



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Édgar González López

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Número de radicación:** 11001-03-06-000-2022-00176-00

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

**Partes:** Comisaría de Familia de Montebello (Antioquía) y Juzgado Promiscuo de Montebello (Antioquia).

**Asunto:** Competencia para decidir sobre la permanencia del niño E.O.L. en el programa Hogar Gestor por Discapacidad, dentro de un proceso de restablecimiento de derechos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado procede a estudiar y resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia, 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, modificados por los artículos 2º y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente.

### I. ANTECEDENTES

Con base en la información consignada en los documentos que obran en el expediente, se exponen los antecedentes que dieron origen al presente conflicto de competencias:

1. El 15 de noviembre de 2016, un equipo profesional interdisciplinario de la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) realizó una visita a la vivienda de la señora L.F.O.L. para verificar el cumplimiento de los derechos de sus tres hijos (dos niños y una niña), uno de ellos (E.O.L) con discapacidad debido a una parálisis cerebral epástica<sup>1</sup>. Los funcionarios de esa Comisaría en la visita domiciliaria evidenciaron factores de riesgo en el ámbito social y familiar para el desarrollo psicosocial del niño E.O.L.

2. El 14 de febrero de 2017, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) inició en favor del niño E.O.L un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD) y solicitó a la Regional de Antioquia del Instituto Colombiano de Bienestar

---

<sup>1</sup> Como medida de protección a la intimidad del niño, se omitirán sus nombres y los de sus familiares en esta decisión.

Familiar (ICBF) un cupo para incluir al niño E.O.L en el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

3. La Regional de Antioquia del ICBF otorgó el cupo solicitado y la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), mediante Resolución núm. 01 del 21 de febrero de 2017, decidió mantener la ubicación del niño E.O.L en medio familiar, con los beneficios del programa Hogar Gestor con Discapacidad del ICBF, por un periodo de seis meses.

4. La Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) durante la etapa de seguimiento de la medida de restablecimiento de derechos, prorrogó en dos ocasiones<sup>2</sup>, por seis meses más, la inclusión del niño E.O.L. en el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

5. El 18 de septiembre de 2019, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) declaró la pérdida de competencia para seguir conociendo del PARD del niño E.O.L y, el 4 de marzo de 2020, remitió el expediente administrativo al Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia).

6. Mediante Auto del 10 de mayo de 2021, el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia), decidió cerrar el PARD del niño E.O.L con la ubicación del niño E.O.L en su grupo familiar, bajo el cuidado de su progenitora. En esta misma decisión el juzgado dispuso mantener, en favor del niño, los beneficios del programa Hogar Gestor por Discapacidad, teniendo en cuenta su condición y la falta de recursos económicos del grupo familiar:

**PRIMERO:** DISPONER el CIERRE DEL PROCEDIMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD), por UBICACIÓN EN MEDIO FAMILIAR, del niño [E.O.L], bajo protección de su madre [L.F.O.L] quien garantizará los derechos a: la vida, la calidad de vida, un ambiente sano, a la salud integral, a los alimentos, derecho a la rehabilitación, y a la resocialización, que en su momento se detectaron vulnerados.

**SEGUNDO:** Sin perjuicio de los aportes obligatorios del Sistema Nacional de Protección, para lo cual se mantendrá la vinculación del niño al PROGRAMA HOGARES GESTORES CON DISCAPACIDAD [sic].

**TERCERO:** ORDENAR la devolución del expediente, para el seguimiento a las medidas, a través del equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia de Montebello. [...] (Subraya de la Sala)

7. El 12 de mayo de 2022, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) recibió una solicitud de verificación de derechos por parte de un ciudadano vecino de la

---

<sup>2</sup> Mediante las Resoluciones 009 del 26 de diciembre de 2017 y 010 del 9 de noviembre de 2018

vivienda del niño E.O.L y de sus hermanos menores de edad, por hechos ocurridos y denunciados ante la Inspección de Policía del lugar, relacionados con fiestas y riñas, en las cuales, al parecer, se encontraba involucrada la señora L.F.O.L, madre de los 4 niños.

8. El 28 de mayo del mismo año, la oficina de trabajo social realizó la verificación de derechos en la respectiva vivienda, e informó que, en efecto, existía una posible amenaza y riesgo para el desarrollo integral de los niños, en especial para el niño E.O.L, y en consecuencia, recomendó la apertura de un nuevo PARD.

9. La Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) para garantizar la protección integral del niño E.O.L, mediante Auto del 28 de mayo de 2022, inició un nuevo PARD, decretó algunas pruebas y dictó, entre otras, las siguientes medidas en su favor:

1. Apertura Proceso Administrativo de Derechos en Favor del niño E.O.L de 11 años de edad identificado [...]

2. **ORDENAR** amonestación a la señora L.F.O.L para evitar situaciones de maltrato, negligencia o descuido, violencia la protección [sic] de los derechos del niño E.O.L, con asistencia a curso de sobre los derechos de la niñez a cargo de la personería Municipal de Montebello Antioquia (Artículo 54 de la Ley 1098 de 2006).

3. **ORDENAR** la ubicación provisional del niño E.O.L en la modalidad de restablecimiento familia extensa a cargo de la señora C.A.P.P, residente en sector Juan de Río zona urbana del municipio de Montebello conforme a lo establecido en el artículo 53 # 3 de la Ley 1098 de 2006, medida transitoria y sometida a modificación por administrativa o judicial [sic].

4. **ADVERTIR** a la progenitora del niño E.O.L que en tanto esté vigente la medida de ubicación extensa, ellos están siendo despojados, en forma provisional, de la custodia y cuidado personal de sus menores hijas [sic], la cual solo reasumirán por disposición expresa de la Comisaría de Familia o de cualquier otra autoridad que tenga incidencia en este proceso.

5. **ORDENAR** oficiar al Juzgado Promiscuo de Montebello para que de conformidad con su competencia defina medida hogar gestor al que se encuentra vinculado el niño E.O.L hasta la fecha, hogar a cargo de la señora L.F.O.L, madre biológica.

6. **ORDENAR** vincular al presente proceso a la familia de origen o extensa del niño E.O.L e interesados en su reintegro o cuidado, asistiendo a citaciones, cumpliendo los requerimientos de la Comisaría de Familia, informando novedades en ejercicio de las relaciones familiares y cualquier cambio de domicilio, con asistencia para asesorías psicológicas en pautas de crianza, ejercicio de autoridad, comunicación asertiva, autocuidado ente otros temas que permitan el cese de cualquier

vulneración o el cambio de medidas siempre que sea en garantía para los derechos del niño.

7. **ORDENAR** a la señora C.A.P.P permitir el contacto y visitas de la señora L.F.O.L con su hijo E.O.L siempre y cuando esté en condiciones de brindar un entorno protector, sin exponer a situaciones de violencia y peligro, asimismo conforme coadyuvar en temas alimentarios, en caso de incumplimiento o inconformidad se adicionará este aspecto mediante actuación administrativa motivada. [...] (Subraya de la Sala)

10. En cumplimiento del numeral 5º del auto anterior, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) solicitó el 1 de junio de 2022 al Juzgado Promiscuo Municipal del mismo municipio revisar la permanencia del niño E.O.L en el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

La Comisaría de Familia solicitó al Juzgado la revisión de aquella medida de protección, en razón a que el niño E.O.L. quedó bajo el cuidado de la señora C.A.P.P, mediante la figura de la familia extensa, y no con su madre biológica, quien era la encargada de administrar los recursos económicos entregados por el ICBF con cargo al programa Hogar Gestor por Discapacidad.

11. El Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia), a través de Auto del 16 de junio de 2022, decidió no pronunciarse sobre la solicitud remitida por la Comisaría de Familia, por falta de competencia, y comunicó su decisión a esa autoridad administrativa.

12. La Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), mediante Auto del 23 de junio de 2022, ordenó proponer, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre esa autoridad y el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

La Secretaría de la Sala, en cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, informó a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), al Juzgado Promiscuo del mismo municipio y a la señora L.F.O.L (madre del niño E.O.L) el inicio del trámite del conflicto de competencias, el radicado del proceso y el despacho ponente asignado, para que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente.

Obra constancia secretarial que se fijó edicto por el término de cinco días, contados desde el 3 de agosto de 2022. La Secretaría de la Sala informó que dentro de este término no se recibieron alegatos ni consideraciones de las autoridades, ni de la señora L.F.O.L, respectivamente.

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

#### **a) Del Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia)**

Dicho Juzgado, en Auto del 16 de junio de 2022, atrás mencionado, manifestó que si bien tramitó en el pasado un PARD en favor del niño E.O.L, por pérdida de competencia de la autoridad administrativa, ese proceso finalizó mediante decisión motivada del 10 de mayo de 2021, con la ubicación del niño en su medio familiar.

Lo anterior, con apoyo del programa Hogar Gestor por Discapacidad al cual venía vinculado, con el objeto de asegurar su calidad de vida, mientras la familia superaba las dificultades económicas por la que atravesaba.

Argumentó que, actualmente la autoridad competente para garantizar el restablecimiento de los derechos del niño E.O.L y para dictar las medidas necesarias que requiere, entre ellas la de dar continuidad o no al programa Hogar Gestor por Discapacidad, es la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), pues esa autoridad administrativa, dentro del marco de sus competencias, inició un nuevo PARD en favor del niño, por los hechos ocurridos y conocidos el 12 de mayo de 2022.

#### **b) Defensoría de Familia de Montebello (Antioquia)**

Dicha Comisaría de Familia, en Auto del 23 de julio de 2022, arriba mencionado, señaló que el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia) tiene la competencia para decidir si se confirma o no los beneficios del programa Hogar Gestor por Discapacidad por el cambio de ubicación del niño E.O.L, y al respecto, indicó:

Que a consideración del despacho de Comisaría de Familia no se comparten los argumentos expuestos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello, toda vez que está desconociendo los términos de la Ley 1098 de 2006, artículo 100 (parágrafo 2) modificado por el artículo 4 de la Ley 1878 de 2018 el cual se remitió por pérdida de competencia para que dicha entidad resolviera de fondo, cumpliendo la Comisaría de familia con seguimiento el cual se ha venido realizando especialmente a la inversión de los recursos económicos, pero no es dable a este despacho entrar a resolver sobre la pertinencia, modificación de la medida de hogar gestor dado que la competencia en dicho proceso es exclusiva del Juzgado originada en la superación de los términos del trámite de Restablecimiento de Derechos, competencia que no puede ser restablecida a criterio judicial como se pretende hacer valer en el asunto en consideración siendo pertinente generar la proposición del conflicto de competencias para que se dirima el asunto.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

#### 1.1. Aspectos generales sobre la protección y garantía de los derechos de los niños<sup>3</sup>. Fundamentos constitucionales y desarrollo legal. Reiteración<sup>4</sup>

El artículo 44 de la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los derechos de los niños, y estableció que prevalecen sobre los derechos de los demás.

Por tal razón, el mismo precepto obliga a la sociedad, a la familia y al Estado a asistir y proteger a los niños para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>5</sup>. La norma constitucional está en armonía con los postulados internacionales sobre la materia<sup>6</sup>.

La protección integral de los niños 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 del niño.

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

El Libro Primero del citado código regula un conjunto de actuaciones administrativas que, para efectos de garantizar los derechos de los niños, estructuran un proceso de protección y restablecimiento de tales derechos, integrado por varias fases o etapas.

---

<sup>3</sup> Cuando en esta decisión se utilice la palabra «niño» o «niños», sin otro calificativo, debe entenderse referida a las personas menores de edad de ambos géneros, tal como corresponde a su uso en el idioma español, y como se utiliza en el artículo 44 de la Constitución Política y en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (artículo 1), entre otras normativas.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020220006400 del 14 de junio de 2022. M.P. Ana María Charry Gaitán.

<sup>5</sup> Ver la sentencia de la Corte Constitucional T-1015 del 7 de septiembre de 2010.

<sup>6</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).

Dispone el artículo 50 que el restablecimiento de los derechos de los niños 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 mediante los cuales deben las autoridades administrativas hacer efectiva la responsabilidad del Estado en relación con los derechos de los niños.

- La Ley 1878 de 2018<sup>7</sup> introdujo modificaciones a la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), entre las cuales se destacan:

El artículo 1° de la referida ley modificó el artículo 52 de la Ley 1098, para precisar la competencia, el trámite y el plazo para la verificación de los derechos de los niños, «[e]n 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, en un plazo máximo de 10 días, cuando el niño 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 párrafo 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, para: i) 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, y ii) para establecer 18 meses como plazo para la decisión de fondo que resuelva la situación jurídica de los niños, con medidas definitivas, esto es, la ubicación en medio familiar o la adopción.

- La Ley 1955 de 2019<sup>8</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>7</sup> Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones

<sup>8</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. 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 comprendidas en el criterio de enfoque diferencial, esto es, 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, pueda 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, cuando son vulnerados, desconocidos o puestos en riesgo, mediante un proceso de protección y restablecimiento que se adelanta por vía administrativa, en tres fases o etapas:

*i)* La verificación de los derechos (artículo 52, modificado por artículo 1 de la Ley 1878);

*ii)* El procedimiento regulado en los artículos 99 y 100 del código (modificados por los artículos 3 y 4 de la Ley 1878), que concluye con la imposición de medidas transitorias de protección, y

*iii)* El seguimiento a esas medidas transitorias (artículo 103, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018 y el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019), que termina con una decisión de fondo tendiente a ubicar de manera definitiva al niño 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. Reiteración<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020220006400 del 14 de junio de 2022, M.P. Ana María Charry Gaitán, entre otras.



En el marco normativo reseñado, la Sala estima procedente hacer una revisión de las disposiciones pertinentes, con base en la cual determinará, en el caso concreto, si es o no de su competencia el conflicto que le ha sido planteado. La enunciada revisión comprende:

- a) La competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para resolver los conflictos de competencias administrativas;
- b) La posición de la Sala con relación al artículo 21, numeral 16, de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso);
- c) El alcance del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, frente a la competencia general de la Sala para dirimir los conflictos de competencia que se susciten en las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia;
- d) La entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, y sus reglas de transición;
- e) 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 regula el «procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «procedimiento administrativo general», cuyas «reglas generales»<sup>10</sup> se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

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

---

<sup>10</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 34. *Procedimiento administrativo común y principal*. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

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

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

[...]

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

[...]

Con base en las normas transcritas, 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 dicha actuación, y

*iii)* que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de entidades del orden territorial, 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 en el parágrafo 3º del artículo 3º 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.

**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 ha concluido 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.

Lo anterior porque, 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 resulta opuesta o incompatible con lo dispuesto, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y los tribunales administrativos, en los artículos 39, 112, numeral 10, y 151, numeral 3º, del CPACA.

En consecuencia, 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 3º del artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, como procederá a exponerse.

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

La Ley 1878 de 2018 modificó el Libro Primero del 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 lo que se indica a continuación:

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

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

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

En caso de declararse falta de competencia respecto de 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 de 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>11</sup> del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, regulado en ley especial (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006).

---

<sup>11</sup> Confrontar el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011.

Por lo que, en tanto el artículo 3º 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 parágrafo del artículo 3º de la Ley 1878 cubre ambos artículos.

Significa, entonces, que los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades administrativas que legalmente pueden realizar estos procedimientos (defensores y comisarios de familia, e inspectores de policía), 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.

Por lo tanto, los conflictos de competencias que se susciten entre un juez de familia y una autoridad administrativa, dentro del marco de las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia, siguen siendo de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con sujeción al trámite establecido en el artículo 39 del CPACA.

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

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

El artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que no fue modificado por la Ley 1878 de 2018, dispone que «[e]l 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 6º 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:

1. Dispone que la actividad de seguimiento debe concluir con una decisión que resuelva, de manera definitiva y de fondo, la situación jurídica del niño, 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>12</sup>, por el juez de familia, cuando sustituya a la autoridad administrativa, por haber operado la pérdida de competencia.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020160000600 del 10 de octubre de 2016, M.P. Álvaro Namén Vargas, reiterada en estas decisiones: 11001030600020170016700 del 12 de diciembre de 2017, M.P. Álvaro Namén Vargas y 11001030600020190001600 del 27 de marzo de 2019, M.P. Édgar González López, entre otras.

2. Preceptúa que el trámite de seguimiento, hasta la determinación de alguna de las medidas anteriores, debe ser realizado 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.

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

La comparación de los artículos 96 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia 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>13</sup> y 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011).

En concordancia, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Reglamentario 4840 de 2007<sup>14</sup>, subrogado por el artículo 2.2.4.9.2.5 del Decreto 1069 de 2015, contempla que es obligación de todas las autoridades mencionadas hacer el seguimiento y evaluación de las medidas transitorias de protección en favor de los niños, niñas y adolescentes.

Advierte la Sala que, así como la Ley 1878 de 2018 reforzó la concurrencia de las autoridades de familia y de los coordinadores de los centros zonales del ICBF en el trámite del seguimiento, y estableció formalidades y términos para su

---

<sup>13</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>14</sup> Decreto Reglamentario 4840 de 2007 «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».



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 entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018 y sus reglas de transición**

El criterio reiterado y uniforme de la Sala, al hacer una interpretación sistemática y útil de lo dispuesto en la Ley 1878 de 2018, es que dicha normativa empezó a regir a partir de su promulgación, el día 9 de enero de 2018<sup>15</sup>.

El artículo 13 de dicha ley<sup>16</sup> estableció algunas reglas de transición, para establecer las normas aplicables a los «procesos en curso al entrar en vigencia la presente ley», esto es, 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.
- Sin embargo, una vez dictado y ejecutoriado el fallo («declaración en situación de vulnerabilidad o adoptabilidad»), el trámite de seguimiento deberá hacerse de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1878 de 2018.
- 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.

---

<sup>15</sup> Con su publicación en el Diario Oficial núm. 50.471, de esa fecha.

<sup>16</sup> 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 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.

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

Como se dijo en el acápite anterior, los conflictos de competencias que se susciten entre un juez de familia o promiscuo, según el caso, y una autoridad administrativa, dentro del marco de las actuaciones administrativas reguladas por el Código de la Infancia y la Adolescencia, siguen siendo de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con sujeción al trámite establecido en el artículo 39 del CPACA.

En efecto, tratándose de un conflicto no regulado por ley especial<sup>17</sup>, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le corresponde definir la competencia en ejercicio de la función que le confiere el artículo 39 del CPACA, que forma parte del «Procedimiento Administrativo General».

En el presente caso, el conflicto de competencias no está planteado entre las autoridades administrativas que, de acuerdo con el Código de la Infancia y la Adolescencia deben adelantar los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos, sino entre una de esas autoridades – Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) -, y un juez promiscuo municipal (Montebello, Antioquia), en ejercicio de funciones administrativas.

Sobre los requisitos previstos en el artículo 39 del CPACA, se anota que el presente conflicto se ha planteado entre dos autoridades, una del orden nacional: el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia)<sup>18</sup> y otra del orden territorial: Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), que han negado expresamente tener la competencia para conocer de la actuación que nos ocupa.

Además la cuestión que ha suscitado el conflicto es particular, concreta y de naturaleza administrativa, porque se trata de definir sobre una medida de restablecimiento de derechos para el niño E.O.L.

## **2. Términos legales**

---

<sup>17</sup> El código de la Infancia y la Adolescencia no estableció la autoridad competente para dirimir los conflictos de competencias suscitados entre las autoridades administrativas del ICBF y los juzgados de familia o promiscuos, que actúan en los procesos de restablecimiento de derechos por pérdida de competencia de aquellas autoridades administrativas.

<sup>18</sup> La administración de justicia es una función pública que se presta en todo el territorio nacional, de manera desconcentrada y autónoma (artículo 228 de la Constitución Política).

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>19</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la terminación 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.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **3. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA 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, lo que efectúa la Sala con base en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que forman parte del expediente. 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.

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

#### **4.1. Síntesis del conflicto**

---

<sup>19</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

El 14 de febrero de 2017, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) inició un PARD en favor del niño E.O.L, con discapacidad. Esa autoridad decidió, como medida provisional de restablecimiento de derechos, incluir al niño en el programa Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF.

Posteriormente, por pérdida de la competencia de la autoridad administrativa, el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia) asumió el conocimiento del PARD. El 10 de mayo de 2021, esta autoridad judicial declaró cerrado el PARD con la ubicación del niño E.O.L en su grupo familiar, pero mantuvo para él los beneficios del programa de Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF.

Para realizar el seguimiento de esta medida administrativa el juzgado ordenó la devolución del expediente a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia).

El 28 de mayo de 2022, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) inició un nuevo PARD en favor del niño E.O.L, por un aparente maltrato psicológico. En el auto de apertura del PARD esa autoridad administrativa decidió amonestar a la madre y trasladar al niño a la vivienda de otro familiar, bajo la figura de la ubicación en familia extensa.

Adicionalmente, la Comisaría solicitó al Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia) pronunciarse sobre la permanencia del niño E.O.L en el programa Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF, que fue dictada por esa autoridad judicial en el auto de cierre del primer PARD.

El 16 de junio de 2022, el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia) declaró su falta de competencia para pronunciarse sobre la solicitud remitida por la Comisaría de Familia del mismo municipio, y por tanto, esta autoridad administrativa decidió proponer el conflicto negativo de competencias de la referencia.

#### **4.2. Problema jurídico**

De conformidad con los antecedentes expuestos, el presente conflicto negativo de competencias administrativas consiste en resolver cuál de las dos autoridades, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) o el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia), es la competente para decidir sobre la permanencia del niño E.O.L en el programa Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF.

Para este efecto, la Sala se referirá a:

- i) la protección de los derechos de los niños con discapacidad establecida en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) y su desarrollo reglamentario. Reiteración,

ii) las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en el Código de la Infancia y la adolescencia,

iii) el programa Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF y las reglas jurisprudenciales para su aplicación. Reiteración,

iv) las reglas de competencia que señala el Código de la Infancia y la adolescencia para ordenar y modificar las medidas de restablecimiento de derechos y

v) el caso concreto.

## 5. Análisis de la Sala

### 5.1. La protección de los derechos de los menores de edad con discapacidad establecida en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) y su desarrollo reglamentario. Reiteración<sup>20</sup>

En el marco de la protección de los derechos de los niños con discapacidad, se encuentra también el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019, que estatuye, en lo pertinente:

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

[...]

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

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020210009800 del 27 de octubre de 2021.

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. [Resaltamos].

El ICBF, mediante el concepto núm. 57 de 2019<sup>21</sup>, sostuvo que la intención que tuvo el Legislador, en el Plan Nacional de Desarrollo, al modificar el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, que ya había sido reformado por el artículo 6 de la Ley 1878, radicó en la necesidad de ampliar los términos establecidos en la ley para el PARD (18 meses), en determinados casos especiales, con el fin de garantizar un enfoque diferencial. En este sentido, dijo:

Con la implementación de la Ley 1878 de 2018, se identificaron algunos casos, en los cuales una vez cumplidas las etapas establecidas por el Código de la Infancia y la Adolescencia para la definición de la situación jurídica de los niños, niñas y adolescentes en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, no es posible determinar ni la medida de reintegro al medio familiar y el cierre del proceso, ni la declaratoria de adoptabilidad, toda vez que se requieren acciones de manera conjunta con las autoridades que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para el efectivo restablecimiento de sus derechos, lo cual se sale de la órbita o responsabilidad de las autoridades administrativas. [Subrayas ajenas al texto].

El Instituto agregó que existen muchos casos en los que personas con discapacidad mental absoluta, que se encuentran ubicados en su medio familiar, «requieren continuar vinculados a una oferta institucional especializada (rehabilitación, educación inclusiva, etc.)», que actualmente es brindada mediante los programas que ofrece el ICBF, mientras las autoridades correspondientes las asumen.

En todo caso, el ICBF, de acuerdo con el artículo 208 de la Ley 1955, debe continuar prestando la protección especial, mientras otra entidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) asume las medidas o programas que sean necesarios, lo cual depende de la articulación entre el ICBF y las autoridades territoriales, de acuerdo con las previsiones de la Ley (estatutaria) 1618 de 2013.

Por mandato del artículo 208 de la Ley 1955, inciso 2º, el ICBF expidió la Resolución 11199 de 2019<sup>22</sup>, mediante la cual reglamentó el mecanismo para otorgar el aval,

---

<sup>21</sup> Concepto del 30 de septiembre de 2019, en respuesta a una solicitud radicada con el núm. 201920010000084863.

<sup>22</sup> Por la cual se reglamenta el mecanismo para dar el aval de ampliación del término de seguimiento de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD).

para la ampliación del término de seguimiento de los PARD. No obstante, en el párrafo 2º del artículo 2 de la citada Resolución, se consagra:

**PARÁGRAFO 2o.** Este mecanismo no aplica para los casos descritos en el inciso 3<sup>23</sup> del artículo 208 de la Ley 1955 de 2019; para estos eventos, la autoridad administrativa deberá proferir resolución motivada enunciando la norma citada y explicando que la duración del proceso depende de que la entidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar correspondiente, garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

Ahora bien, la interpretación de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 208 de la Ley 1955, en armonía con lo señalado en el párrafo 2º *ibidem*, daría lugar a entender que el ICBF quiso preservar los derechos de los niños con discapacidad que hubieren superado la situación de vulneración de derechos, manteniendo los procesos administrativos de restablecimiento de derechos y, por tanto, «la prestación del servicio de la modalidad de protección», hasta tanto se realizara la articulación con la entidad del SNBF correspondiente. En otras palabras, la interpretación que adopta el ICBF, en la Resolución 11199 de 2019, es que no se puede terminar el PARD hasta que no se garantice la respectiva articulación, y otra entidad asuma la prestación del servicio.

Al respecto, hay que precisar que, de conformidad con el artículo 205, inciso primero, de la Ley 1098 de 2006, «[e]l Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar», tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos de los niños y adolescentes, en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.

El citado inciso primero del artículo 205 fue reglamentado por el Decreto 936 de 2013<sup>24</sup>, que tuvo como objeto reorganizar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en cuanto a su integración y funciones, «y desarrollar la función de articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar» a cargo del ICBF.

La Sala, con base en los anteriores lineamientos, ha señalado que, los servicios especiales de protección que presta el ICBF a los niños, niñas o adolescentes con discapacidad, deben mantenerse hasta que se realice la articulación con otra de las entidades públicas que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de manera que se garantice la continuidad en la prestación del servicio requerido.

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

## 5.2. Las medidas de restablecimiento de derechos

El artículo 53 del Código de la Infancia y la Adolescencia indica las medidas de restablecimiento de derechos procedentes para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando se encuentran vulnerados o amenazados. Menciona las siguientes:

[...]

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
5. La adopción.
6. Cualquier otra medida que garantice la protección integral de los niños, las niñas o los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales [...] (Subraya la Sala)

Como se observa, la Ley 1098 de 2006, menciona, a título enunciativo, algunas medidas de restablecimiento de derechos, en cuanto indica que, en todo caso la autoridad competente debe acudir a cualquier otra medida que tenga a su alcance para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, el ICBF creó una medida de restablecimiento de derechos específica, para aquellos niños, niñas y adolescentes con discapacidad, denominada Hogar Gestor por Discapacidad, que se analizará a continuación.

## 5.3. El programa Hogar Gestor por Discapacidad del ICBF y las reglas jurisprudenciales para su aplicación. Reiteración<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001030600020210008000 del 27 de agosto de 2019, M.P. Édgar González López.



El ICBF creó el programa Hogar Gestor, para el restablecimiento de los derechos de la población con discapacidad<sup>26</sup>, entre ellos, los niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años en condición de discapacidad, o con derechos amenazados y/o vulnerados, o víctimas de desplazamiento forzado<sup>27</sup>.

Esta modalidad de protección se desarrolla a través de acompañamiento psicosocial y apoyo económico cuando se requiera por parte del equipo interdisciplinario del ICBF. El acompañamiento psicosocial inicia con una fase de identificación, diagnóstico y acogida; y continúa con las etapas de fortalecimiento, proyección y preparación para el egreso.

Según los lineamientos técnicos de esta medida de protección establecidos por el ICBF, el tipo de apoyo, la intensidad y la duración corresponderán a las características de cada niño, niña o adolescente, y a las barreras identificadas en el PARD, en razón a su contexto familiar, social y educativo<sup>28</sup>.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la implementación y la terminación del programa Hogar Gestor del ICBF para los niños y adolescentes en condiciones de discapacidad, en varias sentencias de tutela<sup>29</sup>.

En efecto, dicha Corporación ha sostenido que para garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de discapacidad, se requiere el apoyo y acompañamiento de la sociedad y de la familia, pero cuando las condiciones socioeconómicas del entorno familiar no lo permiten, el Estado puede, de manera transitoria, asumir la protección y apoyar el núcleo familiar.

Ha dicho que el programa Hogar Gestor del ICBF, no se debe limitar a la entrega del subsidio económico, sino que es necesario asegurar, durante este proceso, el acceso de los niños o adolescentes a las instituciones de seguridad social en salud, para que se brinde toda la atención necesaria.

---

<sup>26</sup> Este programa también fue creado para los mayores de 18 años con discapacidad mental absoluta, entre otros.

<sup>27</sup> Los lineamientos técnicos de esta modalidad se encuentran aprobados en la Resolución nro. 1516 de febrero 23 de 2016, modificada por la Resolución núm. 10362 de noviembre 8 de 2019.

<sup>28</sup> En los lineamientos técnicos del ICBF anteriores al año 2016, el término de permanencia en el programa era de 2 años prorrogables por un año más.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencias T- 287 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), T-244 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-608 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-816 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-075 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-301 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-215 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-479 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Respecto a la permanencia en el programa Hogar Gestor, ha manifestado que esta medida de protección no puede ser indefinida, en atención a los recursos escasos y a que existen otras familias vulnerables en iguales condiciones que requieren también de este programa.

Conforme a lo anterior, la Corte en la sentencia T-287 de 2018 indicó:

[...] la decisión de dar por terminada una medida de protección específica, no es per se contraria a la Constitución o violatoria de los derechos fundamentales de las personas menores de edad o en situación de discapacidad, toda vez que tiene el propósito de dar un apoyo transitorio a la familia.

Asimismo afirmó que, le corresponde a la autoridad administrativa demostrar que se han superado las condiciones de vulnerabilidad que sirvieron como fundamento para conceder la medida de protección, y en caso que proceda la terminación de la medida, la autoridad debe garantizar una fase de transición para el egreso del programa y realizar un acompañamiento posterior a la cesación de la misma.

De lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- El programa Hogar Gestor por Discapacidad es una medida de restablecimiento de derechos que tiene como objeto proveer los recursos y servicios básicos para los niños, niñas o adolescentes con discapacidad, cuando sus familiares no cuentan con las condiciones económicas y sociales para garantizar sus derechos y la protección integral de aquellos sujetos de especial protección.
- El programa Hogar Gestor por Discapacidad no se creó únicamente para proporcionar un apoyo económico para la familia con niños, niñas o adolescentes con discapacidad, pues otros de sus objetivos principales son brindar el apoyo psicosocial al menor de edad con discapacidad y a su grupo familiar y lograr la protección integral con ayuda de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).
- El programa Hogar Gestor por Discapacidad es una medida de restablecimiento de derechos de carácter transitorio para los niños, niñas o adolescentes con discapacidad, mientras se superan las condiciones de vulnerabilidad que sirvieron de fundamento para conceder dicha medida de protección.
- El programa Hogar Gestor por Discapacidad se encuentra a cargo del ICBF, como ente articulador del SNBF.

#### **5.4. Las reglas de competencia que señala el Código de la Infancia y la adolescencia para ordenar y modificar las medidas de restablecimiento de derechos**

A voces del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, el defensor o el comisario de familia cuando decide iniciar un PARD, en el auto de apertura tiene que, entre otras cosas, ordenar «las medidas de restablecimiento de derechos provisionales de urgencia que se requieran para la protección integral del niño, niña o adolescente». (Subraya la Sala)

En la correspondiente decisión o fallo de que trata el artículo 100 de la misma codificación - que se debe proferir dentro los seis meses siguientes a partir del conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de los derechos del menor de edad – las autoridades administrativas deben justificar las medidas de restablecimiento ordenadas y explicar «la forma de cumplimiento, la periodicidad de su evaluación y los demás aspectos que interesen a la situación del niño, niña o adolescente». (Artículo 101 *ibidem*)

En ese orden de ideas, se observa que el defensor o comisario de familia, según el caso, tiene cierto margen de discrecionalidad para ordenar, de acuerdo con las pruebas recaudadas dentro de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, todas las medidas adecuadas que se requieran para garantizar la protección integral del niño, niña o adolescente, en estado de vulneración o amenaza de sus derechos.

Cabe resaltar que durante esta etapa del PARD, la autoridad administrativa puede perder la competencia si no resuelve la situación jurídica dentro del término improrrogable de los seis meses establecidos en la ley. En este supuesto el juez de familia tiene la obligación de asumir el conocimiento del PARD y de emitir aquella decisión dentro del término improrrogable de dos meses, contados a partir del recibo del expediente.

El artículo 103 siguiente, por su parte, regula la etapa del seguimiento de las medidas de restablecimiento de derechos, el cual se transcribe a continuación:

**ARTÍCULO 103. CARÁCTER TRANSITORIO DE LAS MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS Y DE LA DECLARATORIA DE VULNERACIÓN.** Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018 y por el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019. 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.

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. (Subrayas de la Sala)

Es importante resaltar que en esta etapa de seguimiento cuando varían las circunstancias que dieron lugar a las medidas de restablecimiento de derechos ordenadas en la primera etapa del PARD, la autoridad competente para modificarlas es la que tiene a cargo el PARD (el defensor o comisario de familia, o el juez de familia, según el caso). Esta decisión si bien es discrecional, debe ser suficientemente motivada.

De lo transcrito arriba, se observa que cuando se dan las circunstancias para ordenar la ubicación del niño, niña o adolescente en medio familiar, procede el cierre del PARD. Sin embargo, vale la pena subrayar que, en los PARD de niños, niñas o adolescentes 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».

## **6. Caso concreto**

### **6.1. Hechos relevantes para definir la competencia**

Para mayor claridad, la Sala considera pertinente retomar los siguientes hechos más relevantes del caso concreto para definir la competencia:

Las pruebas del presente proceso dan cuenta que, en favor del niño E.O.L con discapacidad se han iniciado dos PARD. El primero de ellos lo abrió la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) el 14 de febrero de 2017, y fue cerrado por el Juzgado Promiscuo del mismo municipio el 10 de mayo de 2021, por pérdida de la competencia de la autoridad administrativa. Este PARD finalizó con la ubicación del niño en medio familiar, bajo protección de su madre, pero con apoyo del programa Hogar Gestor por Discapacidad.

El otro PARD se encuentra en curso con una medida provisional de restablecimiento de derechos distinta (ubicación del niño en familia extensa). Este último PARD lo

inició la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) el 28 de mayo de 2022, y se encuentra en la primera etapa del procedimiento de que trata el artículo 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia. En este PARD no se ha vencido el término de los seis meses otorgados por la ley para que la autoridad administrativa defina la situación jurídica del niño E.O.L con discapacidad.

El primer PARD se originó, según los informes de la verificación de derechos de la época, por la precaria situación económica y social del grupo familiar del niño E.O.L con discapacidad y por la evidente vulneración de sus derechos, en razón a que no se le estaban cubriendo sus necesidades básicas.

El segundo PARD se originó por hechos distintos. El respectivo informe de verificación de derechos relata que el niño E.O.L fue expuesto a situaciones peligrosas que pudieron afectar su integridad física y psicológica, por comportamientos inadecuados de la madre en su ámbito social y familiar. Por estas circunstancias, la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) decidió ubicar al niño bajo la protección de otro familiar, mediante la figura de la familia extensa.

El conflicto negativo de competencias de la referencia se suscitó entre la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) y el Juzgado Promiscuo del mismo municipio, porque la autoridad administrativa que tiene a cargo el segundo PARD, en favor del niño E.O.L con discapacidad, considera que no tiene competencia para confirmar o modificar la medida transitoria complementaria del programa Hogar Gestor que decretó el juzgado en el auto que cerró el procedimiento del primer PARD. La Comisaría de Familia sostiene que solo tiene competencia para realizar el seguimiento de dicha medida que se encuentra vigente.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia), por el contrario, afirma que en el marco de las competencias atribuidas con el inicio del nuevo PARD en favor del niño E.O.L con discapacidad, la Comisaría de Familia bien puede confirmar o modificar la medida de protección relacionada con el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

## **6.2. Definición de la competencia**

La Sala declarará competente a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), para que dentro del proceso administrativo de restablecimiento de derechos que inició el 28 de mayo de 2022, en favor del niño E.O.L, decida sobre la continuación o modificación de la medida de restablecimiento de derechos relacionada con el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

Consta que para la fecha en que dio inicio al segundo PARD se encontraba en ejecución y seguimiento la medida de protección con el programa de Hogar Gestor

por Discapacidad en favor del niño E.O.L., la cual había sido ordenada en su momento por el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia) en proceso administrativo anterior que fue cerrado con una medida definitiva y, adicionalmente, con aquella medida transitoria, debido a la discapacidad del niño y a la precaria situación socioeconómica de su grupo familiar.

Se hace necesario para la Sala precisar que dicha medida transitoria la ordenó el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia), en favor del niño E.O.L, de conformidad con lo ordenado en el último inciso del artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificada por los artículos 6º y 208 de las Leyes 1878 de 2018 y 1955 de 2019, respectivamente, que permite prolongar en el tiempo la protección para la población infantil y adolescente con discapacidad, hasta tanto se garantice la prestación del servicio a cargo de una entidad del SNBF.

Pues bien, como se expuso en acápite anterior, la Ley 1098 de 2006 otorgó competencia a los juzgados de familia para conocer, de forma excepcional y subsidiaria, de los procesos de restablecimiento de derechos de los niños, niñas o adolescentes, cuando las autoridades administrativas no resuelven de fondo estos procesos administrativos de su competencia en el plazo indicado en la ley.

Si bien los jueces de familia asumen todas las facultades administrativas señaladas en la ley para aquellos efectos, su competencia está limitada en el tiempo, porque obliga a estas autoridades judiciales a decidir y cerrar los PARD con una de las medidas definitivas en el término de dos meses contados a partir del recibo del expediente.

Ahora, en el caso concreto se discute la competencia para el seguimiento o modificación de aquellas medidas complementarias y transitorias adoptadas por la autoridad judicial (por vencimientos de términos), pero en el marco de un nuevo PARD iniciado por la autoridad administrativa, a favor del menor de edad.

En efecto, en el presente conflicto de competencias está probado que la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), abrió un nuevo PARD, en favor del niño E.O.L, por hechos nuevos y distintos al que dieron origen al primer PARD que falló el Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia).

Tal circunstancia activó la competencia de la citada autoridad administrativa, bajo los términos del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, para revisar de manera integral la situación en la que se encuentra actualmente el menor de edad y adoptar las medidas que se consideren pertinentes.

En consecuencia, es dicha autoridad administrativa quien debe adoptar las decisiones que se consideren procedentes en relación con la medida transitoria de protección en el programa de Hogar Gestor por Discapacidad en la que se encuentra el menor de edad, pues está dentro del término legal del artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 4º de la Ley 1878 de 2018.

En este sentido, se reitera que, de acuerdo con el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 3º de la Ley 1878 de 2018, el defensor o comisario de familia, que tiene a cargo un PARD, tiene cierto margen de discrecionalidad para ordenar, de acuerdo con las pruebas recaudadas dentro de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, todas las medidas adecuadas que se requieran para garantizar la protección integral del niño, niña o adolescente, en estado de vulneración o amenaza de sus derechos, desde la apertura del PARD.

Aquello implica, de suyo, para el caso concreto, que la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia) tiene la competencia, no solo para modificar la medida definitiva principal que ordenó el Juzgado Promiscuo del mismo municipio, como finalmente ocurrió cuando decidió modificar la ubicación del medio familiar por la ubicación bajo la figura de la familia extensa, sino también para modificar o confirmar la medida accesoria y transitoria, relacionada con el programa Hogar Gestor por Discapacidad, pues su obligación es dictar todas las medidas necesarias para garantizar la protección integral del niño E.O.L., con fundamento en la regla de competencia el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 3º de la Ley 1878 de 2018.

## **7. Exhortos**

Por las condiciones especiales del niño E.O.L y la situación económica de su núcleo familiar, la Sala exhortará a la Comisaría del municipio de Montebello (Antioquia), para que, en cumplimiento de la competencia asignada en esta decisión, actúe de manera prioritaria con el fin de asegurar la pronta y efectiva protección de los derechos del menor de edad.

Por las mismas razones, se exhortará a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, para que, conforme con las competencias establecidas en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021, considere efectuar el acompañamiento y vigilancia para este asunto.

Adicionalmente, se solicitará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Regional Antioquia, para que, en coordinación con la autoridad administrativa declarada competente, active todas las medidas necesarias con el fin de garantizar la prestación del servicio integral que requiere el niño E.O.L con discapacidad.



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

Solicitar el acompañamiento del Bienestar Familiar teniendo en cuenta a las consideraciones especiales del menor que requiere mayor protección

Comisaria principio de celeridad

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), para que dentro del proceso administrativo de restablecimiento de derechos que inició el 28 de mayo de 2022, en favor del niño E.O.L, decida sobre la continuación o modificación de la medida de restablecimiento de derechos relacionada con el programa Hogar Gestor por Discapacidad.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), para los fines indicados en el numeral anterior.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia); al Juzgado Promiscuo Municipal de Montebello (Antioquia); y a la señora L.F.O.L. madre del niño E.O.L.

**CUARTO: EXHORTAR** a la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquia), para que, en cumplimiento de la competencia asignada en esta decisión, actúe de manera prioritaria con el fin de asegurar la pronta y efectiva protección de los derechos del niño E.O.L.

**QUINTO: SOLICITAR** al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Regional Antioquia, para que, en coordinación con la autoridad administrativa declarada competente, active todas las medidas necesarias con el fin de garantizar la prestación del servicio integral que requiere el niño E.O.L con discapacidad.

**SEXTO: EXHORTAR** a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, para que, conforme con las competencias establecidas en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2022, considere efectuar el acompañamiento y vigilancia para este asunto.

**SÉPTIMO: REMITIR** la presente decisión al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Regional Antioquia, y a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, para los efectos de lo decidido en los numerales quinto y sexto.

**OCTAVO: 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).

**NOVENO:** 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 anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

### **Comuníquese y cúmplase**

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

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Consejera de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

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

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