



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas

---

Bogotá, D.C., Veintidós (22) de febrero de 2023

**Número único:** 11001-03-06-000-2022-00247-00

**Referencia:** Conflicto negativo de competencias administrativas

**Partes** Comisaría de Familia del municipio de Pacho (Cundinamarca) y Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca).

**Asunto:** Competencia para decidir sobre una sanción de arresto por violencia intrafamiliar. Falta de competencia de la Sala

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39 del CPACA, modificado en su inciso 3º por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, y en el artículo 112, numeral 10 del CPACA, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con la información consignada en los documentos que obran en el expediente<sup>1</sup>, los antecedentes se resumen de la siguiente manera:

1. El 15 de enero de 2017, la señora Esperanza Casallas Crespo solicitó a la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) una medida de protección para ella y para su hijo, por las conductas agresivas de su cónyuge, constitutivas de violencia intrafamiliar.
2. El 17 de enero de 2017, la Comisaría avocó conocimiento de los hechos con radicado núm. 2017-008, y mediante resolución motivada, y como medida de protección prohibió al señor Ismael Lasso Villalobos seguir ejerciendo malos tratos de palabra y obra contra su familia. Asimismo, le puso en conocimiento las posibles sanciones en caso de incumplir la referida prohibición, de conformidad con lo establecido en la Ley 294 de 1996<sup>2</sup>, modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000.

---

<sup>1</sup> La información que se relaciona a continuación se extrae del expediente digital que reposa en el aplicativo SAMAI.

<sup>2</sup> Mediante la cual se dictaron normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

3. El 26 de julio de 2022, la Comisaría impuso al señor Ismael Lasso Villalobos una multa de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, por haber incumplido la medida de protección decretada en favor de la señora Esperanza Casallas Crespo y su hijo.

4. Por nuevas agresiones verbales y psicológicas, la Comisaría, mediante Auto del 21 de septiembre de 2022, declaró que el señor Ismael Lasso Villalobos incumplió, por segunda vez, la medida de protección decretada en favor de la señora Esperanza Casallas Crespo y su hijo.

La Comisaría, en la misma decisión dispuso el desalojo del señor Ismael Lasso Villalobos de la vivienda familiar y determinó la sanción de arresto. Esta última sanción de privación de la libertad la condicionó a la decisión del Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca) y a la definición de su término de duración por parte de esta autoridad. Para este efecto, ordenó el envío del expediente administrativo a esta autoridad judicial.

5. El Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca), mediante Autos del 4 y 10 de octubre de 2022, declaró la falta de competencia por considerar que la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) era la autoridad competente para imponer tanto la sanción de arresto como el término de duración de la privación de la libertad.

6. La Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) promovió el conflicto negativo de competencias ante la Sala y, con base en los hechos narrados, elevó la siguiente petición:

(...) me permito solicitar al Consejo de Estado, Sala de Consulta y servicio Civil, defina la competencia para conocer de la imposición del término de arresto, dentro de la medida de protección 2017-008, entre la Comisaría de Familia y el Juzgado Promiscuo de Familia del Municipio de Pacho.

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días con el fin de que las autoridades

involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto<sup>3</sup>.

Consta que se informó sobre la existencia del presente conflicto al Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca), a la señora Esperanza Casallas Crespo y al señor Ismael Lasso Villalobos.

Obra constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que, durante la fijación del edicto, el Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca) presentó alegatos. La Comisaría de Pacho (Cundinamarca) y los particulares interesados guardaron silencio.

En cumplimiento del Auto del 10 de noviembre de 2022, emitido por el magistrado ponente, la Secretaría de la Sala ofició a las partes para que allegaran copia íntegra del expediente administrativo núm. 2017-008, en razón a que, con la formulación del conflicto de competencias no se adjuntaron las últimas actuaciones que dieron origen al conflicto de competencias. Finalmente, el 22 de noviembre de 2002, la Secretaría informó que las pruebas documentales solicitadas fueron incorporadas al proceso de la referencia.

Finalmente, teniendo en cuenta que el proyecto presentado por el consejero a quien se repartió inicialmente el conflicto no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación, el expediente se envió al despacho del consejero de Estado Óscar Darío Amaya Navas, quien elaboró la nueva ponencia, que recoge la posición mayoritaria de la Sala.

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

#### **1. De la Comisaría de Pacho (Cundinamarca)**

Los argumentos de la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) se encuentran expuestos en el escrito mediante el cual promovió el conflicto de competencias.

Afirmó que los Decretos 652 de 2001 (Artículo 10) y 1069 de 2015 (Artículo 2.2.3.8.1.8) establecen de forma expresa que la autoridad competente para expedir la orden de arresto por violencia intrafamiliar e indicar su término de duración y el lugar de reclusión son los Jueces de Familia que, para el caso concreto, sería el Juez Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca).

---

<sup>3</sup> Carpeta de comunicaciones del expediente digital de SAMAI.

## 2. Del Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca)

El Juzgado, en el escrito de alegatos, hizo un recuento de lo dispuesto en los artículos 1, 4, 5, 7, 11, 12 y 17 de la Ley 294 de 1996<sup>4</sup>, modificados por la Ley 575 de 2000. También hizo referencia a las reglas del Decreto 652 de 2001.

Con base en lo anterior, señaló que, las comisarías de familia tienen competencia para dictar las medidas de protección en favor de cualquier miembro de un grupo familiar víctima de violencia intrafamiliar, y también para imponer las sanciones ante un eventual incumplimiento de las mismas, entre ellas las multas, convertibles en arresto, o, el arresto entre treinta y cuarenta y cinco días, si el incumplimiento se repetía en el plazo de dos años.

Igualmente, explicó que aquellos funcionarios tienen la competencia para ejecutar y hacer cumplir dichas sanciones e indicó que, cuando se trata de un segundo incumplimiento los comisarios de familia están facultados para recopilar las pruebas e imponer las sanciones de arresto con la indicación del término.

Afirmó que las sanciones de arresto impuestas por los comisarios de familia pueden ser consultadas ante los jueces de familia, autoridad, esta última, que decide si las confirma o revoca, pues de conformidad con el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, el trámite de las sanciones por incumplimiento de las medidas de protección se realizará en lo no escrito con sujeción a las normas procesales contenidas en el Decreto 2591 de 1991, mediante el cual se reglamentó la acción de tutela.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La parte primera del CPACA regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales» 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

---

<sup>4</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para revenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. (Subraya de la Sala).

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080, 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. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. (Subraya de la Sala).

Con base en las normas transcritas, la Sala<sup>5</sup> ha explicado los requisitos esenciales que deben darse para que se configure un conflicto de competencias administrativas para conocimiento y decisión de la Sala:

- i) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación;
- ii) Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.
- iii) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

En relación con los dos primeros requisitos que deben cumplirse para que se configure un conflicto de competencias administrativas, la Sala observa que este caso se cumplen, toda vez que, tanto el Juzgado de Pacho (Cundinamarca) como la Comisaría de Pacho (Cundinamarca) manifestaron no ser las competentes para determinar el término de la sanción de arresto, como consecuencia de un segundo incumplimiento a una medida de protección por violencia intrafamiliar contra el señor Ismael Lasso Villalobos.

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de octubre de 2016 con radicado núm. 11001 03 06 000 2016 00036 00, decisión del 20 de febrero de 2018 con radicado núm. 11001 03 06 000 2017 00198 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado núm. 11001 03 06 000 2018 00240 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado núm. 11001 03 06 000 2019 00017 00.

Asimismo, se constata que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencias administrativas es del orden nacional, perteneciente a la Rama Judicial.

Ahora bien, la Sala analizará el cumplimiento del último de los requisitos, esto es, que se trate de una actuación administrativa. Al respecto, vale la pena señalar que una de las partes en conflicto, el Juzgado de Familia de Pacho (Cundinamarca) es una autoridad judicial en ejercicio de actuación jurisdiccional.

Por otra parte, la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) es una autoridad administrativa que excepcionalmente ejerce funciones jurisdiccionales.

Para el caso objeto de estudio, se trata de una sanción de arresto por el incumplimiento reiterado de medidas de protección, impuestas por actos de violencia intrafamiliar y, en consecuencia, corresponde a la Sala analizar si la autoridad administrativa está, excepcionalmente, ejerciendo función jurisdiccional.

### **1.1. Las funciones jurisdiccionales asignadas a las comisarías de familia. Reiteración<sup>6</sup>**

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, encuentra fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, en el cual se establece lo siguiente:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Las comisarías de familia en Colombia fueron creadas por el entonces Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) en su artículo 295, con la función de brindar protección a los menores en situación irregular, e intervenir en casos de conflicto familiar. A partir de la expedición de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), las funciones de las comisarías fueron establecidas en el artículo 83 de dicha norma, e incorporadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar que tiene como propósito la prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los derechos de todos los miembros del grupo familiar.

Más adelante, la Ley 2126 de 2021<sup>7</sup> derogó el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, y en su artículo 3° define la naturaleza jurídica de las comisarías de familia,

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de diciembre de 2022 con radicado núm. 11001-03-06-000-2022-00254-00.

<sup>7</sup> Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.

manteniendo las funciones jurisdiccionales de estas, funciones que se activan tratándose de asuntos de violencia intrafamiliar, en el marco de lo previsto en el artículo 17 de la misma norma, así:

Artículo 3. Naturaleza jurídica. Las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y **jurisdiccionales**, conforme a los términos establecidos en la presente ley. [negrilla de la Sala]

En su artículo 12, esta ley establece las funciones de las comisarías, entre las cuales, se encuentra la de garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de violencia en el contexto familiar.

El artículo 17<sup>8</sup> de la norma en cita establece las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, la cuales se derivan del ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las comisarías de familia:

**Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.** Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro del núcleo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del núcleo familiar. [resalta la Sala]

En relación con la naturaleza de las comisarías de familia que en su momento previó la Ley 1098 de 2006, y que se mantiene en la Ley 2126 de 2021, la Corte Constitucional<sup>9</sup> reconoció que, si bien son autoridades de carácter administrativo, en los casos de violencia intrafamiliar actúan en ejercicio de funciones jurisdiccionales:

2.5.1. Así las cosas, es preciso señalar que las Comisarías de Familia, son autoridades administrativas que, en casos de violencia intrafamiliar, actúan en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por lo cual tienen competencia para imponer medidas de protección a favor de las víctimas de actos de violencia intrafamiliar<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Modificatorio del artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000, antes modificado por el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.

<sup>9</sup> Sentencia T-642 de 2013.

<sup>10</sup> La funciones jurisdiccionales de las Comisarías de Familia, se fundamentan en la Ley 575 de 2000, que está en concordancia con el artículo 116 de la Constitución, que al respecto dispone: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

2.5.2. Pues bien, la ley 294 de 1996, que fue modificada por la ley 575 de 2000, y sus decretos reglamentarios 652 de 2001 y 4799 de 2011, indican el procedimiento que deben observar las autoridades competentes en los casos de violencia intrafamiliar. En ese sentido, el inciso 2 del artículo 18 de la Ley 294 de 1996, que fue modificado por el artículo 12 de la Ley 575 de 2000, establece que la decisión final del comisario o del juez, según el caso, que imponga una medida de protección definitiva, será recurrible ante el juez de familia, mediante el recurso de apelación, el cual se otorgará en el efecto devolutivo.

Así, las cosas, revisado el presente asunto, se advierte que no se reúnen las condiciones necesarias para superar el tercer requisito de competencia de la Sala. Lo anterior, al verificar que el asunto sobre el que versa el conflicto no es de naturaleza administrativa; pues, se discute entre dos autoridades con funciones igualmente jurisdiccionales y se trata de un asunto jurisdiccional.

Por consiguiente, la Sala declarará su falta de competencia para conocer del presente conflicto y lo remitirá a la autoridad competente, de acuerdo con las razones que pasan a exponerse.

## **2. Caso concreto**

En este caso se procede a reiterar el criterio unificado expuesto en recientes decisiones<sup>11</sup>, en el sentido de que, cuando se trata de un conflicto de competencias entre dos autoridades con funciones jurisdiccionales, no es procedente emitir un pronunciamiento de fondo, según lo dispuesto en el artículo 39 del CPACA.

En efecto, este caso corresponde a la imposición de la medida de arresto como consecuencia de un segundo incumplimiento de una medida de protección por violencia intrafamiliar, y señalar el término de duración de la sanción.

Ahora bien, como se explicó previamente, el Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca) es una autoridad judicial, en ejercicio de actuación jurisdiccional. Mientras que la Comisaría de Familia es una autoridad administrativa que, en los casos de violencia intrafamiliar, ejerce, de forma excepcional, una actuación de carácter jurisdiccional.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisiones 10001-03-06-000-2022-00103-00; 10001-03-06-000-2022-00106-00, 10001-03-06-000-2022-00100-00 del 3 de agosto de 2022 y 11001-03-06-000-2022-00206-00 del 28 de septiembre de 2022.



En consecuencia, la Sala encuentra que no es competente para analizar el presente conflicto de competencias, pues las entidades involucradas ejercen funciones jurisdiccionales.

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 139 del Código General del Proceso, la competencia para conocer de los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo, para el caso objeto de estudio, el Tribunal Superior de Cundinamarca. Al respecto, el mencionado artículo señala:

Artículo 139. Trámite

[...]

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada

[...]

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA** para resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca) y el Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca) por las razones expuestas.

**SEGUNDO. REMITIR POR COMPETENCIA** el expediente al Tribunal Superior de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 del Código General del Proceso.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al Juzgado Promiscuo de Familia de Pacho (Cundinamarca), a la Comisaría de Familia de Pacho (Cundinamarca), a la señora Esperanza Casallas Crespo y al señor Ismael Lasso Villalobos.

**CUARTO: 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, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** 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.**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**

Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Consejero de Estado

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**

Consejera de Estado

**ANA MARIA CHARRY GAITÁN**

Consejera 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. En consecuencia, se garantiza la 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.