

PRESUNTO CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVO – Entre la Comisaría Once de Familia Suba 1 de Bogotá e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Regional Bogotá, Centro Zonal Especializado de Puente Aranda / INHIBITORIO – Presentación de denuncia penal no constituye una actuación administrativa / CONFLICTO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA – Inexistente

Es preciso indicar que la presentación de una denuncia penal no constituye una actuación administrativa ni corresponde necesariamente al ejercicio de la función administrativa, pues se trata de un deber general que todas las personas tienen, de poner en conocimiento de la autoridad competente la posible comisión de un delito, pero que vincula, de manera especial, a los servidores públicos. (...) [E]l deber de denunciar los delitos no corresponde solamente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, ni constituye, en sí mismo, una actuación administrativa o una manifestación de la función administrativa, aunque puede derivarse de su ejercicio, sino el simple cumplimiento de un deber legal, que puede dar lugar o no, según lo que consideren la Fiscalía General de la Nación y los jueces penales, a una investigación o un proceso penal. Por lo tanto, no puede plantearse un conflicto de competencias administrativas sobre la base de establecer a quién le corresponde poner en conocimiento de la Justicia Penal un presunto delito, salvo que la ley exija para esto una querrela o una petición especial, pues a todas las autoridades que hayan conocido o conozcan del asunto, como a las demás personas, les corresponde cumplir con ese deber

FUENTE FORMAL: LEY 906 DE 2004 – ARTÍCULO 67 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 34 / LEY 575 DE 2000 – ARTÍCULO 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39

MECANISMOS DE PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR / MEDIDAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR – Independiente de denuncia penal

El artículo 42 de la Constitución Política establece que la familia es el núcleo esencial de la sociedad, y que cualquier forma de violencia dentro de ella será sancionada por la ley. En desarrollo de esta disposición, fue expedida la Ley 294 de 1996 (...) Por su parte, el artículo 4 de la misma ley, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, establece que toda persona que, dentro de su contexto familiar, sea víctima de daño, amenaza u ofensa podrá pedir al comisario de familia del lugar en donde sucedieron los hechos una medida de protección que, de forma inmediata, ponga fin a tal violencia, *sin perjuicio* de las denuncias penales que puedan surgir por los mismos hechos. (...) El procedimiento señalado, como se explicó, es independiente a la investigación penal que eventualmente deba realizar, por los mismos hechos, la Fiscalía General de la Nación, con base en la denuncia que presente la persona afectada o su representante legal, o con fundamento en los informes que deben suministrar oficiosamente los comisarios de familia. La Fiscalía es la autoridad competente, por disposición constitucional y legal, para conocer y tramitar la investigación de los hechos que puedan configurar el delito de violencia intrafamiliar (o cualquier otro). Si dicho delito involucra, como presunto autor, a un menor de edad (mayor de 14 años), la Fiscalía debe regirse por las normas, principios y directrices que regulan y orientan el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, dentro del cual está prevista la intervención forzosa de un defensor de familia, para velar por la garantía y restablecimiento de los derechos del adolescente involucrado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 42 / LEY 1257 DE 2008 – ARTÍCULO 16 / LEY 294 DE 1996

PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS – Cuando situación de violencia intrafamiliar vulnera o amenaza derechos de niños o adolescentes

[cuando la situación de violencia intrafamiliar vulnera o amenaza derechos de los niños o adolescentes, el Código de la Infancia y la Adolescencia establece el deber de abrir un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, de acuerdo con el procedimiento regulado en dicho código, recientemente modificado por la Ley 1878 de 2018, para lo cual también son competentes los comisarios de familia (...) El resumen anterior permite evidenciar que las conductas de violencia intrafamiliar pueden dar lugar a dos procesos diferentes, que pueden adelantarse en forma paralela: (i) un procedimiento administrativo para la imposición, supervisión y ejecución de medidas de protección, conforme a lo regulado en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y (ii) un proceso penal (judicial) por el delito de violencia intrafamiliar.

FUENTE FORMAL: LEY 1878 DE 2018 – ARTÍCULO 3 / LEY 294 DE 1996 / LEY 575 DE 2000 / LEY 1257 DE 2008

IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA LA EFECTIVIDAD DE DERECHOS DE MUJER O MENOR DE EDAD – No se restringen porque el agresor sea menor de edad

si la ley no establece un procedimiento especial cuando el atacante o victimario es un menor de edad, es justamente porque el Legislador no consideró necesario hacerlo, teniendo en cuenta que el eje o “centro de gravedad” de toda esta normativa, tanto a nivel interno como en el plano internacional, son *las víctimas*, especialmente cuando estas son menores de edad o mujeres, y no los victimarios o agresores. (...) ninguna de las disposiciones (...) nacionales e internacionales, condiciona la efectividad de los derechos de los menores de edad o, en su caso, de las mujeres, o la implementación de las medidas de protección, o la realización de los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes, al hecho de que el agresor o la persona que amenaza o vulnera los derechos sea un adulto. Y no podrían hacerlo porque esto equivaldría tanto como a: (i) subordinar el interés de la víctima al del victimario; (ii) desconocer la realidad social, en el sentido de que hay familias conformadas exclusivamente por menores de edad (con o sin hijos), y que un adolescente puede cometer actos de violencia, o amenazar o vulnerar los derechos de otro miembro de la familia, sea este mayor o menor de edad. Por ello, a juicio de la Sala, resulta jurídicamente admisible proteger a un menor de edad o a una mujer, con independencia de que la persona que vulnera sus derechos, o ejecuta contra aquellos actos de violencia o maltrato, sea otro menor de edad. Una posición contraria carece de fundamento en las normas constitucionales, legales y convencionales, y opuesta al espíritu de tales disposiciones y a la finalidad que persiguen.

FUENTE FORMAL: LEY 1257 DE 2008 – ARTÍCULO 1 / LEY 1257 DE 2008 – ARTÍCULO 2 / LEY 1257 DE 2008 – ARTÍCULO 4

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero pontente: **ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00010-00(C)

Actor: COMISARÍA ONCE DE FAMILIA SUBA 1 DE BOGOTÁ

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, pasa a pronunciarse sobre el presunto conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Regional Bogotá, Centro Zonal Especializado de Puente Aranda.

I. ANTECEDENTES

Con base en la documentación que obra en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen a este presunto conflicto:

1. El 10 de octubre de 2018, la adolescente EDM¹, de 16 años de edad, denunció, ante la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, que el día anterior, 9 de octubre de 2018, fue agredida verbal y físicamente por el también adolescente ASPQ, quien es su excompañero y padre de su hijo (de un año de edad) (folio 9).

2. En virtud de lo anterior, la comisaría de familia: (i) admitió y avocó el conocimiento de una “acción” de violencia intrafamiliar; (ii) citó, para el día 24 de octubre de 2018, a la denunciante y al presunto agresor, junto con sus representantes legales, con el fin de realizar la diligencia de cargos, descargos, práctica de pruebas y fallo; (iii) ordenó al presunto agresor, como medida de protección, abstenerse de proferir amenazas o cualquier otro tipo de agresión o maltrato contra EDM; (iv) ofició al comandante de la estación de policía de la localidad de Suba, para que prestara la protección debida a la denunciante, y (v) ordenó que se remitieron las diligencias al Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, CESPAS (folio 18).

3. El 12 de octubre de 2018, la comisaría remitió al CESPAS el caso de los adolescentes EDM y ASPQ, por tratarse de la presunta comisión de un delito por parte de un menor de edad (violencia intrafamiliar), lo que supone un trámite especial, de conformidad con el artículo 165 del Código de Infancia y Adolescencia (folio 7).

4. El 24 de octubre de 2018, en audiencia de pruebas y fallo, la comisaría de familia, luego de escuchar a los adolescentes, indicó que “[l]a Ley 294 de 1996 modificada por la Ley 575 de 2000 y esta a su vez por la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios... dentro de su articulado no señala un trámite cuando es

¹ En aras de garantizar los derechos del menor, se omite su nombre y el de sus familiares.

un adolescente el... agresor y vulnera los derechos de los demás miembros de la familia". Además, señaló que no evidenciaba una vulneración de los derechos de los jóvenes, pues consideró que ellos se irrespetaban mutuamente y habían alterado, con sus acciones, la armonía del grupo familiar. Por esto, consideró innecesario iniciar un proceso de restablecimiento de derechos. Adicionalmente, decidió archivar las diligencias, levantar las medidas de protección provisionales que había otorgado a la adolescente EDM, e instó a las partes a conciliar las diferencias que existían entre ellas en materia de alimentos, custodia y visitas a su hijo común.

Por otro lado, dentro de la parte considerativa de esa decisión, señaló:

*"En cumplimiento de un deber legal que le asiste a los funcionarios públicos de compulsar copias ante la autoridad competente cuando se conozca de la comisión de un delito, se remitieron las diligencias al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, pues su competencia no se limita a la aprehensión del adolescente en casos de flagrancia, sino al conocimiento de las infracciones cometidas a la ley penal por adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años, con mayor razón el delito de Violencia Intrafamiliar de acuerdo a la ley 1542 de 2012 paso (sic) de querellable a denunciante... de tal manera que no le asiste razón a la defensora de familia que al no existir denuncia se sustrae del conocimiento de la presente actuación.
(...)*

Sin prerequisite de la existencia de un proceso judicial, las diligencias son enviadas al despacho de CESP, con el fin que se inicien las acciones correspondientes en contra del joven y se tomen las medidas correctivas que la ley 1098 de 2006 contempla.

La acción penal no solo se inicia por denuncia o flagrancia, sino también por informe que otra autoridad hace de un posible hecho punible como en el presente asunto "VIOLENCIA INTRAFAMILIAR", el cual también puede ser cometido por un adolescente como en el caso sub examine". (Folios 24 a 26).

5. El 4 de diciembre de 2018, la Coordinadora del Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, en respuesta a la Comisaría Once de Familia Suba 1, señaló que ese centro se encarga de atender los casos de adolescentes aprehendidos en flagrancia por la Policía, por la presunta comisión de un delito, con el fin de iniciar un proceso de judicialización. Sin embargo, cuando la aprehensión no se realiza en flagrancia, le corresponde a quien conozca de la presunta comisión del delito denunciarlo ante la autoridad competente, que en este caso es la Fiscalía de Infancia y Adolescencia.

En este orden de ideas, manifestó que, verificada la información en poder de la Fiscalía General de la Nación, no encontró que existiera proceso judicial o noticia criminal alguna contra el adolescente ASPQ.

Finalmente, indicó que la comisaría de familia debe asumir y adoptar las medidas administrativas que correspondan, como quiera que se trata de presuntos actos de violencia intrafamiliar (folio 3).

6. El 14 de diciembre de 2018, la Comisaría Octava de Familia en Apoyo Suba 1, mediante escrito presentado a esta Sala, promovió un conflicto negativo de competencias, argumentando que, de conformidad con el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, es competencia de las comisarías de familia prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia vulnerados por situaciones de violencia intrafamiliar. Sin embargo, en el presente caso, el agresor es un adolescente (ASPQ), por lo que no podía "dársele trámite administrativo de

restablecimiento de derechos, cuando el adolescente ASPQ, no tiene vulnerado, (sic) ni en amenaza sus derechos”.

Además, señaló que la acción penal no procede solo en casos de flagrancia o por denuncia penal, pues constituye un deber legal de todo servidor público informar a las autoridades competentes sobre los delitos que conozca. Señala que fue en virtud de esto, que se remitió el presente asunto al CESPÁ (folios 1 y 2).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite de este conflicto (folio 30).

Consta que se informó sobre el presente conflicto al Centro Zonal Especializado de Puente Aranda del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá; a la Comisaría Once de Familia Suba 1; a los adolescentes EDM y ASPQ y a sus representantes legales (folios 31 a 35, reverso).

Obra también constancia secretarial en el sentido de que, durante el plazo de fijación del edicto, las partes no allegaron alegatos o consideraciones (folio 36). Sin embargo, luego de vencido dicho término, la Coordinadora del Centro Zonal Especializado de Puente Aranda presentó sus consideraciones (folios 37 a 39).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, D.C.

Pese a que la Comisaría Once de Familia Suba 1 no presentó alegatos, sus argumentos se encuentran consignados en la decisión del 24 de octubre de 2018, mediante la cual resolvió archivar el procedimiento que había iniciado por violencia intrafamiliar, y en el escrito con el cual la Comisaría Octava de Familia en Apoyo Suba 1 promovió un presunto conflicto negativo de competencias administrativas ante la Sala de Consulta y Servicio Civil.

En el primero, la Comisaría Once señaló que, en cumplimiento del deber legal que le asiste, compulsó copias a la autoridad competente, que en su criterio es el Centro Zonal Especializado para Adolescentes, CESPÁ, para que iniciara las acciones correspondientes contra el adolescente ASPQ por la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar, así como el proceso de restablecimiento de sus derechos, dentro del Sistema Penal para Adolescentes.

En el segundo, la Comisaría Octava de Familia en Apoyo indicó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), los comisarios de familia tienen competencia para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia vulnerados por situaciones de violencia intrafamiliar, pero no para imponer sanciones a un menor agresor que vulnera los derechos de otros integrantes de su familia. En consecuencia, mal haría en iniciar un trámite administrativo de restablecimiento de derechos, cuando el adolescente ASPQ no tiene vulnerado ni amenazados sus derechos, sino que se trata de la persona que vulnera los derechos de la menor EDM, con quien no comparte unidad doméstica, pero sí tienen un hijo en común.

Finalmente, manifestó que *“la acción penal no solo procede por flagrancia o por denuncia penal como lo pretende demostrar la Coordinadora del Centro especializado (sic) de Puente Aranda, sino que es un deber legal de todo servicio público poner en conocimiento de las autoridades competentes cuando se conozca de la comisión de un delito, motivo por el cual se remitió el informe al CESP (sic)”*. (folios 1 y 2).

2. Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, CESP

La Coordinadora del Centro Zonal Especializado de Puente Aranda señaló que, en su concepto, no existe un verdadero conflicto de competencias administrativas, sino una simple omisión, por parte de la Comisaría Once de Familia Suba 1, de denunciar ante la Jurisdicción Penal (Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes) la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar por parte del menor ASPQ, para que el ente persecutor asigne un número de noticia criminal, inicie la investigación y remita las diligencias a ese centro zonal, para que este adopte las medidas de restablecimiento de derechos a favor del adolescente ASPQ, como presunto infractor de la ley penal colombiana.

Hasta el momento, la Fiscalía General de la Nación -Unidad de Infancia y Adolescencia- no tiene conocimiento de que la adolescente EDM haya sido víctima de algún delito, de lo cual se infiere que no se ha puesto en conocimiento de la autoridad competente el hecho ilícito que presuntamente cometió contra ella el adolescente ASPQ. En esa medida, el ICBF no tiene competencia para adoptar medidas de protección a favor de este último, pues no le corresponde ejercer la acción penal, sino proteger los derechos de los adolescentes que se vean involucrados en procesos penales, como autores o cómplices de algún delito.

Así las cosas, la coordinadora del centro zonal concluye que la Comisaría Once de Familia Suba 1, como autoridad administrativa, no puede omitir su deber de interponer la denuncia penal ante la Fiscalía, para activar el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (folios 41 a 45).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 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.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

“Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la

*que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
(...)*”.

Según los antecedentes, el presente asunto consiste en un presunto conflicto negativo de competencias administrativas entre la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Regional Bogotá, Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, con el fin de determinar la autoridad que debe denunciar penalmente al adolescente ASPQ, por la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar

Sin embargo, es necesario examinar, con detenimiento, si en el caso que nos ocupa se dan las condiciones esenciales para que exista este tipo de conflictos y puedan ser resueltos por la Sala.

2. Presupuestos de los conflictos de competencias

Puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano estableció un procedimiento específico, el cual se encuentra en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA:

*“**Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa.** Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”*

En el mismo sentido, señala el artículo 112 de ese código 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.”

De acuerdo con estas disposiciones, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias que: (i) se presenten entre autoridades del orden nacional, o en donde esté involucrada, por lo menos, una entidad de ese orden, o aquellos que se presenten entre entidades territoriales de ese orden, siempre que no estén sometidas a la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

La Sala analizará, a continuación, si las condiciones o requisitos generales mencionados se cumplen en el caso concreto. En la eventualidad de que sea así, la Sala procederá a solucionar de fondo el conflicto de competencias; de lo contrario, se declarará inhibida para resolver el asunto.

Así, frente a los presupuestos de configuración de los conflictos de competencias, se puede determinar lo siguiente:

(i) Una de las autoridades es del orden nacional

Se trata de una controversia entre una autoridad del orden nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Regional Bogotá, Centro Zonal de Puente Aranda, y una del orden territorial², la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, D.C.

(ii) Negativa de las autoridades involucradas en el conflicto para conocer del asunto

Tanto la Comisaría Once de Familia Suba 1 como la Coordinación del Centro Zonal de Puente Aranda indicaron que no les correspondía presentar la denuncia o poner en conocimiento de la Jurisdicción Penal el caso del menor ASPQ.

(iii) Carácter concreto del asunto

Como se puede deducir de los antecedentes y de lo explicado en precedencia, el presunto conflicto de competencias se refiere a un asunto particular y concreto, que consiste en poner en conocimiento de la Justicia Penal la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar por parte del adolescente ASPQ. Por lo tanto, no se trata de un caso hipotético ni de una duda abstracta que exista sobre las competencias de las entidades involucradas.

(iv) Naturaleza del asunto

Es preciso indicar que la presentación de una denuncia penal no constituye una actuación administrativa ni corresponde necesariamente al ejercicio de la función administrativa, pues se trata de un deber general que **todas las personas** tienen, de poner en conocimiento de la autoridad competente la posible comisión de un delito, pero que vincula, de manera especial, a los servidores públicos. En efecto, el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) preceptúa:

“Artículo 67. Deber de denunciar. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente.” (Subrayas ajenas al texto).

En el mismo sentido dispone el artículo 27 de la Ley 600 de 2000, que contiene las reglas de procedimiento aplicables a la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos antes del 1 de enero de 2005, según lo previsto en el artículo 533 de la Ley 906 de 2004.

Tratándose, en particular, de los servidores públicos, este deber se encuentra reiterado en el artículo 34, numeral 24, del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002)³, cuyo incumplimiento constituye falta disciplinaria.

² Ley 1098 de 2006, artículo 83.

³ “Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

Ahora bien, en los casos de violencia intrafamiliar, específicamente, cuyo conocimiento compete, en primer lugar, a las comisarías de familia, el artículo 6 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 3 de la Ley 575 de 2000, estatuye:

“Artículo 6. Cuando el hecho objeto de la queja constituyere delito o contravención, el funcionario de conocimiento remitirá las diligencias adelantadas a la autoridad competente, sin perjuicio de las medidas de protección consagradas en esta ley.”

En armonía con lo anterior, el párrafo 3º del artículo 5 de la misma Ley 294, modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, dispone que “la autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos”. (Se destaca).

De las normas citadas y transcritas se puede inferir, entonces, que el deber de denunciar los delitos y, en forma más general, de poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que puedan constituir violaciones a la ley penal se encuentra en cabeza de todas las personas, pero vincula con mayor fuerza a los servidores públicos de todas las ramas y órganos del Estado, por cuanto su posición dentro del aparato estatal, el hecho de ejercer funciones públicas y el deber de colaboración entre las autoridades (artículo 113 de la Constitución Política), los obliga a actuar con mayor decisión y diligencia en este campo.

De lo anterior se colige que el deber de denunciar los delitos no corresponde solamente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, ni constituye, en sí mismo, una actuación administrativa o una manifestación de la función administrativa, aunque puede derivarse de su ejercicio, sino el simple cumplimiento de un deber legal, que puede dar lugar o no, según lo que consideren la Fiscalía General de la Nación y los jueces penales, a una investigación o un proceso penal.

Por lo tanto, no puede plantearse un conflicto de competencias administrativas sobre la base de establecer a quién le corresponde poner en conocimiento de la Justicia Penal un presunto delito, salvo que la ley exija para esto una querrela o una petición especial, pues a todas las autoridades que hayan conocido o conozcan del asunto, como a las demás personas, les corresponde cumplir con ese deber.

En el caso que nos ocupa, la Sala observa que quien primero conoció de los hechos y, además, consideró que podrían ser constitutivos del delito de violencia intrafamiliar fue la Comisaría Once de Familia Suba 1, a quien le correspondía indudablemente dar traslado inmediato de tales hechos a la autoridad competente.

Esta autoridad no era ni es otra que la Fiscalía General de la Nación, a quien la Constitución Política (artículo 250) y la ley (artículo 66 de la Ley 906 de 2004) le otorgan la titularidad de la acción penal y el deber de investigar los delitos que se cometan.

No entiende la Sala, entonces, lo manifestado reiteradamente por la Comisaría Once de Familia de Suba y su comisaría de apoyo, en el sentido de que la primera de las dependencias citadas cumplió su deber de denuncia poniendo el hecho

(...)

24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.

(...)”.

ilícito en conocimiento del “Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes”, por conducto del Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, al que considera como la “autoridad competente” para estos fines.

En efecto, ni el “Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes” es una entidad, un órgano, un organismo u otra autoridad de cualquier tipo, sino un “sistema” jurídico, es decir, un conjunto de normas, procedimientos y autoridades judiciales y administrativas interrelacionadas para la consecución de un determinado fin, ni el CESPAs tiene la titularidad de la acción penal, por lo que no podía investigar delito alguno.

Por las razones anteriores, la Sala se inhibirá de resolver de fondo el presunto conflicto planteado. Aunque podría devolver el asunto a la comisaría de familia, para que cumpla con el deber legal omitido de formular la respectiva noticia criminal, la Sala, en su lugar, ordenará que se remita directamente el expediente y copia de esta decisión a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que investigue, si lo considera procedente, la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar, por parte del joven ASPQ.

De esta forma, además de cumplir con su deber de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que puedan configurar un delito, la Sala pretende romper el círculo vicioso de remisiones y devoluciones que se han presentado en este asunto, en detrimento de la protección efectiva que las autoridades judiciales y administrativas deben dar a la familia, a la mujer y a los menores de edad, como lo ordenan la Constitución, la ley y los tratados internacionales vigentes.

Asimismo, sin perjuicio de la decisión inhibitoria que se adopta, la Sala considera necesario hacer las siguientes consideraciones jurídicas sobre la posición asumida en este caso por la comisaría de familia.

3. Análisis del caso

3.1. Mecanismos de prevención y corrección a la violencia intrafamiliar

El artículo 42⁴ de la Constitución Política establece que la familia es el núcleo esencial de la sociedad, y que cualquier forma de violencia dentro de ella será sancionada por la ley.

⁴ **Artículo 42.** *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

En desarrollo de esta disposición, fue expedida la Ley 294 de 1996, para *prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar*. El artículo 2º *ibidem* reitera que la “*familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla*”, y precisa que puede estar integrada por “*el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar*” (artículo 2, literal b) (se resalta).

Por su parte, el artículo 4 de la misma ley⁵, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008⁶, establece que toda persona que, dentro de su contexto familiar, sea víctima de daño, amenaza u ofensa podrá pedir al comisario de familia del lugar en donde sucedieron los hechos una medida de protección que, de forma inmediata, ponga fin a tal violencia, *sin perjuicio* de las denuncias penales que puedan surgir por los mismos hechos.

Este procedimiento administrativo termina con una resolución o fallo, que debe dictarse luego de practicar una audiencia a la que debe asistir la víctima y el presunto agresor. Aunque la ley no lo dice de forma expresa y con total claridad, el análisis integral de las normas contenidas en las leyes citadas permite deducir que el objeto de dicha resolución o fallo consiste en determinar si las medidas de protección inicialmente adoptadas, en forma provisional, a favor de la víctima, deben mantenerse, modificarse, adicionarse o, por el contrario, levantarse, caso este último en el cual se daría por terminada la actuación.

En este sentido, el artículo 17 de la Ley 575 dispone que “[e]l funcionario que expidió la orden de protección mantendrá la competencia y el cumplimiento” de las respectivas medidas.

El procedimiento señalado, como se explicó, es independiente a la investigación penal que eventualmente deba realizar, por los mismos hechos, la Fiscalía General de la Nación, con base en la denuncia que presente la persona afectada o su representante legal, o con fundamento en los informes que deben suministrar oficiosamente los comisarios de familia.

La Fiscalía es la autoridad competente, por disposición constitucional y legal, para conocer y tramitar la investigación de los hechos que puedan configurar el delito de violencia intrafamiliar (o cualquier otro). Si dicho delito involucra, como presunto autor, a un menor de edad (mayor de 14 años), la Fiscalía debe regirse por las normas, principios y directrices que regulan y orientan el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, dentro del cual está prevista la intervención forzosa de un defensor de familia, para velar por la garantía y restablecimiento de los derechos del adolescente involucrado.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes. (Subrayas ajenas al texto original).

⁵ “**Artículo 4.** Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.(...)”.

⁶ “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.”

Adicionalmente, no debe perderse de vista que cuando la situación de violencia intrafamiliar vulnera o amenaza derechos de los niños o adolescentes, el Código de la Infancia y la Adolescencia establece el deber de abrir un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, de acuerdo con el procedimiento regulado en dicho código, recientemente modificado por la Ley 1878 de 2018, para lo cual también son competentes los comisarios de familia (artículos 86 y 99 del Código de la Infancia y la Adolescencia).

El resumen anterior permite evidenciar que las conductas de violencia intrafamiliar pueden dar lugar a dos procesos diferentes, que pueden adelantarse en forma paralela: (i) un procedimiento administrativo para la imposición, supervisión y ejecución de medidas de protección, conforme a lo regulado en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y (ii) un proceso penal (judicial) por el delito de violencia intrafamiliar.

Además, cuando la víctima es un menor de edad, o cuando los derechos de un menor se ven amenazados o vulnerados por la situación de violencia intrafamiliar, aunque no sea la víctima directa, debe iniciarse, también, un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), previa verificación de la garantía de los derechos del niño, niña o adolescente afectado, como lo exige el artículo 1 de la Ley 1878 de 2018, al modificar el artículo 52 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

De lo anterior se puede concluir que la ley ha creado un verdadero *sistema de protección* a las víctimas de actos o situaciones de violencia doméstica, compuesto por diferentes procedimientos administrativos y judiciales que, lejos de ser excluyentes, resultan complementarios.

3.2. El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA

El Libro II del Código de la Infancia y la Adolescencia abarca dos temas principales, a saber: (i) el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y (ii) los procedimientos especiales cuando los niños, niñas y adolescentes son víctimas de delitos.

A continuación, la Sala se centrará en el primer tema, es decir, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el procedimiento que entraña.

El artículo 139 *ibidem* define el sistema, en los siguientes términos:

“Artículo 139. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. *El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”.*

El procedimiento y las medidas que pueden adoptarse dentro del SRPA tienen una finalidad protectora, educativa y restaurativa. Por tal razón, el proceso judicial va de la mano con el proceso administrativo de restablecimiento de los derechos, tanto del adolescente que incurrió en la conducta punible, como de la víctima⁷, si esta es también menor de edad.

⁷ Documento CONPES No. 3629 del 14 de diciembre de 2009, “Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA: política de atención al adolescente en conflicto con la ley”, página 28.

Ahora bien, el SRPA lo conforman varias autoridades e instituciones, tanto del orden nacional como territorial, tales como: “*la Policía Nacional (Infancia y Adolescencia), la Fiscalía General de la Nación (Cuerpo Técnico Especializado), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Rama Judicial – (Consejo Superior de la Judicatura y jueces penales para adolescentes, con funciones de garantías y de conocimiento), la Defensoría del Pueblo (defensores públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública y Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres), la Defensoría de Familia del ICBF, Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, las entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones) y demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF*”⁸.

En cuanto al procedimiento aplicable al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, la Ley 1098 de 2006, en su artículo 144, indicó que este se regiría por las normas de la Ley 906 de 2004⁹, salvo las reglas especiales contenidas en el Libro II del Código de la Infancia y la Adolescencia, que deben aplicarse con preferencia:

“Artículo 144. Procedimiento aplicable. *Salvo las reglas especiales de procedimiento definidas en el presente libro, el procedimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes se regirá por las normas consagradas en la Ley 906 de 2004 (Sistema Penal Acusatorio), exceptuando aquellas que sean contrarias al interés superior del adolescente”.*

De lo expuesto, se tiene que el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: (i) es aplicable a los menores de edad, entre catorce (14) y dieciocho (18) años, que hayan cometido delitos; (ii) a diferencia del sistema penal para adultos, el de adolescentes pretende principalmente el restablecimiento de los derechos, tanto de la víctima como del menor que ha incurrido en la conducta punible; (iii) la encargada de ejercer la acción penal e investigar los hechos que configuren una conducta punible es la Fiscalía General de la Nación; (iv) la acción penal se puede iniciar de oficio o a petición de parte, mediante denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio, y (v) todas las personas, incluidos los servidores públicos, que conozcan la comisión de un delito por parte de un adolescente, están en la obligación de denunciarlo ante la autoridad competente, esto es, la Fiscalía.

3.3. Los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes. Procedimiento para su protección y restablecimiento

El artículo 44 de la Constitución establece los derechos fundamentales de los niños y las niñas, entre los cuales incluye el de ser protegidos contra “*toda forma de (...) violencia física o moral*”; dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, y prescribe que “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*”.

Asimismo, el artículo 45 constitucional señala que “[e]l adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”.

Por otra parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la ONU, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y que forma parte del

⁸ *Ídem*, pagina 18.

⁹ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”.

“bloque de constitucionalidad”, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 44, 93 y 94 de la Carta, establece que “[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (artículo 3, numeral 1). (Subrayas añadidas).

Igualmente, el artículo 19 de la Convención señala:

“Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
(...)” (Resalta la Sala).

En desarrollo de estas disposiciones de rango superior, los artículos 6, 9 y 18 de la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, disponen, en lo pertinente:

“Artículo 6. Reglas de interpretación y aplicación. Las normas contenidas en la Constitución Política y en los Tratados o Convenios Internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, harán parte integral de este Código, y servirán de guía para su interpretación y aplicación. En todo caso, se aplicará siempre la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.
(...)”

“Artículo 9. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de éstos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

“Artículo 18. Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.” (Se destaca).

Como puede apreciarse, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño, que forma parte del “bloque de constitucionalidad en sentido estricto (*stricto sensu*)”, como la Constitución Política y el Código de la Infancia y la Adolescencia, imponen explícitamente a todas las autoridades administrativas, judiciales y legislativas, el deber de adoptar las medidas que más favorezcan el interés superior de los niños,

niñas y adolescentes, y que protejan de la manera más efectiva sus derechos fundamentales.

Dentro de este marco, ordenan que en la hermenéutica y en la aplicación de las normas jurídicas, se prefiera siempre la disposición o la interpretación que más se ajuste a ese interés y a tales derechos.

Como ya se indicó, para la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando son amenazados o vulnerados por cualquier persona, el Legislador diseñó un mecanismo específico, que es el proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), regulado por el Código de la Infancia y la Adolescencia.

3.4. Protección jurídica de la mujer frente a todas las formas de violencia

Por otra parte, no debe olvidarse que Colombia firmó y aprobó, mediante la Ley 248 de 1995, la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belén Do Para, Brasil.

Los artículos 1 y 2 de esta convención definen y caracterizan la violencia contra la mujer, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a) Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b) Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.” (Resaltamos).

Asimismo, en relación con los compromisos que los “Estados Partes” asumieron, mediante la suscripción de dicho tratado internacional, el artículo 7 del mismo dispone:

“Artículo 7o. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c) Incluir en su legislación interna *normas penales, civiles y administrativas*, así como las de otra naturaleza *que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*

d) Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f) Establecer procedimientos legales y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, *que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*

g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”.

En desarrollo de este y otros compromisos internacionales y de lo previsto en nuestra Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 1257 de 2008, “[p]or la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 1 de la citada ley define su objeto así:

“Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.”.

En relación con el concepto de violencia contra la mujer y las distintas modalidades en que puede presentarse, los artículos 2 y 3 *ibidem* contienen normas similares a las de la Convención, pero adicionan la denominada violencia económica o patrimonial. A este respecto, el artículo 2 citado prescribe:

“Artículo 2. Definición de violencia contra la mujer. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control

abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.”

Finalmente, sobre los criterios que deben guiar la interpretación de las normas contenidas en la Ley 1257 de 2008, el artículo 4 de la misma preceptúa:

“Artículo 4. Criterios de Interpretación. *Los principios contenidos en la Constitución Política, y en los Tratados o Convenios Internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en especial la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, las demás leyes, la jurisprudencia referente a la materia, servirán de guía para su interpretación y aplicación.”*

3.5. El caso concreto

En el presente asunto, la Comisaría Once de Familia Suba 1 decidió archivar las diligencias que tramitaba por violencia intrafamiliar, originadas en la denuncia que presentó la adolescente EDM contra el también adolescente ASPQ, quien es su excompañero y padre de su hijo. Esta “acción”, en su concepto, no está prevista en la ley para proteger a los miembros de la familia que sean víctimas de violencia por parte de un menor de edad, integrante del mismo núcleo familiar. Esto obedece, en su criterio, a que la ley supuestamente no establece el procedimiento a seguir en estos casos y a que no sería posible aplicar a los menores de edad las sanciones previstas para el incumplimiento de las medidas de protección que pueden ordenarse (multas convertibles en arresto).

Por tal razón, resolvió levantar las medidas de protección que había adoptado en favor de la adolescente EDM y dispuso remitir el caso “al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes”, para que se investigara la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar por parte del adolescente ASPQ. Sin embargo, en lugar de presentar la denuncia o remitir copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación, envió el asunto a la coordinación del Centro Zonal Especializado de Puente Aranda.

Por su parte, la coordinadora del citado centro zonal consideró que, al ser la Comisaría Once de Familia Suba 1 quien conoció de los hechos que presuntamente configuran el delito de violencia intrafamiliar, era su obligación presentar la denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación -Unidad de Infancia y Adolescencia-, para que esta, como ente persecutor, iniciara la investigación, bajo las reglas del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Ahora bien, revisados los antecedentes del caso, así como las normas aplicables, la Sala reitera que, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 294 de 1996, y 67 del Código de Procedimiento Penal, le correspondía inicialmente a la Comisaría Once de Familia Suba 1 poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación el caso de violencia intrafamiliar, para que esta investigara la presunta comisión de dicho delito por parte del menor ASPQ.

Por otro lado, no resultan claros ni convincentes los argumentos expuestos por la respectiva comisaría de familia para haber dado por terminado el procedimiento

que había iniciado a favor de la adolescente EDM, por violencia intrafamiliar, ni para abstenerse de iniciar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos a favor de la misma joven y de su hijo, de un año de edad.

En efecto, como se puede inferir fácilmente del ordenamiento jurídico citado en los acápites anteriores, la adolescente EDM es titular de una protección contra toda forma de violencia, reforzada por partida doble: (i) por su calidad de menor de edad -adolescente- y (ii) por su condición de mujer.

En relación con su primera calidad (menor de edad), el derecho internacional y el interno la protegen, independientemente de su género; y en su condición de mujer, los mismos ordenamientos la protegen, con prescindencia de que sea mayor o menor de edad.

Por tal razón, la Sala no comparte el planteamiento expuesto por la Comisaría Once de Familia de Suba 1, como fundamento para dar por terminado el procedimiento administrativo por violencia intrafamiliar que había iniciado a favor de la adolescente EDM, levantar las respectivas medidas de protección y abstenerse de iniciar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Dicho planteamiento consiste, esencialmente, en que la ley no establece el procedimiento a seguir cuando el agresor es un menor de edad, y que no pueden imponerse a este las sanciones establecidas por la violación o el desconocimiento de las medidas de protección que se adopten a favor de la víctima.

En primer lugar, si la ley no establece un procedimiento especial cuando el atacante o victimario es un menor de edad, es justamente porque el Legislador no consideró necesario hacerlo, teniendo en cuenta que el eje o “centro de gravedad” de toda esta normativa, tanto a nivel interno como en el plano internacional, son *las víctimas*, especialmente cuando estas son menores de edad o mujeres, y no los victimarios o agresores.

Esta es la razón por la cual ninguna de las disposiciones mencionadas, nacionales e internacionales, condiciona la efectividad de los derechos de los menores de edad o, en su caso, de las mujeres, o la implementación de las medidas de protección, o la realización de los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes, al hecho de que el agresor o la persona que amenaza o vulnera los derechos sea un adulto. Y no podrían hacerlo porque esto equivaldría tanto como a: (i) subordinar el interés de la víctima al del victimario; (ii) desconocer la realidad social, en el sentido de que hay familias conformadas exclusivamente por menores de edad (con o sin hijos), y que un adolescente puede cometer actos de violencia, o amenazar o vulnerar los derechos de otro miembro de la familia, sea este mayor o menor de edad.

Por ello, a juicio de la Sala, resulta jurídicamente admisible proteger a un menor de edad o a una mujer, con independencia de que la persona que vulnera sus derechos, o ejecuta contra aquellos actos de violencia o maltrato, sea otro menor de edad. Una posición contraria carece de fundamento en las normas constitucionales, legales y convencionales, y opuesta al espíritu de tales disposiciones y a la finalidad que persiguen.

Tampoco puede justificarse esta postura con el argumento de que supuestamente no es posible aplicar a los menores de edad las sanciones previstas por la legislación para el incumplimiento de las medidas de protección establecidas en casos de violencia intrafamiliar (multas convertibles en arresto).

En primer lugar, porque si esto fuera así (lo que la Sala encuentra discutible), la solución no sería dejar de proteger al miembro de la familia que sea víctima de violencia intrafamiliar, sino abstenerse de sancionar al agresor por el incumplimiento de la medida de protección y acudir, en su lugar, a otro mecanismo para lograr su cumplimiento, como solicitar el acompañamiento y la intervención de la Policía Nacional.

En segundo lugar, porque si el menor de edad infractor no tuviera recursos propios para pagar la multa, el llamado a hacerlo sería cualquiera de sus padres, o los dos, en conjunto, siempre que ellos mismos no sean víctimas de la violencia intrafamiliar ejercida por aquel, lo cual no resulta para nada “irónico”, como lo señala la comisaría de familia, si se tiene en cuenta que la responsabilidad patrimonial por las conductas de los menores de edad recae legalmente en los padres de familia. De ahí que el Código Civil establezca que los padres responden civilmente por los daños ocasionados por sus hijos menores de edad (artículo 2348).

Finalmente, en el presente caso existe evidencia de que los dos menores de edad (denunciante y denunciado) son independientes, desde el punto de vista económico, tal como consta en distintas partes del expediente (folios 10 y 28).

Fue esta la razón por la que, en el acta del 24 de octubre de 2018, en la cual se dejó constancia de los acuerdos a los cuales llegaron los dos menores de edad, representados por alguno de sus padres y bajo la dirección de la Comisaria Once de Familia Suba 1, se estipuló el pago de una *cuota alimentaria* a cargo del adolescente ASPQ y en beneficio de su hijo.

No entiende la Sala, entonces, cómo puede dicho adolescente asumir el pago de una obligación pecuniaria, por concepto de alimentos, pero no podría pagar una multa que la comisaría de familia le llegare a imponer eventualmente, por incumplir las medidas de protección decretadas a favor de su excompañera. .

Todo lo anterior demuestra que el hecho de que el presunto agresor sea un menor de edad no es obstáculo de ninguna clase para iniciar o continuar un procedimiento de protección a favor de la víctima de violencia intrafamiliar, conforme a las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, ni para llevar a cabo un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, según lo regulado por el Código de la Infancia y Adolescencia.

En efecto, el artículo 99 del citado código, modificado por el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, reza:

“Artículo 99. Iniciación de la actuación administrativa. El niño, la niña o adolescente, su representante legal, la persona que lo tenga bajo su cuidado o custodia, o cualquier persona, podrá solicitar ante el Defensor o Comisario de Familia, o en su defecto el Inspector de Policía la protección de los derechos de aquel cuando se encuentren vulnerados o amenazados.

Cuando del estado de verificación el Defensor o el Comisario de Familia o, en su defecto, el Inspector de Policía tengan conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos que este Código reconoce a los niños, las niñas y los adolescentes, dará apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, mediante auto contra el cual no procede recurso alguno”. (Resalta la Sala).

Como se aprecia, el inicio de dicho procedimiento tampoco puede condicionarse al hecho de que la amenaza o vulneración de los derechos de un niño, niña o adolescente provengan de otro menor de edad.

En este sentido, la Sala de Consulta hace un llamado a la Comisaría Once de Familia Suba 1 para que, teniendo en cuenta lo explicado en la parte considerativa de esta decisión, verifique la garantía de los derechos de la adolescente EDM y de su hijo y, en caso de considerarlo procedente, inicie el respectivo proceso de restablecimiento de derechos.

Finalmente, y en atención a las consideraciones expuestas, la Sala ordenará que se expidan copias de esta decisión y del expediente respectivo a las siguientes autoridades: *(i)* a la Personería de Bogotá, para que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, y si lo considera procedente, investigue disciplinariamente la conducta asumida en este caso por la Comisaria Once de Familia Suba 1, de Bogotá, o, en su defecto, remita las diligencias a la oficina de control disciplinario interno que sea competente para adelantar dicha actuación; *(ii)* a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, con el fin de que preste su acompañamiento y vigilancia en este asunto, para garantizar la efectiva protección de los derechos de los menores de edad involucrados.

Por lo anterior, esta Sala se declarará inhibida para conocer del presente asunto.

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

RESUELVE:

Primero: DECLARARSE INHIBIDA para resolver de fondo el presunto conflicto de competencias administrativas planteado entre la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Regional Bogotá, Centro Zonal Especializado de Puente Aranda.

Segundo: ENVIAR copia de esta decisión y del expediente respectivo a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue, si lo considera procedente, la presunta comisión del delito de violencia intrafamiliar por parte del adolescente ASPQ. Para tal efecto, suminístrese a la Fiscalía los nombres y datos completos de los menores de edad involucrados.

Tercero: INSTAR a la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, para que, en virtud de lo expuesto en la parte motiva, realice un nuevo estudio del caso, con el fin de verificar la garantía de los derechos de la adolescente EDM y de su hijo, como lo ordena el artículo 52 del Código de la Infancia y la Adolescencia (modificado por el artículo 1º de la Ley 1878 de 2018), y para que, si lo considera procedente, inicie el respectivo proceso de restablecimiento de derechos a favor de tales menores.

Cuarto: REMITIR copia de esta decisión y del expediente respectivo a la Personería de Bogotá, para que, en ejercicio de su potestad preferente, investigue disciplinariamente la conducta asumida en este caso por la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá, o, en su defecto, remita las diligencias a la unidad u oficina de control disciplinario interno que sea competente.

Quinto: EXPEDIR copia de esta decisión y del expediente a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que preste acompañamiento y vigilancia en este asunto, para garantizar la efectiva protección de los derechos de los menores de edad involucrados.

Sexto: COMUNICAR esta decisión a la Comisaría Once de Familia Suba 1, de Bogotá; a la Comisaría Octava de Familia en Apoyo Suba 1, de Bogotá; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá, Centro Especializado de Puente Aranda; a los adolescentes EDM y ASPQ, y a sus respectivos padres.

Séptimo: 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.

La anterior 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

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala