativa cuando esta última pierde la competencia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 100 / LEY 1098 DE 2006 – ARTÍCULO 103

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia para conocer de los trámites relacionados con el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisiones del 29 de octubre de 2019 y 12 de noviembre de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2019-00104-00(C) y Rad. 11001-03-06-000-2019-00139(C), C.P. Germán Alberto Bula Escobar

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero ponente:** GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número:** 11001-03-06-000-2019-00130-00(C)

**Actor:** INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) - REGIONAL BOGOTÁ - DEFENSORÍA DE FAMILIA CENTRO ZONAL SUBA

**Asunto:** Autoridad competente para definir de fondo la situación jurídica de un niño.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de su función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

De la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se resumen los antecedentes así:

1. El 10 de marzo de 2016, una funcionaria del Centro Policlínico del Olaya reportó a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe (ICBF) (Regional Bogotá) el maltrato físico evidenciado en el niño I.F.P.G<sup>1</sup>, quien se encontraba en la institución por diagnóstico de diabetes tipo I (folio 1 al 13).

---

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

2. Mediante auto del 11 de marzo de 2016, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe abrió una investigación administrativa de restablecimiento de derechos en favor del niño I.F.P.G. En el citado auto se dispuso, entre otras medidas, que el niño «continúe en su medio familiar, pero bajo la custodia y cuidado del señor L.A.G.H, en su condición de tío materno» (folio 19).

3. Mediante Resolución núm. 272 del 3 de junio de 2016<sup>2</sup>, dictada en audiencia de fallo, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe resolvió «declarar en situación de vulneración de derechos al preadolescente I.F.P.G [...] y confirmar la medida de ubicación en medio familiar [...] bajo la custodia y cuidado de su tío materno» (folios 25 al 27).

4. El 14 de junio de 2016, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe trasladó el proceso al Centro Zonal Suba (ICBF) (Regional Bogotá) para que siguiera conociendo del trámite en virtud de que el niño y su familia residían en esa localidad (folio 30).

5. Mediante auto del 27 de julio de 2016, la defensora de familia núm. 4 del Centro Zonal Suba avocó el conocimiento del proceso (folio 32).

6. 2 años después, mediante auto del 6 de julio de 2018, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba ordenó adecuar el PARD a las reglas de tránsito estipuladas en el artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 (folios 49 y 50).

7. Mediante Resolución núm. 624 del 6 de julio de 2018, con fundamento en la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba prorrogó por 6 meses el término de seguimiento para definir de fondo la situación jurídica del niño (folios 36 al 43).

8. En fecha que no puede corroborarse en el expediente, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba remitió el proceso a los Juzgados de Familia de Bogotá (reparto) para que se surtiera el trámite de pérdida de competencia, de acuerdo al artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2008 (folio 57).

9. El 11 de febrero de 2019, se realizó el reparto del asunto y fue asignado al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá (folio 58).

10. El 28 de febrero de 2019, el Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá rechazó de plano el conocimiento de la «acción» y ordenó remitirla al ICBF Regional Bogotá por competencia.

Indicó que, según el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, que modificó el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, el juzgado puede asumir competencia en dos circunstancias: «[i] cuando la autoridad administrativa supera los términos sin resolver de fondo la situación jurídica o, [ii] cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir prórroga». Que en el presente caso existe «decisión de fondo» (Resolución núm. 272) y resolución de prórroga en el término

---

<sup>2</sup> Anota la Sala que la decisión de la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe corresponde a la resolución motivada prevista en el artículo 100 (original) del Código de la Infancia y la Adolescencia. La terminología «definición de la situación jurídica» es incorporada por la Ley 1878 de 2018.

del seguimiento (Resolución núm. 624), por lo que el presupuesto de la norma no se cumple (folios 59 al 61).

11. El 12 de abril de 2019, la Dirección del ICBF Regional Bogotá devolvió el expediente al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá por considerar que «se encuentra claramente configurada una pérdida de competencia en cabeza del defensor de familia, quien no definió de fondo la situación jurídica en los términos de ley».

Argumentó que el término máximo de 18 meses, para el desarrollo del PARD con el seguimiento, confirma la posición de que el legislador fijó límites para resolver de fondo la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes, por lo que el incumplimiento de dicho término acarrea la pérdida de competencia de la autoridad administrativa (folios 65 al 66).

12. El 23 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá devolvió las diligencias al ICBF para que «de cumplimiento a la providencia proferida el 28 de febrero de 2019 y a sus propios lineamientos».

Invocó las directrices del memorando del 4 de abril de 2019, proferido por la Dirección de Protección del ICBF para los defensores y comisarios de familia, según el cual:

Frente a los casos antiguos (casos anteriores al 2018), particularmente los que se encuentran con ubicación en medio familiar y no cuentan con seguimiento reciente, es necesario que la autoridad evidencie el estado en que se encuentra el proceso y en aquellos casos donde se encuentra la pérdida de contacto (luego de haber realizado todas las acciones posibles para ubicación de los niños, niñas, adolescentes y sus familias) o el cumplimiento de la mayoría de edad, proceda a cerrar el PARD, toda vez que no existe mérito para la remisión al juez de familia por pérdida de competencia.

Añadió que la petición de la Dirección Regional del ICBF no constituye un medio de impugnación atendible y que es deber de las Defensorías de Familia cumplir las decisiones judiciales, «sobre las cuales sólo proceden los recursos de ley» (folios 66 y 67).

13. El 5 de julio de 2019, la Defensoría de Familia del Grupo de Protección Especial del ICBF Regional Bogotá solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado avocar el conocimiento del conflicto de competencias negativo suscitado (folios 69 al 77).

## **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 5 días con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 79).

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá), al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá, y a los terceros interesados: D.P.G.H (madre del niño) y L.A.G.H. (tío del niño) (folio 83).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibió alegato del Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá (folio 93).

Mediante auto del 13 de agosto de 2019, el magistrado ponente ordenó vincular como parte a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba (ICBF) (Regional Bogotá), y oficiar a la Dirección Nacional del ICBF para que informará a esta Sala si ha reglamentado un mecanismo para que la autoridad administrativa pueda ampliar el término del seguimiento de las medidas de restablecimiento impuestas en favor de un niño, niña o adolescente en un PARD, en virtud de la facultad que le otorgó el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (folios 95 al 98).

A través de informe secretarial del 26 de agosto de 2019, se regresó el expediente al despacho con indicación de cumplimiento de lo ordenado en el auto del 13 de agosto de 2019 (folio 109).

El 23 de agosto de 2019, la jefa de la Oficina Jurídica de la Dirección General del ICBF dio respuesta a la solicitud de información del auto del 13 de agosto. Indicó que «el ICBF, a través de las áreas competentes en el tema, ha venido trabajando en la elaboración y reglamentación del mecanismo en distintas mesas técnicas y actualmente se cuenta con un proyecto de resolución para ejercer la facultad otorgada en el artículo 208 de la citada Ley, no obstante a la fecha no se ha expedido formalmente» (folio 104).

El 27 de agosto de 2018, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá) allegó escrito (folio 105 al 108).

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

#### **a) De la Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá)**

Si bien no se pronunció dentro del trámite adelantado en esta Sala, se retomaron los argumentos que se encuentran en el escrito por medio del cual remitió el conflicto de competencias administrativas.

La Defensoría de Familia del Grupo de Protección del ICBF Regional Bogotá consideró que la devolución del expediente al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá «obedece a la necesidad imperiosa de contar con una solución de fondo dentro del proceso materia de estudio, ya que a la autoridad administrativa se le configuró una pérdida de competencia por el transcurso del tiempo».

Manifestó que en el oficio del 12 de abril de 2019, por medio del cual la Dirección de la Regional Bogotá del ICBF hizo devolución al Juzgado, se argumentó jurídicamente porque el funcionario judicial debía asumir el conocimiento del proceso y transcribió dichas consideraciones.

Explicó que la causal de pérdida de competencia «cuando la autoridad administrativa supera los términos sin resolver de fondo la situación jurídica» puede configurarse en dos oportunidades, y no solamente en una como colige el juez, así:

- i. Cuando la Autoridad Administrativa supere el término de 6 meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo que declaró la situación de vulneración de derechos,

sin resolver de fondo la situación jurídica, es decir, garantizando el efectivo restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, tal como lo establece el inciso 4° del Art. 103 Ley 1098 de 2006 [...]

ii. Cuando la Autoridad Administrativa supere el término de 6 meses (máximo), **contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial**, en los casos en los que prorrogó dicho término, tal como lo establece el inciso 5° del Art. 103 Ley 1098 de 2006 [...]

Señaló que «la remisión de la historia de atención a la Jurisdicción de Familia se adelanta por ser una consigna legal que le impone al juez la competencia para resolver de fondo la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes».

Advirtió que el memorando S-2019-195578-0101 del 4 de abril del 2019, que refiere el juez en la devolución del expediente, busca aclarar que deben ser remitidos a la Rama Judicial únicamente los PARD debidamente abiertos que cuenten con verificación de hechos y las actuaciones legales correspondientes, y no enviar las peticiones o denuncias que todavía no han sido verificadas. Además, el memorando dispuso que la autoridad administrativa puede ordenar la prórroga mediante resolución para que las remisiones a los Juzgados de Familia sean excepcionales, pero que esta «indudablemente» debe proferirse dentro de los términos legales y que, en todo caso, la remisión se realizó entre el 1 y el 11 de febrero de 2019, mientras que el memorando es del 4 de abril del 2019.

Finalmente, argumentó que en aras de garantizar los derechos de los niños, mientras se resuelve el conflicto de competencias, remitió las historias de atención a «las Defensorías de Familia para que se adelanten las acciones pertinentes dentro de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos».

#### **b) Del Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá**

El juez tercero de familia en oralidad de Bogotá manifestó que el asunto de la referencia no cuenta con los requisitos legales para que ese despacho asuma competencia.

Relató que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura remitió a su despacho «los parámetros establecidos por el mismo ICBF para evitar congestionar el sistema judicial», en relación con los cuales «resulta inocua su remisión a esta instancia bajo el argumento de pérdida de competencia, toda vez que lo pretendido por esa entidad es evitar la iniciación de acciones disciplinarias de manera innecesaria para los defensores de familia, como consecuencia de tal declaratoria, teniendo como causa el gran cúmulo de procesos sin resolver por el ICBF, que datan incluso de veinte años atrás, sin decidir por esa entidad administrativa».

Destacó que el ICBF no ha aplicado el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el inciso 6 del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, el cual lo facultó para «ampliar el marco de definición de una situación jurídica en los procesos de restablecimiento de derechos» y lo transcribió.

Por último, citó extensos pronunciamientos del Consejo de Estado y del Tribunal Superior de Bogotá en los que se alude a la jerarquía entre autoridades.

#### **c) De la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá)**

La defensora de familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá) señaló que el seguimiento de la medida inició el 9 de enero de 2019, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1878 de 2018. Vencido ese término inicial para emitir decisión de fondo, se prorrogó por 6 meses más el 6 de julio de 2018, mediante Resolución 624.

Sin embargo, «[N]o obstante se profirió la prórroga del término inicial de 6 meses, la autoridad administrativa, no definió de fondo la situación jurídica, transcurriendo el tiempo de los 6 meses del término de prórroga, sin que se haya proferido **fallo de fondo** que decida conforme lo establecido en el inciso 4° del Art. 103 Ley 1098 de 2006, ordenando: “[...] el cierre del proceso [...]; el reintegro al medio familiar [...]; o la declaratoria de adoptabilidad [...]”; configurándose palmariamente la pérdida de competencia registrada en la norma citada».

Recordó que la pérdida de competencia se configura por el transcurso de los términos perentorios sin que se adopte una decisión de fondo, lo que en el presente caso ocurrió el 6 de enero de 2019.

En último argumento, apuntó que el documento en el que el funcionario judicial fundamentó su providencia (memorando S-2019-195578-0101 del 4 de abril de 2019) se emitió con posterioridad a la remisión por competencia, el 11 de febrero de 2019.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

##### 1.1. Aspectos generales sobre la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Fundamentos constitucionales y desarrollo legal

El artículo 44 de la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los derechos de los niños y las niñas, y estableció que prevalecen sobre los derechos de los demás. Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y a proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>3</sup>. La norma constitucional está en armonía con los postulados internacionales sobre la materia<sup>4</sup>.

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

- Para dar cumplimiento a lo anterior, se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que tiene como objeto «establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en

<sup>3</sup> Ver la sentencia de la Corte Constitucional T-1015 del 7 de septiembre de 2010.

<sup>4</sup> La Declaración de Ginebra de 1924, la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959 y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño adoptada por la ONU en 1989 (aprobada en Colombia por la Ley 12 de 1991).

los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento [...]» (artículo 2).

En el Libro Primero del citado Código se regulan un conjunto de actuaciones administrativas que, para efectos de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, estructuran un proceso de protección y restablecimiento de esos derechos, integrado por varias fases o etapas.

Dispone el artículo 50 que el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes consiste en «la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados». Por su parte, el artículo 51 consagra que dicha obligación de restablecimiento es responsabilidad del Estado en su conjunto.

A partir del artículo 52, el Código desarrolla las medidas de protección, los procedimientos, las competencias y los trámites a través de los cuales deben las autoridades administrativas hacer efectiva la responsabilidad del Estado en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

- La Ley 1878 de 2018<sup>5</sup> introdujo modificaciones a la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), de las cuales se destacan:

El artículo 1 de la referida ley modificó el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006 para precisar la competencia, el trámite y el plazo para la verificación de los derechos del niño, niña o adolescente «En todos los casos en donde se ponga en conocimiento la presunta vulneración o amenaza» de tales derechos.

La modificación señala que la verificación de los derechos debe hacerse «inmediatamente» y, excepcionalmente, fija un plazo máximo de 10 días para la verificación cuando el niño, niña o adolescente no se encuentra ante la autoridad administrativa competente.

El artículo 3 de la Ley 1878 modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 y le adicionó el parágrafo tercero conforme al cual, los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades administrativas, en las fases del proceso regidas por dicha norma, serán resueltos por los jueces de familia.

El artículo 6, modificó el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006 para precisar las actuaciones que deben ser adelantadas como seguimiento de las medidas de protección que se adopten en los términos de los artículos 99 y 100 de la misma Ley 1098, y para establecer 18 meses como plazo para la decisión de fondo que resuelva la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes con medidas definitivas, esto es, la ubicación en medio familiar o la adopción.

- La Ley 1955 de 2019<sup>6</sup>, modificó el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, que había sido modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018. De esta norma destaca la Sala:

---

<sup>5</sup> Ley 1878 de 2018 (enero 9), «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».

<sup>6</sup> Ley 1955 de 2019 (mayo 25) «Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”». Publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2019.

El inciso segundo del artículo 208 reitera que «el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos con el seguimiento» debe adelantarse en el plazo de 18 meses que inicia en la fecha «de conocimiento de los hechos».

El tercer inciso del artículo 208 introduce el enfoque diferencial como criterio para ampliar el término de la fase de seguimiento para resolver de fondo y de manera definitiva la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes. El mismo inciso determina que el ICBF reglamentará el mecanismo para adelantar el estudio de los respectivos expedientes, determinará la viabilidad de la ampliación de los términos y emitirá el aval correspondiente a la autoridad administrativa para que amplíe dicho plazo.

El cuarto inciso del artículo 208 se circunscribe a una de las poblaciones que están comprendidas en el criterio de enfoque diferencial, esto es, a las personas con discapacidad -mayores y menores de edad-. La modificación permite que la medida transitoria de protección impuesta bajo la modalidad de prestación del servicio que la discapacidad requiera, podrá prolongarse hasta que el ICBF garantice dicho servicio.

El citado artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 no modificó las reglas de competencia establecidas en el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, ni en la Ley 1098 de 2006.

El marco legal reseñado trata de garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando son vulnerados, desconocidos o puestos en riesgo, a través de un proceso de protección y restablecimiento que se adelanta por vía administrativa. Este se desarrolla a través de tres fases o etapas: (i) la verificación de los derechos (art. 52, modificado por art 1 de Ley 1878); (ii) el procedimiento regulado en los artículos 99 y 100 del código (modificados por los arts. 3 y 4 Ley 1878) que concluye con la imposición de medidas transitorias de protección; y (iii) el seguimiento a esas medidas transitorias (art. 103, modificado por el art. 6 de la Ley 1878 de 2018 y el art 208 de la Ley 1955 de 2019), que termina con una decisión de fondo tendiente a ubicar de manera definitiva al niño, niña o adolescente en un medio familiar estable (familia nuclear o adoptiva), y a cerrar el proceso de protección.

## **1.2. El análisis sobre la competencia de la Sala**

Dentro del marco normativo reseñado, la Sala estima procedente hacer una revisión de las normas legales, con base en lo cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el 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 3 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; d) la vigencia de la Ley 1878 de 2018; e) las reglas de transición previstas en el artículo 13 de la Ley 1878; y f) la competencia de la Sala en el caso concreto.

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

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título II se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales» están contenidas en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

*Conflictos de competencia administrativa.* Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.  
[...].

En este mismo sentido, el artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...].  
10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.  
[...].

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber: (i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; (ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y, (iii) que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Por lo anterior, como regla general, los conflictos de competencias entre las autoridades que adelantan 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. Solo se exceptúan de esta competencia los conflictos regulados por la norma especial incorporada por el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, que reguló el procedimiento de que tratan los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, sin perjuicio de la jurisdicción territorial del juez de familia, como se explicará 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.

Del análisis de la norma transcrita, 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 resultó 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.

Por lo anterior, los jueces de familia y la Sala tienen una competencia a prevención para resolver conflictos de competencias administrativas que se susciten en materia de familia.

Lo anterior, limitado por el alcance del párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, como procederá a exponerse.

**c) El alcance del párrafo 3 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 actuaciones administrativas reguladas por la Ley 1098 de 2006**

La Ley 1878 de 2018 modificó el Libro Primero Código de la Infancia y la Adolescencia. Para establecer la incidencia de tales modificaciones en la función de dirimir los conflictos de competencia administrativa, asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil, se analizará: (i) el trámite a que se refieren los artículos 99 y 100 de la Ley 1098 de 2006 (modificados por la Ley 1878 de 2018), y (ii) los trámites de seguimiento y modificación de las medidas de restablecimiento, de que trata el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, también modificado por la Ley 1878 de 2018, artículo 6, y el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019.

**(i) Trámites a los que se refieren los artículos 99 y 100 de la Ley 1098 de 2006, modificados por la Ley 1878 de 2018**

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:

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 quien 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 están llamadas a conocer de los procesos de restablecimiento de derechos, a partir de que les sea puesta en conocimiento la presunta vulneración o amenaza los derechos de un niño, niña o adolescente, 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 llevó a cabo el procedimiento no era la competente.
- Establece un plazo perentorio (15 días) para que el juez decida, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Las normas del procedimiento administrativo general estatuido en el CPACA se aplican para suplir los vacíos<sup>7</sup> del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, regulado en ley especial (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006).

Por lo que, en tanto el artículo 3 de la Ley 1878, que modificó el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, confirió a los jueces de familia la función de dirimir los conflictos de competencia que puedan presentarse en el trámite regulado por dicha norma, sobre ese punto ya no hay vacío, sino norma especial de aplicación prevalente.

El artículo 99 del Código regula la «iniciación de la actuación administrativa», cuyo trámite se consagra de forma inicial en este artículo y continúa desarrollándose en el artículo 100 de la misma normativa, por lo que, debe entenderse que el párrafo del artículo 3 de la Ley 1878 cobija ambos artículos.

Significa, entonces, que los conflictos de competencia que se susciten desde el «conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos» hasta la definición de la situación jurídica «declarando en situación de vulneración de derechos o adoptabilidad al niño, niña o adolescente», regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son competencia del juez de familia.

Lo anterior, sin perjuicio de que por cambios de lugar de domicilio del niño, niña o adolescente se llegaren a exceder las limitaciones de jurisdicción territorial del juez de familia, caso en el cual la competencia recaería en el tribunal de lo contencioso administrativo respectivo o en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según el caso.

---

<sup>7</sup> Confrontar artículo 2, Ley 1437 de 2011.

**(ii) Los trámites de seguimiento y modificación de 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, debe la Sala 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 que «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 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. A la fecha, esta reglamentación no ha sido expedida.

c- Le asigna la función de seguimiento a la «autoridad administrativa» que tenga la competencia para conocer del respectivo proceso de restablecimiento

---

<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.

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 permiten 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).

En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007, compilado en el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015<sup>10</sup>, 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 de la 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 diferente<sup>11</sup>.

La Ley 4 de 1913, «sobre régimen político y municipal», es plenamente concordante con la normativa constitucional, al disponer que «La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada», esto es, «insertar la ley en el periódico oficial».

<sup>9</sup> Ley 489 de 1998 (diciembre 29), «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.»

<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, ver sentencia C-215 de 1999 de la Corte Constitucional.

No obstante, el artículo 53 de la misma Ley 4 de 1913 establece una excepción a dicha regla «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».

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:

**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 con 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. (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 anti-técnica como la ley 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. La *expedición* se refiere a la formulación de la materia normativa y la *promulgación* alude a la publicidad de dicho contenido<sup>12</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>13</sup>.

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>14</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*» (art. 53, 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

<sup>12</sup> Artículo 119 de la Ley 489 de 1998: «Publicación en el Diario Oficial».

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>14</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).

competencia asignada por el párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 al juez de familia.

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

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

Como ya se indicó, las reglas especiales de tránsito legislativo contenidas en el artículo 13 antes transcrito se refieren expresamente a los «procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley», esto es a aquellos, en los que, para el 9 de enero de 2018, se hubiera abierto la investigación para la protección de los derechos en los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 (original). Para su aplicación, se tienen 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.
- En los procesos en curso para el 9 de enero de 2018 «que se encuentran con declaratoria en situación de vulneración de derechos», se aplicará la Ley 1878 de 2018, en lo relativo al «seguimiento de las medidas».

En el marco legal descrito, la Sala procede a analizar su competencia y fundamentar la decisión sobre el presunto conflicto de competencias administrativas cuya solución le ha sido demandada.

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

El proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor del niño I.F.P.G. inició mediante auto del 11 de marzo de 2016 y la resolución motivada que impuso medida de restablecimiento de derechos, según lo establecido en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, se dio mediante Resolución núm. 272 del 3 de junio de 2016. Ambas actuaciones fueron efectuadas por la Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe del ICBF (Regional Bogotá).

Se encontraba en curso la fase de seguimiento al entrar en vigencia la Ley 1878 de 2018 (9 de enero de 2018).

Por lo anterior, según la regla especial de tránsito del artículo 13 de la Ley 1878 de 2018 analizada, el seguimiento de las medidas transitorias adoptadas se sujeta a las reglas introducidas por el artículo 6 de la citada Ley 1878 de 2018.

El presente asunto se refiere a la fase de seguimiento de la medida transitoria y la consecuente definición de fondo de la situación jurídica del niño I.F.P.G. Como la Ley 1878 de 2018 no se refirió a eventuales conflictos de competencias administrativas en esta fase, la Sala tiene la competencia para dirimir este conflicto de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre los requisitos definidos por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se tiene:

Como se evidencia en los antecedentes, el presente conflicto de competencias fue planteado entre dos autoridades del orden nacional: el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), a través de la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba (Regional Bogotá), y el Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá, autoridad pública nacional, territorialmente desconcentrada<sup>15</sup> e integrante de la Jurisdicción Ordinara de la Rama Judicial del Poder Público conforme lo establece la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Ambas autoridades negaron tener competencia para conocer del asunto de la referencia.

El asunto discutido es particular y concreto y de naturaleza administrativa porque corresponde a la competencia para «resolver de fondo la situación jurídica» del niño I.F.P.G., ante el vencimiento de los términos de la fase de seguimiento y su prórroga, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, que modificó el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Además, la Sala tiene la competencia a prevención en asuntos de familia, según la interpretación de los lineamientos del numeral 16 del artículo 21 del CGP.

En consecuencia, corresponde conocer a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado porque están reunidos los requisitos que configuran la competencia general de que trata el artículo 39 del CPACA sobre la definición de conflictos de competencia dentro de actuaciones administrativas y se está ante un asunto en fase de seguimiento de medidas a la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018.

## **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, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34<sup>16</sup> del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

---

<sup>15</sup> La administración de justicia es una función pública nacional que, por la necesidad de hacer presencia en todo el territorio, se ejerce de manera desconcentrada.

<sup>16</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 estos se les dará el nombre de

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben 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.

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**

La Sala debe establecer a qué autoridad le corresponde resolver de fondo la situación jurídica» del niño I.F.P.G, ante el vencimiento del término de seguimiento de la medida transitoria y su prórroga, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, que modificó el Código de la Infancia y la Adolescencia, y la posterior modificación introducida por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo).

Para resolverlo la Sala se referirá a (i) la fase de seguimiento de la medida transitoria tomada al declarar en situación de vulneración de derechos al niño, niña

---

autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.// Artículo 34: "Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.

o adolescente, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018; (ii) el vencimiento de los términos en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, y pérdida de competencia de la autoridad administrativa; (iii) la facultad del ICBF para reglamentar un mecanismo de aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término del seguimiento a las medidas tomadas en el PARD, atribuida por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019; (iv) la naturaleza de la competencia del juez de familia, y (v) el caso concreto.

## **5. Análisis de la normativa aplicable**

### **5.1. Fase de seguimiento de la medida transitoria tomada al declarar en situación de vulneración de derechos al niño, niña o adolescente, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018**

Cuando se declara a un niño, niña o adolescente en situación de vulneración de derechos, consecuentemente se le impone una medida de restablecimiento de derechos, la cual tiene el carácter de transitoria.

Seguidamente, debe adelantarse la fase de seguimiento a esa medida transitoria, que está regulada en el artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, y tiene el propósito de observar las condiciones del niño, niña o adolescente y los resultados de las medidas adoptadas, para efectos de tomar los correctivos que la observación de dichas condiciones aconseje.

Según el artículo 103 del Código, que fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, la fase de seguimiento tiene un término de 6 meses, prorrogable por 6 meses más, y debe finalizar con la definición de fondo de la situación jurídica del niño, niña o adolescente determinando el cierre del proceso<sup>17</sup>, el reintegro al medio familiar<sup>18</sup> o la declaratoria de adoptabilidad<sup>19</sup>.

En todo caso, la norma también dispone que «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»<sup>20</sup>. Es decir, todo el proceso de protección desde la información inicial de la presunta amenaza o vulneración, debe adelantarse en máximo 18 meses.

### **5.1. Vencimiento de los términos en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, y pérdida de competencia de la autoridad administrativa**

Ante el vencimiento del término para resolver, la autoridad administrativa pierde competencia para conocer del proceso administrativo de restablecimiento de derechos y este debe ser enviado al juez de familia.

---

<sup>17</sup> Cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos.

<sup>18</sup> Cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos.

<sup>19</sup> Cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

<sup>20</sup> Artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, y posteriormente modificado por la Ley 1955 de 2019.

El juez dispone de un término máximo de 2 meses para concluir la actuación respectiva<sup>21</sup>.

Así lo disponen tanto en el artículo 100 (en la fase inicial) como en el artículo 103 (en la fase de seguimiento) del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Particularmente, el artículo 103 estableció que la autoridad administrativa perderá la competencia en la fase del seguimiento en dos oportunidades, así:

- (i) «cuando supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica», es decir, al pasar los 6 meses iniciales, o el tiempo adicional en caso de haber sido prorrogado, sin que la autoridad administrativa haya determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad; o,
- (ii) «cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga», esto es, al pasar los 6 meses sin que la autoridad administrativa haya prorrogado el término o determinado, como resultado del seguimiento, si procede el cierre del proceso, el reintegro al medio familiar o la declaratoria de adoptabilidad.

Así las cosas, cuando se cumple alguna de las condiciones anteriores, se produce la pérdida de competencia de la autoridad administrativa y el juez de familia debe asumir la competencia para finalizar el trámite, esto es, definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente.

En este punto, es preciso recordar que la modificación del Código de la Infancia y la Adolescencia, con la Ley 1878 de 2018, tuvo como uno de sus fundamentos definir con claridad los tiempos del PARD para evitar la prolongación indefinida del verdadero restablecimiento de los derechos de los niños, niña y adolescentes. Sobre la definición de los términos de la fase de seguimiento, se dijo en la exposición de motivos de la Ley<sup>22</sup>:

[...] la implementación y ejecución de la Ley 1098 de 2006 ha demostrado que la autoridad administrativa o judicial aunque defina la situación jurídica, los niños continúan por tiempos indefinidos bajo medidas de restablecimiento provisionales, sin que sean reintegrados a su familia nuclear o extensa ni menos aún sin que se defina su situación como adoptables.

En ese sentido y teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y las largas permanencias que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha identificado, se ve la necesidad de crear herramientas que permitan ejercer un control efectivo del tiempo de los niños niñas y adolescentes en los servicios y modalidades de atención del Instituto y para la toma de decisiones, así como determinar el cierre o

---

<sup>21</sup> Artículo 100: « [...] Vencido el término para fallar o para resolver el recurso de reposición sin haberse emitido la decisión correspondiente, la autoridad administrativa perderá competencia para seguir conociendo del asunto y remitirá dentro de los tres (3) días siguientes el expediente al juez de familia para que resuelva el recurso o defina la situación jurídica del niño, niña o adolescente en un término máximo de dos (2) meses. [...] // Artículo 103: « [...] 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. [...] ».

<sup>22</sup> Publicado en la Gaceta del Congreso AÑO XXVI – núm. 211. ISSN0123-9066. 4 de abril del 2017.

no de los procesos en donde se adoptó la medida de restablecimiento de derechos en medio familiar.

[...]

**Los términos planteados tienen el objetivo de ejercer un verdadero control de las medidas de restablecimiento de derechos, por ende la autoridad administrativa que una vez superado el término de seguimiento de seis (6) meses o habiéndose prorrogado el término, supere el tiempo adicional de hasta seis (6) meses, perderá competencia y el proceso será remitido al Juez de Familia para su conocimiento y a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.**

[...]

La propuesta conforme se mencionó, tiene como objetivo proteger y fortalecer el derecho a la familia de los niños, niñas y adolescentes, evitando en ese sentido separaciones prolongadas de su núcleo familiar o en caso de familias negligentes, permitiendo al niño la vinculación a un hogar que garantice la satisfacción integral de sus derechos.

En ese sentido, lo que se busca es establecer términos que permitan a la autoridad administrativa determinar que la familia a pesar de las acciones de apoyo no garantiza los derechos de los hijos menores de edad y es necesario proteger al niño, declarándolo en adoptabilidad, abriendo una posibilidad de garantizar el derecho a tener una familia, a través de la adopción. Es adecuado establecer términos perentorios, en el entendido que existen familias que no se apropian de los procesos y se involucran de forma intermitente, obstaculizando el restablecimiento de derechos de los niños.

Por ello, es necesario que se limite el tiempo del proceso y las acciones de fortalecimiento a las familias, con el objeto que la autoridad administrativa realice un juicio efectivo de ponderación que permita restablecer de forma efectiva y eficaz los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (Negrillas añadidas).

«Por regla general, los términos [de ley] son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes»<sup>23</sup>, por lo que, ante el vencimiento de alguno de los términos dispuestos por la ley para el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, la autoridad administrativa pierde competencia de manera irrevocable y le es imperioso remitirlo al juez de familia para que lo continúe.

Sin embargo, es menester recordar que el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) otorgó al ICBF la facultad de reglamentar un mecanismo de aval a la autoridad administrativa para ampliar el término de seguimiento, por lo que se procederá a analizar esta potestad.

## **5.2. Facultad del ICBF para reglamentar un mecanismo de aval a la autoridad administrativa para la ampliación del término del seguimiento a las medidas tomadas en el PARD, atribuida por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019**

El artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022», dispuso:

Artículo 208. Medidas de restablecimiento de derechos y de declaratoria de vulneración. Modifíquese el inciso sexto del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006,

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-012 del 2002. Mp. Jaime Araujo Rentería.

modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, y adiciónense los siguientes incisos, así:

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.

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. (Negrillas añadidas).

Sobre el particular se recuerda que, de acuerdo con el artículo 2.2.4.9.2.3 del Decreto 1069 de 2015<sup>24</sup>, «[L]os lineamientos técnicos que fije el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de conformidad con la responsabilidad que le señala la ley, servirán de guía y serán un instrumento orientador en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia, y una vez adoptados por acto administrativo son vinculantes para las autoridades administrativas competentes en el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes».

Sin embargo, la Dirección Nacional del ICBF informó a esta Sala, mediante comunicación del 23 de agosto de 2019, de la jefa de la Oficina Jurídica, que a la fecha la institución no ha reglamentado dicho mecanismo.

Por lo tanto, la Sala anota que hasta que dicha reglamentación sea expedida formalmente por el Instituto Colombiano del Bienestar Familia, no puede invocarse la aplicación de la facultad otorgada por el artículo 208 del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, se pone de presente que dicho mecanismo estará limitado a la atención de un enfoque diferencial, y no aplicará para casos donde el vencimiento de los términos se haya consumado con anterioridad.

### **5.3. Naturaleza de la competencia del juez de familia**

El numeral 4 del artículo 119 del Código de la Infancia y la Adolescencia le atribuye al juez de familia la competencia en única instancia para «resolver sobre el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia». A su vez, el artículo 120 del mismo Código otorga competencia al juez civil o promiscuo municipal para conocer de los asuntos «que

<sup>24</sup> «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

la presente ley atribuye al juez de familia, en única instancia en los lugares donde no exista este».

Esta potestad, otorgada a los jueces a raíz de la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Así lo ha manifestado esta Sala al declarar, sobre la competencia del juez para asumir el PARD:

[...] debe tenerse en cuenta que la atribución otorgada al juez por la norma que se comenta no es general y permanente, sino excepcional y transitoria, con el fin de cumplir una función que debía ejercer una autoridad administrativa, esto es, la defensoría de familia o la comisaría de familia, pero que, al no ejercerla oportuna y diligentemente, dentro del término previsto en la ley (4 meses), se traslada al juez, con la consiguiente pérdida de competencia por parte de aquellas autoridades.

En esa medida, lo que se presenta en este caso es una excepción al reparto general de competencias que hace la Constitución y la ley, pues el legislador le ha otorgado a una autoridad judicial el cumplimiento de una función administrativa, que debe cumplir de manera supletoria, ante la inactividad de las autoridades administrativas, pero únicamente con el fin de culminar el procedimiento y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos a que haya lugar. Esta pérdida de competencia para resolver el procedimiento de restablecimiento de derechos, representa, a su vez, una especie de sanción para las autoridades administrativas incumplidas y una medida de protección para los niños, niñas y adolescentes, que busca evitar dilaciones injustificadas que atenten o pongan en peligro sus derechos y garantías<sup>25</sup>.

Queda claro, entonces, que la naturaleza administrativa de la actuación del juez se da en virtud de que actúa en reemplazo de la autoridad administrativa cuando esta última pierde la competencia.

## 6. Caso concreto

Revisados los documentos que hacen parte del expediente, se observa que:

La Defensoría de Familia del Centro Zonal Rafael Uribe Uribe abrió una investigación administrativa de restablecimiento de derechos en favor del niño I.F.P.G mediante auto del 11 de marzo de 2016. A través de Resolución núm. 272 del 3 de junio de 2016, declaró al niño I.F.P.G en situación de vulneración de derechos e impuso medidas de restablecimiento transitorias.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, el seguimiento de la medida continuó con lo dispuesto en el artículo 13 de esa norma, según el cual «[R]especto 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**», esto es, el 9 de enero de 2018<sup>26</sup>.

Así, el término del seguimiento inicial (6 meses) de las medidas impuestas en favor del niño I.F.P.G venció el 9 de julio de 2018.

Mediante Resolución núm. 624 del 6 de julio de 2018, la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba prorrogó el seguimiento por 6 meses más. Esos 6 meses de

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016.

<sup>26</sup> Como se detalla en el acápite de competencia. d) La vigencia de la Ley 1878 de 2018.

prórroga se cuentan «a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial»<sup>27</sup>, esto es, desde el 9 de julio de 2018 hasta el **9 de enero del 2019**.

Por lo tanto, el 9 de enero de 2019 la Defensoría perdió competencia para conocer del asunto porque dejó vencer el término del seguimiento y su prórroga sin «definir de fondo la situación jurídica», de acuerdo al artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018.

Así, la Defensoría debió remitir el proceso al juez de familia, como efectivamente lo hizo el 11 de febrero de 2019<sup>28</sup>.

En resumen:

|                                                                                        |                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Conocimiento de los hechos <sup>29</sup>                                               | 10 de marzo de 2016   |
| Providencia de apertura de investigación                                               | 11 de marzo de 2016   |
| Defensoría impuso la medida de restablecimiento, conforme al artículo 100 del Código   | 3 de junio de 2016    |
| Entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018                                             | 9 de enero de 2018    |
| Vencimiento del término de seguimiento                                                 | 9 de julio de 2019    |
| Defensoría ordenó prórroga del seguimiento                                             | 6 de julio de 2018    |
| Vencimiento de la prórroga del término de seguimiento                                  | 9 de enero de 2019    |
| Defensoría envió el proceso al juez de familia                                         | 11 de febrero de 2019 |
| Juez rechazó la competencia                                                            | 28 de febrero de 2019 |
| Defensoría planteó conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil | 5 de julio de 2019    |

En consecuencia, el Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogota debe asumir la competencia del proceso y definir de fondo la situación jurídica del niño I.F.P.G, determinando el cierre del proceso, el reintegro o la declaratoria de adoptabilidad, en un término no superior a 2 meses.

Sobre la interpretación del Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá, según la cual la expresión del artículo 103 del Código «cuando la autoridad administrativa supera los términos sin resolver de fondo la situación jurídica» no incluye el término de la prórroga, se recuerda que la interpretación de las normas debe hacerse teniendo en cuenta la prevalencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y debe evitarse dilaciones injustificadas que atenten o pongan en peligro sus derechos y garantías.

Por último, se exhorta a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá) para que actúe con celeridad y eficacia en la definición de fondo de la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes dentro del término del

<sup>27</sup> Artículo 103 del Código de la Infancia y la adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018.

<sup>28</sup> Fecha en que se reparte el proceso al Juzgado Tercero en Oralidad de Bogotá porque en el documento remisorio de la Defensoría del Centro Zonal Suba (ICBF) (Regional Bogotá) no se observa fecha.

<sup>29</sup> Se incluye el dato de la fecha del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa por razones generales. En el presente caso, la pérdida de competencia de la autoridad administrativa se dio por vencimiento del término de seguimiento del artículo 103 del Código, contado desde la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018.

seguimiento, pues del expediente se evidencia que luego de dos años de haber decretado la vulneración de derechos del niño I.F.P.G, dicha autoridad, después de ordenar la prórroga del término del seguimiento, solo se tomó decisión para declarar su pérdida de competencia y remitir el proceso al juez de familia. No sobra recordar que este tipo de conductas va en contra de la protección que la Constitución y la ley ordenan para los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, responsabilidad que, además, forma parte esencial del objeto del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar.

Dado lo anterior, conforme a lo prescrito en la Ley 1878 de 2018 (inciso decimo del artículo 100), la Sala ordenará que se remita copia de esta decisión y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación para que se promueva a investigación disciplinaria a que haya lugar. Por tal razón, así se ordenará en la parte resolutive de esta decisión.

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

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** competente al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogota para resolver de fondo la situación jurídica del niño I.F.P.G.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogota para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Defensoría de Familia del Centro Zonal Suba del ICBF (Regional Bogotá), al Grupo de Protección del ICBF (Regional Bogotá), al Juzgado Tercero de Familia en Oralidad de Bogotá, a la señora D.P.G.H. (madre del niño) y al señor L.A.G.H. (tío del niño).

**CUARTO: REMITIR** el contenido de esta decisión y copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación para lo que corresponda.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

**SEXTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**MAGDA CRISTINA CASTAÑEDA PARRA**  
Secretaria ad hoc de la Sala

