

Conflicto de competencias entre autoridades administrativas respecto a los Derechos de los
Niños, las Niñas y los Adolescentes en Colombia

Marcela Betancourth Gil

Liceth Ximena Soto Noreña

César Augusto Restrepo Gómez

Universidad Libre – Seccional Pereira

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Maestría en Derecho Administrativo

Pereira, Colombia

2022

Conflicto de competencias entre autoridades administrativas respecto a los Derechos de los
Niños, las Niñas y los Adolescentes en Colombia

Marcela Betancourth Gil

Liceth Ximena Soto Noreña

César Augusto Restrepo Gómez

Trabajo presentado como requisito para optar al título de Magíster en Derecho
Administrativo

Universidad Libre – Seccional Pereira

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Administrativo

Pereira, Colombia

2022

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
Objetivos.....	13
<i>Objetivo General</i>	13
<i>Objetivos Específicos</i>	13
JUSTIFICACIÓN	14
METODOLOGÍA	16
MARCO REFERENCIAL	18
Marco Jurídico.....	18
La Constitución y el bloque constitucional.....	18
La Ley.....	20
La Reglamentación	22
La Jurisprudencia.....	23
El Código de infancia y adolescencia.....	25
La Familia en las normas sobre protección de la niñez.....	29
Marco Conceptual.....	33
ESTADO DEL ARTE	41
Derechos del niño	41
Interés superior del niño.....	44
Los derechos de los niños ante las instituciones públicas.....	46
RESULTADOS	51
Reconocimiento de las competencias institucionales en el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.....	51
Funcionamiento y competencias de las defensorías de familia y de las comisarías de familia	60
Criterios de las competencias de las autoridades administrativas en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes.	62
CONCLUSIONES	75
REFERENCIAS	77

INTRODUCCIÓN

La infancia y la adolescencia representan el grupo poblacional reconocido *per se* como población vulnerable. Este reconocimiento se fundamenta en La Convención de los Derechos del Niño de 1989, que implica para los Estados signatarios y partes, hacer esfuerzos adicionales para garantizar la protección de sus derechos.

Para el caso colombiano, su evolución normativa no fue precisamente expedita; en sus inicios, el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) no reconocía a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Posteriormente la Ley 12 de 1991 incorpora a la legislación colombiana la Convención de los Derechos del Niño, año en el que también entra en vigencia la Constitución Política de Colombia. A pesar de esto y de los esfuerzos de las entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, fue solo hasta el año 2006, con la sanción de la ley 1098, que se habló en Colombia de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y a partir de este concepto, como sujetos de protección especial por parte de la familia, el Estado y la sociedad.

El *Código de infancia y adolescencia* llega para abatir el paradigma de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos minúsculos e incapaces de ejercer sus derechos y asumir responsabilidades; sin embargo, su aplicación no ha sido del todo pacífica, surgen con estos nuevos conceptos que cambian algunos muy arraigados por la costumbre, como el hecho de que ellos y ellas tienen derecho a expresarse libremente y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta o erradicar la violencia como un derecho del padre en el ejercicio legítimo de la crianza.

En materia procesal, también surgieron muchos cambios que desarticularon la función que hasta ese entonces venían desempeñando las autoridades administrativas, dando lugar a confusiones en el ejercicio de sus funciones y sobre todo, en lo referente a su competencia en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Posteriormente se expidió el Decreto reglamentario 4799 de 2007 para determinar la competencia entre comisarios y defensores de familia, siendo la violencia intrafamiliar el criterio determinante en su competencia.

A pesar de lo anterior, el concepto de violencia intrafamiliar, debido a su amplia interpretación, puede llegar a ser de aplicación subjetiva, surgiendo de esta manera los conflictos negativos de competencias; aunque estos últimos son comunes a todos los trámites judiciales y/o administrativos, el proceso administrativo de restablecimiento de derechos goza de una particularidad especial, su término perentorio, cuyo fin es proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se encuentren en una situación de amenaza o de vulneración.

El conflicto de competencia en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos puede representar la revictimización de estos sujetos de protección, en la medida que se dilate la protección inmediata de sus derechos, mientras se resuelve. Muchos han sido los esfuerzos del legislador por evitar esta revictimización, pero aún se encuentran obstáculos en estos trámites que dilatan su oportuna atención.

En esta investigación busca identificar los efectos del conflicto de competencias entre las autoridades administrativas, con relación al interés superior y carácter prevalente de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y finalmente establecer las posibles soluciones

que pueden plantearse estas autoridades para evitar dilaciones que afecten el curso de este proceso.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana”

Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la infancia, 30 de septiembre de 1990.

El principio de Protección Integral de los niños, las niñas y los adolescentes (En adelante NNA) fue acogido inicialmente como imperativo legal en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en el ordenamiento jurídico colombiano se define en la Ley 1098 de (2006) en cuatro componentes:

1. El reconocimiento como sujetos de derechos;
 2. La garantía y el cumplimiento de estos derechos;
 3. La prevención de su amenaza o vulneración; y
 4. La seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.
- También se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros y físicos y de personal capacitado. (art. 7).

Son muchos los esfuerzos de la doctrina por dar alcance al concepto de protección integral. En el caso del *Código de infancia y adolescencia* colombiano, el ejercicio adelantado fue el de la dinámica misma de los tratados internacionales, especialmente la Convención de los Derechos del Niño, es decir, se constituyó inicialmente desde reconocimiento de los derechos, pasando por el deber de regularlos a través de políticas públicas que garanticen su protección. En este sentido, el concepto de protección integral se definió a partir del siguiente interrogante: ¿Qué debe hacer la familia, la sociedad y el Estado para asegurar la protección integral de un niño, niña o adolescente? Para

responder esta pregunta es necesario establecer que, en desarrollo de este principio, se les reconoce a los NNA como sujetos de derechos, tanto de aquellos que le son propios a toda persona, como los derechos específicos reconocidos al grupo exclusivo de población entre los 0 y los 18 años, siendo responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado garantizar a los NNA el ejercicio pleno de sus derechos.

Para dimensionar el problema, conviene presentar algunas cifras sobre indicadores clave reportados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– (ICBF, 2021) de Colombia, basado en varias fuentes como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia –SSDIPI–, administrado por el Ministerio de Educación Nacional. Estas cifras son indicadores del fenómeno de la violación de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y permiten dimensionar la magnitud del problema en el país.

En primer lugar, 1.433.367 niños y niñas con educación inicial se encontraban en el marco de la atención integral en 2019. Esto significa que un millón y medio de niños y niñas entre 0 y 6 años requieren la atención del ICBF. Los niños y las niñas que reciben educación inicial son los que asisten a servicios para la primera infancia del ICBF, para lo cual los maestros son acompañados con el fin de mejorar los ambientes educativos mediante la dotación pedagógica. “En esta atención se incluyen también mujeres gestantes” (ICBF, 2021).

La cifra general remite a asuntos específicos como los delitos sexuales a los que se ven sometidos los NNA, que se mide por el número de denuncias por este tipo de delitos. En un rango de edad entre 0 y 17 años, la cantidad de denuncias fue de 27.811

en 2018 (ICBF, 2021). Esto significa que diariamente se presentaron 76 denuncias por abuso sexual a niños, niñas y adolescentes en Colombia.

La tasa de violencia contra NNA asciende a 257,6 casos por 100.000 habitantes en noviembre de 2019, lo que significa que un 2,57% de los niños reciben algún tipo de violencia diariamente, lo que equivale a 39.804 casos. Y en la familia, la tasa de violencia contra los NNA es de 153,7 por cada 100.000 habitantes, lo que indica que el mayor índice de violencia contra la población infantil se da en los propios hogares.

En la violencia general se incluye el castigo físico, verbal y psicológico como pauta de crianza, al respecto, el ICBF plantea lo siguiente:

La violencia contra los niños, niñas y adolescentes ha estado influenciada por la concepción y el trato que culturalmente se le ha dado a la infancia y la adolescencia, y a la naturalización de prácticas violentas como formas de educación y crianza validadas y aceptadas en la sociedad (ICBF, 2022).

Adicionalmente, la negligencia y el descuido de los padres o los cuidadores, la exposición al consumo del alcohol, al tabaco, a sustancias psicoactivas y cualquier otra situación de hecho que pueda poner en riesgo el adecuado ejercicio de sus derechos, algunos de ellos consagrados en el artículo 20 (Ley 1098, 2006). Estas vulneraciones se destacan en su entorno familiar o social más próximo y como consecuencia de la negligencia y el descuido de la familia, el inadecuado ejercicio de la crianza y la escasa capacidad de atención y respuesta de las entidades encargadas de la protección y la atención a la infancia.

Ante la evidente vulneración de los derechos de los NNA, corresponde a las autoridades del Estado restablecerlos a través de la atención prioritaria y diferenciada de

cada uno de ellos y sus familias, considerando sus individualidades sociales, familiares y culturales. En desarrollo de ese principio de protección integral, la legislación colombiana reconoce veintidós derechos a los NNA, siendo estos adicionales a los otros reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado colombiano y en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Cada uno de los derechos reconocidos a este grupo poblacional en la legislación tiene una entidad responsable en lo público y lo privado encargada de su protección y garantía. De manera que la responsabilidad del derecho a la salud está dirigida por el Ministerio de la Salud y las secretarías departamentales y municipales, el derecho a la educación en cabeza del Ministerio de Educación, o el derecho a la identidad, cuya responsabilidad es de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adicionalmente, en cumplimiento de las funciones del Estado, se ha designado la concurrencia de actores, instituciones, entidades y autoridades administrativas y judiciales encargadas de la prevención, atención, garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA, de modo que el Capítulo III de la Ley 1098 (2006) define las autoridades competentes para garantizar y restablecer los derechos de los NNA, donde se ubican las Defensorías y las Comisarías de Familia.

Así mismo, la Ley 1098 (2006) conjuga los trámites y las actuaciones administrativas que se deben adelantar para lograr el objetivo de esta Ley, de modo que los casos que se presentan gozan de tratamiento ágil, preferencial y perentorio, lo que debe garantizar la atención diferencial que requieren los NNA y la necesidad de restablecerles unas condiciones de vida dignas, y que se les permita desarrollarse de manera integral para que puedan ejercer sus derechos en la sociedad. Así lo ha

dispuesto (Congreso de la República de Colombia, 2006) en su artículo 5, cuando dispone que las normas sobre los NNA, contenidas en mencionada ley, son de orden público, y sus principios y reglas son de carácter irrenunciable y preferente frente a otras disposiciones contenidas en otras leyes.

A pesar de haber sido expedida la ley, confirmada por la jurisprudencia respecto a la amplia definición de las competencias, su ámbito de aplicación y jurisdicción, definiéndose claramente las competencias en el ámbito territorial y funcional, es obligación del Estado, a través de sus autoridades administrativas, proteger, garantizar y restablecer los Derechos vulnerados a los niños, las niñas y los adolescentes de manera prioritaria y perentoria, pero ¿hasta qué punto se cumple cabalmente con dicho mandato legal? Recuérdese que se debe garantizar la efectividad de un trámite administrativo que busque la reparación del daño y propiciar el ejercicio de los derechos de la infancia cuando las autoridades administrativas encargadas de tal fin crean conflictos de competencias que ocasionan dilaciones injustificadas y que entorpecen el desarrollo del proceso que tiene un término perentorio que garantiza su atención prioritaria.

Esto se debe a que la concepción de Violencia Intrafamiliar establecida en la Ley 294 de 1996 también ha ido evolucionando con la inclusión de preceptos jurisprudenciales que definen o interpretan dicha concepción, lo que ha hecho que gran parte de las actuaciones administrativas terminen siendo atendidas como asuntos de violencia intrafamiliar, cuando el hecho generador de la vulneración de derechos sea otro, como el consumo de sustancias psicoactivas, por ejemplo. También es atribuible el conflicto de competencias por el desconocimiento de las funciones de las autoridades

administrativas y de las formas de adquirir nuevas funciones de manera concurrente, subsidiaria, territorial y de prevención.

Lo señalado interfiere directamente en la correcta aplicación de los principios establecidos en la Constitución Política, la Ley 1098 y los convenios y tratados internacionales. A pesar de que se han hecho modificaciones legales, como las efectuadas por la Ley 1878 (2018) que ordena tramitar ágilmente los conflictos de competencia, esto no resuelve la discrecionalidad que tienen los funcionarios en la interpretación de la Ley.

En conclusión, el conflicto negativo de competencia entre las autoridades administrativas vulnera especialmente el principio de interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, al no haber una medida que garantice el restablecimiento efectivo de sus derechos y determine su situación jurídica, lo cual atenta contra el fin del restablecimiento de sus derechos y de restaurar su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para ejercer efectivamente los derechos que le han sido vulnerados.

De acuerdo con las circunstancias descritas, se formuló la pregunta de investigación ¿Cuáles son las causas, razones y efectos del conflicto de competencias entre las autoridades administrativas en el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia?

Objetivos

Objetivo General

Establecer las causas del conflicto de competencias entre las autoridades administrativas competentes en el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia, para determinar sus efectos y formular posibles soluciones que permitan agilizar los procesos.

Objetivos Específicos

- Reconocer en la práctica y en las normas del ordenamiento jurídico colombiano las competencias de las Comisarías de Familia y de las Defensorías de Familia para la determinación de la competencia en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
- Definir los criterios determinantes de las competencias de las autoridades administrativas para restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
- Identificar los efectos generadores del conflicto de competencias de las autoridades administrativas en los procesos de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

JUSTIFICACIÓN

A pesar de que la norma define el criterio diferenciador de competencias entre las autoridades administrativas –Comisaría de Familia o Defensor Familia–, se suscitan confusiones entre estas, principalmente cuando la situación de amenaza o vulneración de derechos se deriva de hechos de maltrato en la familia o si, a pesar de que este no sea el motivo de la denuncia, ingreso o petición, termina siendo el criterio determinante al establecer la competencia.

Teniendo en cuenta que los hechos que constituyan Violencia Intrafamiliar derivan en situaciones en las cuales las autoridades administrativas como los defensores de familia, arguyendo su existencia, trasladan procesos a las Comisarías de Familia argumentando que no son competentes, estas situaciones producen dilaciones injustificadas en los procesos administrativos, que muchas veces terminan revictimizando a los NNA.

A partir de lo anterior, es preciso obtener claridad sobre los criterios asumidos por las autoridades administrativas al determinar cuál es la competente para adelantar los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos, y así contribuir a mejorar la articulación entre las autoridades y los funcionarios encargados para que se garantice de manera eficaz el cumplimiento de los fines del Estado en relación con la garantía de los derechos de los NNA que han sido víctimas de la vulneración de sus derechos para evitar la revictimización y crear confianza en las autoridades.

En el desarrollo de esta propuesta investigativa, se identificarán las consecuencias que se producen en los procesos administrativos de restablecimiento de

derecho adelantados en favor de NNA, producto del conflicto de competencias originado por las entidades encargadas de su trámite. Esto servirá para diseñar estrategias que promuevan la eficacia de las actuaciones administrativas con la estricta observancia de los preceptos legales que permitan despejar las interpretaciones subjetivas que retrasan los procesos.

Con la presente investigación se pretende visualizar la revictimización de la que son objeto los NNA de 0 a 18 años, sujetos titulares de derechos, de acuerdo con lo dispuesto en las normas, que se encuentran en situación de vulnerabilidad de sus derechos, por los conflictos de competencia que se suscitan entre las autoridades administrativas encargadas de restablecer los derechos de este grupo poblacional, definidas en las normas, lo cual vulnera el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes, de obligatorio cumplimiento, en garantía de los derechos prevalentes de esta población sujeto de especial protección constitucional.

METODOLOGÍA

Esta es una investigación que se desarrolla en abstracto, ya que nace de las incógnitas de una deficiencia jurídica o vacío de competencias de varios grupos disciplinarios, que si bien están encaminados en darle solución a su raíz jurídica no tiene un lineamiento claro y tácito en la ley para su efectiva aplicación. Por lo anterior se propone que debe ser aplicada buscando entre todos los conceptos un examen de datos de la experiencia jurídica, tratando de encontrar el orden de la construcción sistemática de los conceptos, aun como ya se mencionó, existiendo una realidad empírica, dado que ha sido la manera de desarrollarlo y analizarlo.

Es importante tener en cuenta que la naturaleza y énfasis de la presente investigación es de tipo jurídico, no obstante, el tipo de efectos estudiados por el conflicto de competencia de las autoridades administrativas tienen trascendental impacto en otras áreas de conocimiento como la social. Sin embargo, en materia de investigación el impacto es netamente jurídico por tanto los resultados y conclusiones datan de este tipo.

Por otra parte, el método de recolección de información empleado esta sustentado en resultados sociales que por falta de un procedimiento acorde y por las autoridades competentes llevaron a generar múltiples conflictos de competencia, desarrollándose de forma cualitativa como la observación y análisis textual de procedimientos con conocimiento por desarrollos laborales de los investigadores.

Con esta investigación jurídico - propositiva buscamos estudiar y evaluar las posibles y existentes fallas de los sistemas en la determinación de las competencias de los restablecimientos de derechos de NNA en la ciudad de Pereira, así como las normas que

los regulan, con el fin de proponer y aportar posibles soluciones buscando una mejor diligencia de las autoridades administrativas, en casos tan concretos e importantes como el restablecimiento de derechos en materia de violencia intrafamiliar.

La “ciencia” del derecho en su sentido amplio, sin tratarse realmente de una ciencia por no cumplir el método científico, no deja de ser una forma válida de interpretación y entendimiento social, por ello es necesaria para cualquier estudio del ser humano, y este proyecto de grado, guiado bajo el Método Hermenéutico, hará referencia a la interpretación de derechos, esa interpretación entendida por las autoridades administrativas, las que nacieron de la aplicación, la caracterización, el día a día y la costumbre.

Estará comprendido por el método exegético, sistemático y sociológico, buscando descubrir las contradicciones, deficiencias entre la norma o sistema jurídico en general.

Finalmente, esta investigación se desarrollará con una metodología cualitativa. Se tiene como premisa la observación del problema y el análisis del contenido base de la pregunta de investigación, con lo anterior, finalmente llegaremos a unas conclusiones de tipo propositivo y de profundización del tema, buscando con ella un estudio de la situación y el análisis de quienes a bien son parte y les compete su resolución.

MARCO REFERENCIAL

Marco Jurídico

La Constitución y el bloque constitucional

El año 1991 fue trascendental para Colombia, a partir del reconocimiento de la nación como Estado Social de Derecho, pues se promulga la Constitución Política en la que se define un nuevo ordenamiento jurídico, y se da especial reconocimiento a los derechos de los NNA y establece la necesidad de su protección y su atención especial. La protección de los derechos de los NNA en Colombia se consagra en la Constitución Política (1991), de acuerdo con los lineamientos internacionales sobre los derechos del niño, así:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Art. 44).

Como se observa en la Carta Política, además de especificarse los derechos especiales de la infancia, se establece el interés superior del niño, puesto que sus derechos prevalecen sobre los de cualquier otra persona y adicionalmente se reconoce a la familia, la sociedad y el Estado como los solidariamente responsables de la protección y garantía de sus derechos.

La Carta Política de 1991 representa un cambio significativo en el papel del Estado y sus instituciones en cuanto a la exigibilidad de derechos de los ciudadanos, respecto de la clásica concepción de un Estado que restringe el acceso a los derechos y que no se preocupa por evitar las acciones lesivas de otros ciudadanos y del mismo Estado; en este nuevo paradigma, no es suficiente que los Estados protejan a sus ciudadanos de violaciones de los derechos humanos, sino que deben generar condiciones positivas para el goce de estos derechos: acceso, atención, prevención, reparación y cuidado, de manera que las inequidades manifiestas entre grupos, comunidades e individuos y que representan barreras para el acceso a los bienes y servicios del Estado, sean abordadas y eliminadas por las Instituciones.

Al anterior tesis constitucional es reforzada por la (Unicef, 2007), cuando afirma que los NNA:

son sujetos jurídicos especiales lo que implica que en el ámbito mundial son el único grupo poblacional reconocido *per se* como vulnerable, y de allí su calificación de sujetos de derechos prevalentes y como los sujetos más importantes en el ordenamiento jurídico internacional y nacional, hecho que implica esfuerzos adicionales por parte de los Estados en materia jurídica, política y administrativa para asegurarles sin ninguna excusa la garantía y ejercicio de sus derechos. (p. 10).

En esta forma, las garantías para los adolescentes se refieren a su formación y a su participación en las decisiones relacionadas con su protección, su educación y su desarrollo.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1989), en la cual se establece la forma en la cual deben ser tratados los NNA en todos los ámbitos, y se les reconoce como sujetos de derechos.

Los niños, las niñas y los adolescentes gozan de especial protección legal y constitucional al reconocérseles como sujetos de los Derechos que le son propios a todas las personas, pero además tienen el reconocimiento de Derechos autónomos y específicos consagrados por el Universo Jurídico Nacional e Internacional como pertenecientes exclusivamente a la población menor de 18 años (Unicef, 2007, p. 13).

La Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989) incorpora el concepto de protección integral, que es la obligación de los Estados de asegurar a toda persona menor de 18 años, la garantía de sus derechos, la seguridad de su protección especial, el restablecimiento en caso de su vulneración, la provisión de políticas sociales para mejorar las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia, y asegurar el ejercicio de sus derechos.

La Ley

Estas normas constitucionales e internacionales que Colombia suscribe se materializan, inicialmente, en la Ley 75 (1968), que creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, como un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y de manera muy

escueta se le atribuye la protección de la infancia y la obligación de vigilar el cumplimiento de los deberes por quienes ejercen la Patria Potestad o Guarda sobre un menor de edad.

Además, en 1991 se sanciona la Ley 12 (1991) mediante la cual se incorpora en la legislación interna la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), con lo cual Colombia reconoce explícitamente su bloque constitucional respecto a la protección de la infancia.

Los niños, las niñas y los adolescentes gozan de especial protección legal y constitucional al reconocérseles como sujetos de los Derechos que le son propios a todas las personas, pero además, tienen el reconocimiento de Derechos autónomos y específicos consagrados por el Universo Jurídico Nacional e Internacional como pertenecientes exclusivamente a la población menor de 18 años (Unicef, 2007, p. 13).

El principio del interés superior de los niños también se encuentra incorporado en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 3.1), al exigir que en:

Todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Corte Constitucional, Sentencia T-200, 2014).

Este principio del interés superior del niño se incorpora a la Legislación Colombiana en el Artículo 8 de la Ley 1098 de 2006, donde se define como: “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”, lo cual implica que las autoridades públicas y privadas encargadas de tomar decisiones

relacionadas con los niños, las niñas y los adolescentes, deban asumir decisiones en las cuales se garantice su bienestar prioritario.

En consecuencia con el principio del interés superior del niño, el trabajo legislativo colombiano realizado en 1989 se quedó corto regulando únicamente el proceso para restablecer los derechos de las personas menores de 18 años, caracterizan nueve situaciones irregulares y no normalizan los temas de garantía de derechos, de políticas sociales y de prevención.

La Reglamentación

Antes de la Constitución de 1991, fue expedido el Decreto 2737 (1989) –*Código del Menor*–, en el que se crearon las Comisarías de Familia como entidades de carácter policivo, permanente, como una figura autónoma y no perteneciente al ya existente Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de las cuales su número y organización depende de los concejos Municipales y Distritales, y sus funciones consistían en apoyar los trámites administrativos y judiciales relacionados con la protección de personas menores de edad y la prevención y atención de la violencia intrafamiliar.

No obstante, al presentarse conflicto de competencia entre las autoridades administrativas, este término puede llegar a dilatarse, con las consecuencias disciplinarias que ello acarrea, pero aún más importante, vulnerándose el principio de Interés Superior de los NNA al no haber una medida que garantice el restablecimiento efectivo de sus derechos.

La Unicef (2007) concluyó que, a partir de 1991, se reconoce la necesidad de modificar el Código del Menor (Decreto 2737, 1989), y así ajustarlo a los avances

constitucionales en materia de Derechos Humanos y a las disposiciones internacionales de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se señalan esos derechos y los compromisos que los Estados que la suscriban deben cumplir para garantizarlos. No obstante, y a pesar de los esfuerzos emprendidos entre organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y organismos internacionales, esta reforma solo se logra llevar a cabo en noviembre de 2006, con la sanción del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006 (pág. 5).

A pesar de la condición de vulnerabilidad de los NNA, su aparición en las políticas públicas del Estado ha sido relativamente reciente y se ha venido implementando paulatinamente, lo que ha hecho posible que sean reconocidos como sujetos de derechos autónomos y de especial protección constitucional y legal.

La Jurisprudencia

La sentencia T-844 (2011), que trata de la “Agencia oficiosa en tutela de niños, niñas y adolescentes”, había derivado en una especie de “limbo jurídico”, donde los niños cuyos derechos habían sido vulnerados no eran reintegrados a sus familias, ni declarados en situación de adoptabilidad y en consecuencia no era definida su situación jurídica:

No puede olvidarse la condición de indefensión en la que se encuentran los menores, en razón a su edad, por lo que es preciso advertir que la búsqueda de la familia extensa debe ponderarse siempre con los derechos e intereses de los niños. Dicha búsqueda no puede tener una prevalencia tal que se desproteja a un niño o niña de la posibilidad de tener una familia. Se ha de buscar un delicado y fino equilibrio entre darle a un menor esa opción de estar con su familia extensa sin que ello implique que pase el tiempo

hasta un punto en que se dificulte considerablemente la posibilidad de ser adoptado. Motivo por el cual, los funcionarios encargados de esta función deberán hacerla acuciosamente pero dentro de un término razonable, es decir, no puede prolongarse indefinidamente y dejarse en suspenso la protección definitiva de los menores.

4.5. En resumen, el interés superior del niño, considerado en la situación concreta de la niña o del niño que se trate, es un factor que ningún juez o autoridad administrativa puede dejar de considerar (Corte Constitucional, Sentencia T-024, 2017).

La necesidad que se venía evidenciando en las sentencias constitucionales en adelantar las actuaciones del proceso de restablecimiento de derechos en un término más razonable cobra especial importancia debido a los efectos negativos que puede tener la institucionalización de los NNA. En efecto, en decisión a una acción de tutela la Corte Constitucional (2015) se refirió a esta situación:

La institucionalización de niños, niñas y adolescentes por motivos de salud y cuidado personal es una medida que, si bien tiene propósitos de protección, se encuentra sometida a estrictos controles con el fin de velar por su interés superior y derechos fundamentales. La institucionalización puede verse acompañada de importantes consecuencias negativas para la persona sometida a ella, lo que impone el deber de considerar cualquier alternativa menos lesiva para lograr el fin pretendido.

(...) De lo anterior se deriva que la institucionalización está regida por dos parámetros estrictos: el principio de necesidad y el interés superior del niño. Solo cuando se satisfagan estos dos requisitos puede procederse a una ubicación que signifique su institucionalización, pues esta implica la separación del niño, niña o adolescente de su núcleo familiar y comunidad, lo cual sin duda puede conllevar a traumatismos en su desarrollo integral. Por ello, entra en tensión con el derecho de los niños a tener una

familia y no ser separados de ella, a disfrutar de la vida en comunidad y a la libertad personal (Sentencia T-663).

La Corte Constitucional (2014) ha indicado que:

El principio del interés superior de los niños también se encuentra incorporado en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 3.1), al exigir que en:

Todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Sentencia T-200).

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados (Corte Constitucional, Sentencia T-736, 2013).

El Código de infancia y adolescencia

El Código de la infancia y la adolescencia (Congreso de la República de Colombia, 2006) dispone la atención de las necesidades constitucionales y legales de los niños, las

niñas y los adolescentes y la protección integral de la familia como núcleo de la sociedad, lo que implicó la asignación de funciones a las autoridades encargadas de materializar esta protección, después, se expidió el (Decreto 4840, 2007), por el cual se reglamentan algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, que posteriormente se compilaron en el Decreto 1069 (2015), que se encuentran en vigencia y van a ser objeto de análisis en el presente trabajo.

El Código de infancia y adolescencia define las autoridades administrativas y judiciales encargadas de la protección y atención integral de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y dispone de un amplio catálogo de derechos propios de esta población sujeta a protección especial, que deben ser reconocidos, garantizados, protegidos y restablecidos en caso de ser vulnerados, así:

Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos (Congreso de la República, 2006, art. 7).

Según el citado código estas obligaciones corresponden a la familia, el Estado y la sociedad, a lo cual se le denomina corresponsabilidad, según el Artículo 44 de la Constitución Política. Lo que significa que, para garantizar el mandato constitucional, la

Ley debe superar la responsabilidad subsidiaria de la familia y el Estado, y que está contenida en el Código del Menor (Decreto 2737, 1989), para dar paso al concepto de corresponsabilidad, según el cual, cada una de las entidades enunciadas tienen sus propias funciones, deberes y obligaciones.

En cumplimiento de las funciones del Estado, se ha designado la concurrencia de actores, instituciones, entidades y autoridades administrativas y judiciales encargadas de la prevención, la atención, la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Así, pues, el capítulo III del *Código de infancia y adolescencia*, define las autoridades competentes para restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, entre las que están las Defensorías y Comisarías de Familia. Además, conjuga todos los trámites y actuaciones administrativas especiales que se deben adelantar para hacer cumplir esta Ley, los cuales gozan de un trámite, ágil, preferencial y perentorio para garantizar los requerimientos de los niños, las niñas y los adolescentes; y la necesidad de restablecerles unas condiciones de vida dignas, donde se les permita desarrollarse de manera integral y puedan ejercer sus derechos en la sociedad.

Las Defensorías de Familia se encuentran definidas en la Ley 1098 (2006), como: dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial. (Art 79).

En esta forma, la misma norma establece que las calidades necesarias para ser Defensor o Comisario de Familia son idénticas, y son las siguientes:

1. Título profesional de abogado en ejercicio y con tarjeta profesional vigente;
2. Título de posgrado en derecho de familia, derecho civil, derecho administrativo, derecho constitucional, derecho procesal, derecho penal, derechos humanos o en ciencias sociales, siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa o títulos afines con los citados, siempre que guarden relación directa, clara e inequívoca con las funciones asignadas al comisario de familia o al defensor de familia.
3. Dos (2) años de experiencia relacionada con las funciones del cargo. En los municipios de quinta y sexta categoría, se podrá acreditar un (1) año de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo.
4. Contar con las competencias que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública para el ejercicio del cargo, las cuales deberán evaluarse a través de pruebas específicas.
5. No tener antecedentes penales, disciplinarios ni fiscales, ni encontrarse inhabilitado por normas especiales, especialmente en el registro de ofensores sexuales. (Ley 1098, 2006, Arts 84 y 85).

La norma citada previamente establece en los artículos 82 y 86 las funciones para cada autoridad administrativa, que son diferenciadas y reglamentadas específicamente por el Decreto 4840 (2007), (compilado por el Decreto 1069 2015), y en el Artículo 7

dispone como criterio diferenciador de competencia, que en los municipios donde concurren Defensorías y Comisarías de Familia lo siguiente:

El Defensor de Familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar..., mientras que "...El Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar (Art. 7).

La Familia en las normas sobre protección de la niñez

La consideración de la Familia como el núcleo fundamental de la Sociedad hace que en el Ordenamiento Jurídico Colombiano se establezcan normas que garanticen su protección, garantía y restablecimiento. Para este fin, se expide la Ley 294 (1996), de la cual se puede concluir que la violencia intrafamiliar es el daño físico, psíquico, o daño a la integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión ocasionado a una persona por otro miembro del grupo familiar.

En principio, para la Constitución Política de Colombia (1991), la Familia "se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla" (art. 42); sin embargo, el concepto de Familia ha ido evolucionado, y en este punto, se cierra con conceptos como el establecido en la Sentencia 28099, que dice:

Es una estructura social que se construye a partir de un proceso que genera vínculos de consanguinidad o afinidad entre sus miembros. Por tanto, sin bien la familia puede

surgir como un fenómeno natural producto de la decisión libre de dos personas, lo cierto es que son las manifestaciones de solidaridad, fraternidad, apoyo, cariño y amor; lo que estructuran y le brindan cohesión a la institución (Consejo de Estado, 2013).

Según esta sentencia del Consejo de Estado, la Familia no se limita únicamente a la nuclear y se incluyen también otras personas, familiares o parientes, no obstante, para efectos de determinar la competencia de las autoridades administrativas en la protección y defensa de sus derechos, se entiende que integran la familia los consagrados en la Ley 294 (1996), a saber:

La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

Para los efectos de la presente Ley, integran la familia:

- a) Los cónyuges o compañeros permanentes;
- b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;
- c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;
- d) Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica (Art. 2°).

La Ley 1878 de 2018 modifica algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, llenando vacíos en algunas disposiciones, precisando otras e incorporando temas nuevos que dan claridad en su interpretación y aplicación; su más importante aporte es delimitar el término dispuesto a las autoridades administrativas para definir la situación jurídica de los NNA, lo que no había sido definido claramente en la Ley 1098 y como consecuencia, las autoridades administrativas perpetuaban las medidas provisionales de

restablecimiento de derechos, sin que esto garantizara el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Política, los tratados Internacionales y la Ley. Establece entonces el término de dieciocho meses contados a partir del conocimiento de la amenaza, inobservancia o amenaza de los NNA, al cabo del cual la autoridad administrativa tendrá que asumir una decisión definitiva en la cual prevalezca el interés superior del NNA.

En relación con el conflicto de competencias, el Consejo de Estado (2007), ha afirmado:

puede ocurrir que dos o más autoridades se consideren competentes para conocer de un asunto de naturaleza administrativa o que, por el contrario, juzguen ser incompetentes para tal efecto. Con el objeto de resolver conflictos de esta índole, el ordenamiento jurídico colombiano establece un procedimiento que se encuentra en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (11001-03-06-000-2017-00121-00, 2017).

En el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, la norma especial contempla el trámite sobre el conflicto de competencias entre las autoridades administrativas, disponiéndose en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, que modifica el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006 en un trámite eficaz y oportuno que no consiente la desatención de las necesidades y los derechos de los NNA mientras se resuelve el conflicto de competencias por la autoridad judicial competente.

En la tabla 1 se detalla el desarrollo normativo del tema abordado:

Tabla 1. Desarrollo Normativo Infancia y Adolescencia

NORMA	¿De qué trata?
Constitución Política de Colombia	En el artículo 42 establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y en el artículo 44 establece los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes.
Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989	Proclamada y adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989. En ella se establecen los derechos inalienables de todos los niños y las niñas, y también las obligaciones de los Estados, los poderes públicos, los padres, las madres y la sociedad en su conjunto, incluidos los propios niños y niñas para garantizar el respeto de esos derechos y su disfrute por todos los niños sin distinción de ningún tipo. (https://www.savethechildren.es)
Ley 75 de 1968	Crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.
Ley 12 de 1991	Por la cual se incorpora en la Legislación la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
Ley 294 de 1996	Mediante la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir remediar y sancionar la violencia Intrafamiliar.
Ley 1098 de 2006	Por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la adolescencia para la atención de las necesidades constitucionales y legales de los niños, las niñas y los adolescentes.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ley 1878 de 2018	Modifica algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, que llena vacíos en algunas disposiciones, precisa otras e introduce temas nuevos que aclaran su interpretación y aplicación.
Ley 2126 de 2021	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.
Decreto 2737 de 1989	Por medio de la cual se expide el Código del Menor y crea las Comisarias de Familia como entidades de carácter policivo, permanente, como una figura autónoma y no perteneciente al ya existente Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Decreto 4840 de 2007	Por el cual se reglamentan algunos artículos del <i>Código de Infancia y Adolescencia</i> y se determina el criterio diferenciador de competencia funcional entre las autoridades administrativas.
Decreto 1069 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector de la Justicia y del Derecho que compila el Decreto 4840 de 2007.

Ley 2126 de 2022	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.
------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Marco Conceptual

En desarrollo de la pregunta de investigación planteada, es necesario establecer el concepto de violencia intrafamiliar desde el sistema jurídico colombiano. En donde el órgano legislativo la define como:

toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo. (Ley 2126, 2021).

Ahora bien, para determinar claramente los sujetos activos de la conducta, además de especificarse aquellos integrantes de la familia que conviven o no bajo la misma unidad doméstica, en el mismo artículo se atribuye su responsabilidad a las siguientes personas:

a. Las y los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.

b. El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor o progenitora.

c. Las Personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta, que no sean parte del núcleo familiar, y de los integrantes de la familia.

d. Personas que residan en el mismo hogar o integren la unidad doméstica sin relación de parentesco.

e. Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad. (Ley 2126, 2021).

Es relevante aclarar que, esta disposición acoge a todos los miembros de la familia sin distinción de edad, aclarándose que el trámite administrativo de violencia intrafamiliar para las personas mayores de 18 años, además de tener otra regulación normativa, se distingue en su procedimiento del trámite a adelantarse con los menores de edad. Tratándose entonces de niños, niñas y adolescentes, cuando la vulneración de derechos se suscita en el contexto de la violencia intrafamiliar, el parágrafo 1 del artículo 13 IBIDEM, dispone que la autoridad administrativa competente deberá escoger el procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006 (Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos) o la norma que la modifique o adicione, sin perjuicio de que adicionalmente se adopten las medidas de protección o las demás que sean necesarias.

Así las cosas, con el objetivo de introducir ciertas categorías desarrolladas a lo largo del trabajo, la presente sección presenta su significado además a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1098, expedida por el Congreso de la República (2006).

El concepto de niño y todo su contenido político y jurídico surge en 1989, en el ámbito de los derechos de la niñez con la proclamación de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que lo define en el Artículo 1, así:

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (ONU, 1989).

El principio del interés superior de los niños también se encuentra incorporado en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 3.1), al exigir que en:

todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Corte Constitucional, Sentencia T-200, 2014).

Por otro lado, la aplicación del principio de protección integral se establece Ley 1098 como el reconocimiento de “niños niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y el cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior” (Congreso de la República de Colombia, art. 7).

Así mismo, el artículo 50 de la misma Ley define el restablecimiento de derechos como: “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”. (2006)

Los NNA, pueden restablecer sus derechos por tres situaciones, como lo expresa el ICBF, siendo estos:

1. *Inobservancia*: consiste en el incumplimiento, omisión o negación de acceso a un servicio, o de los deberes y responsabilidades ineludibles que tienen las autoridades administrativas, judiciales, tradicionales nacionales o extranjeras, actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sociedad civil y personas naturales, de garantizar, permitir o procurar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes nacionales y extranjeros que se encuentren en el territorio colombiano o fuera de él.
2. *Amenaza*: consiste en toda situación de inminente peligro o de riesgo para el ejercicio de los derechos de todos los niños, las niñas o los adolescentes.
3. *Vulneración*: Es toda situación de daño, lesión o perjuicio que impide el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Los niños, las niñas y los adolescentes buscan restablecer sus derechos con el fin de que la autoridad administrativa competente prevenga, proteja, garantice y restablezca sus derechos, de manera oficiosa o a partir de una petición verbal o escrita, telefónica o virtual originada por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera (ICBF, 2010).

Corresponde al Estado, a través de sus autoridades administrativas, el restablecimiento de los derechos, entendiéndose como:

quienes desempeñan cargos de la administración nacional, general y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia (Sentencia , 2009).

La legislación colombiana incluye dos autoridades administrativas para tratar los asuntos de violación de derechos de los NNA: las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1098 en su artículo 85, las Comisarías de Familia son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley (Congreso de Colombia, 2006).

Por su parte, las Defensorías de Familia, según en la misma ley, son:

dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista (Congreso de la República de Colombia, 2006).

La autoridad encargada o que tendrá competencia será la del lugar donde se encuentre el NNA. Y si este se encuentra fuera del país, la autoridad competente será la del lugar donde haya tenido su última residencia en el territorio nacional.

En los territorios del Estado colombiano en donde no exista Defensor de Familia, las funciones que la Ley 1098 de 2006 le atribuye, serán cumplidas por el Comisario de Familia. De no existir este último, corresponderán al Inspector de Policía, sin embargo, algunas funciones como la declaratoria de adoptabilidad, la autorización para la adopción y el otorgamiento del consentimiento del NNA para la adopción siguen siendo competencia exclusiva del Defensor de Familia.

Para el ICBF, los defensores de familia, los comisarios de familia y los inspectores de Policía, estos últimos con su competencia subsidiaria o residual, a través de sus actuaciones administrativas, procurarán por el restablecimiento de los derechos reconocidos a la niñez y a la adolescencia (ICBF, 2010)

Cuando en cumplimiento de los derechos de los NNA se determine situación de inobservancia, vulneración o amenaza de uno de los derechos consagrados en el artículo 20 de la Ley 1098 de 2006, la autoridad competente deberá iniciar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos de manera inmediata y proceder de conformidad con lo establecido en el *Código de infancia y adolescencia* en sus artículos 99 y siguientes.

A partir de la valoración de la situación actual del NNA, la autoridad administrativa podrá tomar cualquier medida dispuesta en la ley 1098 de 2006, como aquellas del artículo 53. Como se menciona en el Concepto 35 expedido por el ICBF.

Estas medidas pueden ser provisionales o definitivas y deberán ser proporcionales con el derecho amenazado o vulnerado, garantizando, en primer término, el derecho del niño, la niña o el adolescente a permanecer en el medio familiar siempre y cuando este sea garante de sus derechos (ICBF, 2013).

Gutiérrez M. Et al. (2003) citado por (Sierra et al., 2006) entiende por violencia intrafamiliar “toda acción u omisión protagonizada por uno o varios miembros de la familia a otros parientes, o bajo la unidad domestica infringiendo daño físico, psicoemocional, sexual económico o social” (p. 82).

A pesar de estar definidos los criterios que determinan la competencia funcional y territorial de las autoridades administrativas, es inevitable la presencia de conflictos

negativos de competencia, que interfieren con el adecuado y prioritario trámite que debe desarrollarse en estas actuaciones administrativas. La Ley 1437 de 2011, dispone que:

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

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado (Congreso de Colombia, 2011).

Esta definición implica que los conflictos de competencia se suscitan ante la inconformidad de una autoridad en asumir la competencia, en el caso de las autoridades administrativas encargadas de restablecer los derechos, estas tienen la obligación de observar el bien mayor y de ponderar las decisiones en relación estricta con la garantía y el ejercicio de los derechos.

A pesar de ser clara la definición de las competencias de las autoridades administrativas, es posible que esta aplicación sea subjetiva, es decir, que cada persona que atienda una decisión es la que definirá su interpretación y aplicación.

Por lo anterior, es importante entender las diferencias que hay entre un Acto Administrativo reglado y uno discrecional, para Navarro (2013), mientras el acto administrativo reglado hace alusión a la simple ejecución del mandato legal, el acto discrecional confiere cierto margen de libertad para su aplicación, pero dentro del marco del principio de legalidad.

El acto administrativo discrecional se diferencia del acto reglado, porque mientras este último se refiere a la simple ejecución de la ley, aquel alude a los casos en los que se da cierto margen de libertad para comprender y aplicar la norma. La discrecionalidad es necesaria, por ejemplo, cuando la ley prevé dos posibles actuaciones sin que ninguna de ellas se imponga con carácter obligatorio o cuando la legislación se limita a señalar fines sin especificar los medios necesarios para alcanzarlos. Cuando no está dissociada del ejercicio de las facultades discrecionales de una autoridad constituida, la discrecionalidad es contraria a la arbitrariedad (Navarro, 2013, p. 200).

ESTADO DEL ARTE

En el rastreo de literatura se procedió por categorías de búsqueda, de tal manera que en las bases de datos se pudieran obtener los textos más representativos sobre cada categoría. Estas categorías se buscaron en el tesoro de la Unesco, porque en esa forma coincide con el criterio de muchas revistas indexadas que utilizan este tesoro en las palabras clave de sus artículos.

La primera categoría de búsqueda fue “Derechos del niño”. Cabe resaltar que en esta categoría se habla del niño y no de los niños, las niñas y los adolescentes, porque en esa forma aparece en la Unesco y así es el título “Declaración de los derechos del niño” del 20 de noviembre de 1989, promulgado por la ONU.

Derechos del niño

En esta categoría se encontró, en primer lugar, una serie de artículos y de libros titulados “Los derechos del niño”, cuyas fechas se remontan desde (Blanco, 1933), hasta el artículo más reciente (González & Chougui, 2017). Los artículos describen, en general, las disposiciones de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños y niñas y adolescentes, ambientan su difusión como una necesidad para que se respeten y se protejan: (Cots, 1990; Foster, 1996; Romanos & Rodríguez, 2000; Mangas, 2008; Bejerano, 2009; Acebal, 2010; Soroeta, 2011; González & Chougui, 2017).

En esta categoría se destacan muchos artículos dedicados a distintos aspectos de la Convención de Derechos del Niño, como lo indica Mercedes Carreras (1992), es el resultado de un proceso entre la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Por su parte, Cillero (2016) considera la

Convención como un reconocimiento internacional de los derechos del niño. Este artículo se publicó en un libro titulado *Tratado del menor*, dedicado a la protección jurídica de la infancia y la adolescencia.

Así las cosas, según Alcaide (2002), los tratados internacionales tienen formas propias, de acuerdo con los temas de cada tratado, de modo que un tratado sobre los derechos de la infancia requiere un análisis propio en relación con los tratados internacionales. Entre los textos encontrados sobre la Convención, se destaca el de Cardona (2012), donde se centra en tres aspectos de la Convención sobre los derechos de los niños: su significado, su alcance en los últimos 20 años y sus principales retos del futuro para los próximos 10 años. (Llorens, 2012) las consecuencias de lo anterior, creó más incertidumbre que fueron objeto de nuevas investigaciones concluyendo en más protección de los derechos de los niños en su línea investigativa. Por su parte, Carmen Martínez (2019) presenta las recomendaciones del comité de derechos de la infancia de la ONU para que se aplique correctamente el tratado proveniente de la Convención. En América Latina, las orientaciones de la Convención han sido aplicadas a medias, como lo indica Ruth Stanley (2002).

Ahora bien, como asuntos vinculados más estrechamente con el tema de nuestra investigación en relación con la primera categoría de búsqueda de literatura, se encontraron textos relacionados con los derechos del niño y su incidencia en la evolución de la justicia, que la autora del artículo, “Los derechos del niño como avance de la justicia”, Teresa Vicente (2007), analiza de manera puntual una perspectiva tanto global como local, donde resalta la responsabilidad de una forma compartida y solidaria entre los agentes intervinientes en el ámbito social, político, jurídico y familiar, al igual que

todas las instituciones de forma interdisciplinar como parte de un núcleo matriz de los derechos de los niños. Lo mismo que hace Villeta et al., (2009) en la Convención de los Derechos de los Niños, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, que buscó impulsar la cooperación nacional en el ámbito de los derechos de la infancia, incurriendo en una sistematización en torno a la protección social de todos sus derechos como un colectivo que busca de manera activa una democratización de la existencia de los niños; además, relaciona la participación con el derecho de los niños y las niñas a ser escuchados en los procesos de protección y, en general en todos los procesos sociales.

En un estudio comparado entre México y España, Oliva (2018) examina y da un estudio al sistema jurídico de protección de la infancia, donde finalmente concluye que en España hay fallas especialmente en la protección de las niñas y los niños migrantes, fenómeno que también ocurre en México, caso contrario en los demás sectores, donde España invierte más recursos en la protección de los niños y las niñas, situación que debería ser tomada por la legislación colombiana, incluso como estudio de este trabajo.

En la investigación titulada “Naturaleza del defensor de familia como institución garante de la eficacia de los derechos de la niñez y la adolescencia: ¿conciliador o juez?”, se evaluaron las actitudes de una muestra de defensores de familia adscritos a los Centros Zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Huila-Colombia). (Jiménez-Barros, 2012) El estudio revela sesgos con consecuencias moderadas al asociar los atributos de generatividad y desprotección relacionados con oficios, estrato socioeconómico y orientación sexual.

Entre los estudios sobre el tema, se encuentra uno realizado en Lorica, departamento de Córdoba, Colombia, titulado “Defensores de familia en la toma de

decisiones administrativas: Actitudes implícitas y explícitas” (Cleves, Polania, & Quiroga, 2018).

En su búsqueda de una respuesta, se habla del Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos –PARD– y con el interés superior de los NNA y las competencias de las autoridades administrativas. Se concluye que no debe haber un conflicto de competencias, ya que el asunto lo debe resolver quien por jurisdicción cubra el predio donde vive el niño, pero cabe preguntar cómo se resuelve el conflicto de competencias respecto a la autoridad, que es la responsable de adelantar el PARD.

Según el estudio titulado “Principio del interés superior frente al conflicto de competencias en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes” (Vélez, Torres & Ascúntar, 2016), no es solo lo que se escribe y estudia de los procesos administrativos de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes, sino la real forma de hacer efectivo su cumplimiento, la pedagogía y la comunicación que se hace de los procedimientos a la ciudadanía, y es por esto que los Derechos de NNA son responsabilidad del Estado, a través de sus autoridades públicas tienen el deber de informar, oficiar o conducir ante las autoridades o inspectores de policía, a todos los NNA que se encuentren en condiciones de amenaza, riesgo o vulnerabilidad.

Interés superior del niño

El interés superior del niño es pertinente para nuestro estudio desde la perspectiva teórica, puesto que el vínculo con la obligación del Estado de proteger a NNA en

obediencia a un mandato constitucional y de los tratados internacionales. Las investigaciones encontradas se refieren en su mayoría a la aplicación del principio respecto a alguna dificultad.

Se trata de casos en los que no se cumple este principio universal consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño. En efecto, se encuentran estudios como el de León y Vázquez (2021) en el que los autores reclaman la rendición de cuentas del representante legal del niño ante las autoridades, justamente en virtud de la prevalencia de los derechos del niño y de su interés superior. Por su parte, en su tesis doctoral, María Luisa Santamaría (2017) examina los límites del interés superior del niño en relación con una medida institucional de protección, de tal manera que presenta una visión crítica y relativa frente a la universalidad de la valoración del interés de las niñas y los niños como superior ante cualquiera que se compare.

En un artículo como sección de un libro sobre perspectivas de derecho comparado, Soledad Torrecuadrada (2021) introduce el interés superior de la niñez desde la perspectiva de la filiación, la gestación por sustitución y la responsabilidad de los padres. Del mismo modo, Mateos (2021) trata el tema del interés superior del niño como un problema teórico general. Por su parte, María del Carmen Díaz (2000) relaciona el derecho de las niñas y los niños a ser escuchados con su “interés superior”, puesto que ese interés no puede ser representado en lo que se refiere a su pensamiento propio y a sus opiniones.

Los derechos de los niños ante las instituciones públicas

Esta es la categoría que se aproxima más al problema de esta investigación, aunque, para entender el problema y, especialmente, para elaborar propuestas de solución, es necesario penetrar en las otras categorías y percibir hondamente, por ejemplo, la prevalencia de los derechos de la infancia y el interés superior de los niños y las niñas. Ahora bien, de los textos encontrados, se podían esperar muchos más de los escogidos para el análisis, pero hay varias dificultades: la primera es que las instituciones con las que interactúan los NNA son múltiples, entre las que está la familia, la escuela y las organizaciones de ayuda humanitaria, de modo que entre ellas no se esperan conflictos respecto a competencias distintas, puesto que la dificultad que inspira esta investigación se refiere a las competencias en la resolución de problemas judiciales o de policía, que son los que pueden suscitar controversias respecto a las competencias en las decisiones. Entonces, si se observan con atención los resultados de la búsqueda, no hay ni un solo texto que apunte a este problema específico en ningún contexto.

Los textos encontrados que más se aproximan al tema de los conflictos de competencias entre instituciones relacionadas con asuntos de la infancia tratan temas relacionados con las instituciones que atienden diferentes problemas relativos a los NNA. En primer lugar, Sánchez (2006) aborda los derechos de los niños y las niñas ante las instituciones públicas, y relaciona estos derechos con la familia respecto a los derechos y a las necesidades sociales. En un sentido semejante, Ravetllat (2018) estudia la naturaleza jurídica de las instituciones que atienden NNA, y concluye que, más allá de las normas, está la persona y su dignidad. Por su parte, Graciela Moreno (1998) firma un artículo publicado en un libro en el que hay varios textos con el mismo título: “El niño

como sujeto de derecho: el interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas”, por lo cual nos llamó la atención. Estos artículos fueron escritos para el X Congreso Internacional de Derecho de Familia, realizado en Mendoza (Argentina) del 20 al 24 de septiembre de 1998. Los autores coinciden en presentar algunos casos que ilustran el tema del interés superior del niño ante las instituciones jurídicas (Larrea, 1998; Mascaró & Pitrau, 1998; Crespo & Pérez, 1998; Maluf & Leyba, 1998).

Además, se encontró la tesis doctoral de Aceldo (2018), en la que aborda la realidad ecuatoriana respecto a las instituciones destinadas a proteger la niñez y la adolescencia. Esta tesis se centra en las funciones de dichas instituciones, pero no parece que entre estas se den conflictos de competencias. En este sentido, en Brasil se realizó un estudio titulado “Mapeamento das instituições do território: Possibilidades de atenção à infância” (Tavares, de Souza, Sandos, Martins, & Apostolico, 2018), en el que presentan un esquema del sistema de instituciones que atienden los asuntos de la infancia. Este texto es interesante porque introduce el concepto de sistema institucional para atender problemas sociales que, en este caso, se refieren a la infancia. No obstante, otro estudio brasileño encuentra que en ese sistema hay tensiones, especialmente cuando se trata de niños indígenas, como se indica en el artículo titulado *Indígenas crianças: tensões entre agentes e entre instituições para compatibilizar o direito da criação o direito do indígena* (do Nascimento, 2016).

Para comprender en el problema de los conflictos de competencias institucionales, se buscó en Google Escolar mediante la categoría de búsqueda “conflicto de competencias institucionales” y se encontraron dos textos. El primero presenta una solución de competencias institucionales en el nivel municipal en Ecuador (Torres, 2020).

Es preciso saber que en este país el modelo político administrativo les confiere a las regiones una independencia que puede confrontar en ocasiones las decisiones del nivel central. En este sentido, el artículo enfrenta, en primer lugar, el concepto de gobierno unitario descentralizado. En segundo lugar, examina varias sentencias de control de legalidad y constitucionalidad que abordan el conflicto de competencias en estos niveles. Y concluye con una reflexión sobre la relación entre ordenanzas, leyes y constitución. En todo caso, el tipo de conflicto institucional que presenta el artículo no es el que estudiamos en nuestro estudio, porque se trata de conflicto de niveles, y el que nos preocupa en este trabajo se refiere a conflictos en el mismo nivel local.

El segundo texto hallado se titula “Conflictos por límites competenciales en México (Sánchez, Cedillo & Cedillo, 2017). Este es un capítulo de un libro en colaboración que aborda el problema de los Estados federales y las competencias entre los niveles centrales y los Estados. Este artículo, al igual que el anterior, presenta los conflictos entre niveles y recurre al poder judicial de la federación para dirimir los casos.

En la investigación titulada “Naturaleza del defensor de familia como institución garante de la eficacia de los derechos de la niñez y la adolescencia: ¿conciliador o juez?” de (Jiménez-Barros, 2012), se evaluaron las actitudes implícitas y explícitas de una muestra de defensores de familia adscritos a los Centros Zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Huila-Colombia), frente a atributos relacionados con las dimensiones de vulnerabilidad o generatividad y conceptos correlacionados con factores sociodemográficos de los cuidadores. Lo anterior se llevó a cabo mediante un cuestionario de actitudes explícitas y cinco test de asociación implícita (oficios, sexo, estatus socioeconómico, orientación sexual y edad). Los resultados revelaron sesgos

implícitos y explícitos con efectos moderados al asociar los atributos de generatividad y vulnerabilidad con los conceptos relacionados con oficios, estrato socioeconómico y orientación sexual, revelando preferencias por oficios de tipo profesional, orientación sexual heterosexual y estatus socioeconómico alto. Estos hallazgos se discuten en torno a la relación entre cognición implícita y la toma de decisiones judiciales y administrativas, así como en torno a la necesidad de formación de los operadores legales acerca de esta relación.

Entre los estudios sobre el tema, se encuentra uno realizado en Lórica, departamento de Córdoba, Colombia, titulado “Defensores de familia en la toma de decisiones administrativas: Actitudes implícitas y explícitas” (Cleves, Polania, & Quiroga, 2018) que se hace esta pregunta:

¿Qué autoridad administrativa es la competente para conocer del trámite Administrativo de Restablecimiento de Derechos de una menor de edad, el Defensor de Familia que inició el PARD donde se le prestó la atención prioritaria a la niña o el Defensor de Familia del lugar donde reside la misma?

En su búsqueda de una respuesta, se habla inicialmente del Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos –PARD– y con el interés superior de los NNA; las competencias de las autoridades administrativas y se puede concluir que no debe haber un conflicto de competencias, ya que el asunto lo debe resolver quien por jurisdicción cubra el predio donde vive el niño, pero cabe preguntar cómo se resuelve el conflicto de competencias respecto a la autoridad responsable de adelantar el PARD, interrogante que intentaremos resolver en este trabajo.

Según el estudio titulado “Principio del interés superior frente al conflicto de competencias en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes” (Vélez, Torres & Ascúntar, 2016), no es solo lo que se escribe y estudia de los procesos administrativos de restablecimientos de NNA, sino la real forma de hacer efectivo su cumplimiento, la pedagogía y la comunicación que se hace de los procedimientos a la ciudadanía, y es por esto que los Derecho de niños, niñas y adolescentes es responsabilidad del Estado, a través de sus autoridades públicas; informar, oficiar o conducir ante la policía, Defensorías de Familia, Comisarías de Familia o inspectores de policía, a todos los NNA que se encuentren en condiciones de amenaza, riesgo o vulnerabilidad.

Como se observa, en ninguna categoría de búsqueda hay un texto que aborde el mismo problema que se estudia en esta investigación, de modo que en los antecedentes no se encuentra una sola referencia que apoye directamente las preocupaciones que animan este trabajo.

RESULTADOS

Reconocimiento de las competencias institucionales en el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Dado que el primer objetivo específico es “Reconocer en la práctica y en las normas del ordenamiento jurídico colombiano las competencias de las Comisarías de Familia y de las Defensorías de Familia para determinar la competencia en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes”, a continuación, presentamos los resultados:

Las Comisarías de Familia fueron creadas por el denominado Código del Menor (Decreto 2737, 1989), que fue derogado por el artículo 217 de la Ley 1098, que sustituyó el Código del Menor por el Código de Infancia y Adolescencia. El Decreto 2737 crea las Comisarías de Familia en los siguientes términos:

TÍTULO CUARTO. Comisarías de familia Ver el Acuerdo Distrital 10 de 1995, Ver el Acuerdo Distrital 54 de 2002 ARTICULO 295. Créanse las comisarías permanentes de familia de carácter policivo, cuyo número y organización serán determinados por los respectivos concejos municipales o distritales. (2006).

El Congreso de Colombia a través de la Ley 2126 del 4 de agosto de 2021, estableció en lo sucesivo, la regulación para la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia. Así, esta ley tiene por objetivo prescribir las disposiciones que permitan a las Comisarías de Familia gestionar y desarrollar su diseño institucional, también adicionar la atención especializada e interdisciplinaria que permita facilitar,

ampliar y de esta manera garantizar el acceso a la justicia de quienes estén en riesgo o hayan sido víctimas de violencia en el contexto familiar.

La ley establece las principales funciones del Comisario de familia, las cuales son de dos tipos: por un lado, las que tienen que ver con funciones gerenciales dentro de la Comisaría y por el otro las que tienen que ver directamente con sus competencias como Autoridad Administrativa. En este segundo sentido, vale la pena resaltar algunas funciones que trae la Ley 2126 (2021):

Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar.

Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar.

Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos de menores de edad cuyos derechos estén siendo amenazados o amenazados.

Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas y la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes.

Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores. (Art 13).

El carácter policivo de las Comisarías de Familia implica su posibilidad de intervenir en conflictos violentos en el ámbito familiar, como lo especifica la Ley 2126

(2021), que las reglamenta. En esta Ley se establece que su intervención se refiere especialmente a los actos violentos de género y de otra índole:

OBJETO. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones que otorguen herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar, ampliar y garantizar el acceso a la justicia por medio de la atención especializada e interdisciplinaria, con el fin de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar, según lo establecido en la presente ley (Congreso de la República de Colombia Art. 1).

Ahora bien, el carácter policivo de las Comisarías de Familia responde a una nueva concepción de la policía en la que esta no se limita al uso de la fuerza en las intervenciones civiles, sino que se extiende a la prevención, la orientación y la pedagogía ciudadana, como se observa en la misma Ley en la que se define su carácter según:

1. Respeto y garantía de los derechos humanos. Principio rector.
2. Oportunidad. Respuesta inmediata.
3. Eficacia. Respuesta eficaz a la violencia.
4. Eficiencia. La economía de recursos debe garantizar óptimos resultados.
5. Autonomía e independencia. Actuación *motu proprio* para proteger los derechos.
6. Debida diligencia. Poner fin a la violencia.
7. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Principio rector frente a la infancia y la adolescencia.

8. No discriminación. No se puede admitir la discriminación de ninguna clase.
9. Imparcialidad. Principio de actuación. Se debe garantizar el debido proceso.
10. Atención diferenciada e interseccional. Cada población requiere una atención diferente.
11. Enfoque de género. Es preciso superar el patriarcado, la homofobia y todo ejercicio abusivo de poder contra las mujeres y otros géneros.
12. Corresponsabilidad. La familia, la sociedad y el Estado son responsables del cuidado.
13. Coordinación: Las órdenes dirigidas por las Comisarías de Familia a otras instituciones para proteger y restablecer los derechos de las víctimas deben ser acatadas de forma diligente y oportuna.

Como se observa, las Comisarías de Familia gozan de independencia en sus decisiones, según la Ley 2126 en su artículo 5, tienen autoridad frente a otras instituciones destinadas a restablecer los derechos y tienen poder de decisión para intervenir en función del restablecimiento de derechos, mientras se ajusten a los criterios y los principios que buscan restablecer los derechos de las personas más débiles, entre quienes se incluyen los NNA. Además, su acción debe ser preventiva y pedagógica hacia el futuro.

La orientación de las Comisarías de Familia al tratamiento de la violencia intrafamiliar como factor de vulneración de los derechos de las personas más débiles se define de la siguiente manera:

Los comisarios y Comisarías de Familia serán competentes para conocer la violencia en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo.

También serán competentes cuando las anteriores conductas se cometan entre las siguientes personas:

a) Las y los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado.

b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor o progenitora.

c) Las personas encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta, que no sean parte del núcleo familiar, y de los integrantes de la familia.

d) Personas que residan en el mismo hogar o integren la unidad doméstica sin relación de parentesco.

e) Personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad (Ley 2126, Art 5, 2021).

Ahora bien, aunque la figura del defensor de familia ya existía en el Código del Menor (Decreto 2737, 1989), las Defensorías de Familia como instituciones fueron creadas como tales por la Ley 1098 (2006), que les fija su objetivo, sus deberes, sus funciones y sus competencias como veremos;

1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran.
2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este Código le otorga.
3. Prevenir, remediar y sancionar por los medios que señala la ley, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal.
4. Emplear las facultades que esta ley le otorga en materia de pruebas, siempre que estime conducente y pertinente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.
5. Guardar reserva sobre las decisiones que deban dictarse en los procesos, so pena de incurrir en mala conducta. El mismo rige para los servidores públicos de la Defensoría de Familia.
6. Dictar las providencias dentro de los términos legales; resolver los procesos en el orden en que hayan ingresado a su despacho, salvo prelación legal; fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal, y asistir a ellas.

PARÁGRAFO. La violación de los deberes de que trata el presente artículo constituye falta que se sancionará de conformidad con el respectivo régimen disciplinario. (Art 81).

Estos deberes se refieren especialmente al comportamiento durante un proceso seguido a una persona por alguna presunta vulneración a los derechos de alguien considerado indefenso en el ámbito familiar. En este sentido, la Ley 1098, en su artículo 82 incluye las funciones del defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
3. Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.
4. Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5. Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.
7. Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.

8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente
9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.
10. Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.
11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.
12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.
13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

14. Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente.
15. Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.
16. Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.
17. Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.
18. Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
19. Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia. (Art 82).

Los defensores de familia son autoridades administrativas que se encargan de restablecer los derechos de los NNA en contextos de vulneración de derechos distintos a los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar, competencia que le atañe a los comisarios de familia. Su adscripción al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como institución del orden nacional, les confiere a las Defensorías de Familia un poder de intervención en la sociedad que las hace muy poderosas respecto a la institución familiar y a la defensa y restitución de derechos de las personas más vulnerables en el ámbito familiar, como son las mujeres, los NNA, las personas con discapacidad, entre otras.

Funcionamiento y competencias de las defensorías de familia y de las comisarías de familia

Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, el criterio diferenciador de competencias para los efectos de restablecimiento de derechos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, así:

El Defensor de Familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.

El Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar. Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modificó la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas.

En virtud de los principios de corresponsabilidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, cuando el defensor de familia o el comisario de familia conozca de casos diferentes a los de su competencia señalados en los incisos anteriores, los atenderá y remitirá a la autoridad competente, y en aquellos que ameriten medidas provisionales, de

emergencia, protección o restablecimiento de derechos, las adoptará de inmediato y remitirá el expediente a más tardar el día hábil siguiente.

PARÁGRAFO 1°. Para efectos de la aplicación de la Ley 1098 de 2006, se entenderá por violencia intrafamiliar cualquiera de los eventos de violencia, maltrato o agresión contemplados en el artículo 1° de la Ley 575 de 2000. En este sentido, se considerará integrada la familia según los términos previstos en el artículo 2° de la Ley 294 de 1996 (Decreto, Art. 7 1069, 2015).

En esta manera, la norma no deja desprotegido al NNA que puede ser víctima de violencia o de cualquier otra vulneración de sus derechos, y agiliza el trámite, así no hay pretexto válido para aplazamientos y demoras.

Sin embargo, cuando la Ley 1098 de 2006 aduce a la responsabilidad del Estado, refiere a que esta se predica de todos sus agentes, es decir, no está en cabeza de alguno en particular.

La idea que se generalizó, de que el ICBF es la institución que debe asumir todas las obligaciones, pues a sus cargos están los NNA del país, quedó proscrita en esta ley; pues en la aplicación del principio de corresponsabilidad, todos los actores participan desde sus mandatos legales y su responsabilidad para garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA.

Distinto es que el Estado se organiza en ramas del poder público y en ese orden, se asignen funciones específicas para el restablecimiento de los derechos de los NNA a las autoridades competentes para tal fin.

Criterios de las competencias de las autoridades administrativas en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Para definir los criterios determinantes de las competencias de las autoridades administrativas y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, al tratarse este objetivo de criterios, es preciso rescatar las categorías principales sobre las que se construyen los derechos de la infancia y la adolescencia, para lo cual se debe rescatar la normatividad internacional sobre los derechos de las niñas y los niños, los principios constitucionales al respecto y las normas legales que los desarrollan.

En primer lugar, es preciso abordar la “prevalencia de los derechos del niño” (Constitución Política, 1991), que en el derecho internacional se llama “interés superior del niño” (ONU, 1989) como principio diferenciador con los derechos de las demás personas, aunque esto es preciso matizarlo, como observa Soledad Torrecuadrada (2016). No obstante, se trata de la cesión consciente de los derechos de toda la sociedad en favor de las nuevas generaciones, como principio protector del futuro de la especie. En Resolución 44/25 de la Convención sobre los Derechos del Niño, realizada por la ONU, lo establece así:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos

y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (ONU, 1989).

Este principio es consagrado por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

La protección integral de los derechos del niño se hace efectiva a través del principio del interés superior del niño, consagrado en el mismo artículo 44 Superior al disponer que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, y en el numeral 1° del artículo tercero de la Convención de los Derechos del Niño, en virtud del cual “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño (Sentencia C-273 , 2003).

Este es un principio protector, que obliga especialmente a las instituciones que deben tomar decisiones respecto a la protección de los derechos de las NNA, como, en nuestro caso, son las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia, de modo que una decisión institucional no puede poner en riesgo la protección y el restablecimiento de los derechos de los menores, así sea por la demora que pueda implicar en la decisión de protección.

Como se vio en el apartado anterior, las Comisarías de Familia son competentes del restablecimiento de los derechos de los NNA y demás personas que hacen parte de la familia en el contexto de la violencia intrafamiliar. Por su parte, los defensores de familia son competentes del restablecimiento de los derechos de los NNA, suscitados en escenarios distintos al de la violencia intrafamiliar. Además, es claro que, dada la

prevalencia de los derechos de este grupo poblacional y la consecuente garantía expedita de su protección efectiva, en caso de que una de estas autoridades tenga conocimiento de un asunto que no es de su competencia, deberá atenderlo e incluso asumir provisionalmente las medidas a que haya lugar para su protección y posteriormente trasladar su competencia. Pero, en caso tal de que no se asuma tal medida, aun cuando se realicen las actuaciones iniciales, como la verificación de sus derechos, el niño puede quedar expuesto a circunstancias de vulneración y riesgo, de modo que la decisión de no darle trámite institucional adecuado, puede poner en peligro el ejercicio de sus derechos.

En este caso, la atención al conflicto de competencias entre las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia resulta perjudicial para el niño, por lo cual el Decreto 4840 (2007) indica que:

En virtud de los principios de corresponsabilidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, cuando el Defensor de Familia o el Comisario de Familia conozca de casos diferentes a los de su competencia señalados en los incisos anteriores, *los atenderá y remitirá a la autoridad competente*, y en aquellos que ameriten medidas provisionales, de emergencia, protección o restablecimiento de derechos, las adoptará de inmediato y remitirá el expediente a más tardar el día hábil siguiente. (Art. 7).

En esta forma, no es óbice para tomar una decisión, aunque sea provisional, que le dé trámite a la exigencia de protección de los derechos de los NNA, en función del restablecimiento de sus derechos, aun cuando la competencia estricta no sea de la entidad que recibe la solicitud.

Ahora bien, es un criterio determinante de competencia, el factor territorial, definido en el artículo 97 de Ley 1098 de 2006, en este, el legislador sujeta la competencia para el restablecimiento de los derechos en el lugar donde se encuentre el NNA. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha considerado que se justifica en las siguientes razones:

- i) Por el principio del interés superior y el carácter prevalente de los derechos de los niños, lo que conlleva a que estos deban ser protegidos allí donde se encuentren. De este modo, la autoridad respectiva puede actuar con mayor eficacia, eficiencia y conocimiento sobre la situación real del menor de edad.
- ii) Por la necesidad de garantizar el debido proceso, en la medida en que se permita la mayor participación posible de todas las personas involucradas en la actuación, y
- iii) Por el principio de inmediación, puesto que el funcionario que adopta las medidas de protección y efectúa su seguimiento debe entrar en conocimiento del niño, de su situación real y del contexto familiar y social que lo rodea, en forma personal, directa y oportuna.

En los análisis de competencia que ha efectuado esta Sala por razón del territorio, se ha indicado que el factor territorial, como regla general de competencia que vincula a la autoridad con el menor de edad, busca que el comisario o el defensor de familia, según el caso, tenga un contacto directo con el niño y su entorno, de modo que el procedimiento de restablecimiento de derechos responda eficazmente.

Esto comprende directamente con los principios de inmediación, economía y eficacia que orientan los procedimientos administrativos, en general, los cuales cobran particular importancia cuando se trata de garantizar los derechos de los niños, que son objeto de protección constitucional reforzada (Consejo De Estado, 2021)

En consecuencia, la Ley no se refiere al domicilio ni a la residencia del NNA, sus padres u otros familiares, sino, simplemente, al lugar donde se encuentre (permanente o transitoriamente) el niño o adolescente.

El Estado colombiano ha logrado avanzar significativamente en el reconocimiento y protección de los derechos de los NNA, incorporando a la legislación interna la normatividad internacional sobre derechos humanos de la infancia y adolescencia, lo cual representa un avance importante en esta materia. Es así entonces, que con la entrada en vigencia de la ley 1098 de 2006 se reconocen a los NNA como sujetos de derechos, lo cual implica además, la promesa de su protección integral, implementando el restablecimiento de sus derechos a través de un trámite administrativo eficaz y expedito, con mejores posibilidades de efectividad, que aseguran el cumplimiento de la obligación de la familia, la sociedad y el Estado en su reconocimiento como sujetos prevalentes de derechos.

El *Código de Infancia y adolescencia* consagra además de los principios que deben orientar la atención, garantía y protección de los derechos de los NNA, el trámite administrativo idóneo para garantizar oportunamente esta protección; el cual, a pesar de contar con amplias definiciones, enfrenta a las autoridades administrativas competentes a desafíos en su interpretación, que puede convertirse en subjetiva dada su naturaleza. Tenemos como ejemplo de esto, la definición de violencia intrafamiliar y de la conformación de los miembros de la familia para estos efectos, que claramente es el criterio determinante de competencias más importante entre los comisarios y defensores de familia.

Como autoridades administrativas encargadas del restablecimiento de los derechos de los NNA, los comisarios y defensores de familia tienen una alta responsabilidad constitucional y legal frente a la garantía del bienestar integral de los NNA y en consecuencia, deben asegurar un especial grado de diligencia en desarrollo de sus funciones y especialmente al momento de asumir decisiones que pueden resultar trascendentales para su adecuado desarrollo y la garantía de sus derechos.

No obstante, tenemos que las autoridades administrativas pueden llegar a desconocer el carácter prevalente del interés superior de los NNA al momento de considerar la existencia de un conflicto de competencias, derivándose esto en la tardía y negligente atención de las reales necesidades de estos sujetos de especial protección, situación que puede llegar a influir significativamente en su apropiado desarrollo y su proyecto de vida. Como ejemplo de lo anterior, podemos decir que, frente a la vulneración de los derechos de un adolescente por consumo de sustancias psicoactivas, la atención real a esta problemática debe enfocarse a la garantía de una atención psicológica idónea para el adolescente y orientación a su familia y no la aplicación de medidas coercitivas y restrictivas de un trámite de violencia intrafamiliar.

Como ya se explicó, el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos tiene un término perentorio, contado a partir del conocimiento de la presunta vulneración, amenaza o inobservancia de los Derechos, para definir la situación jurídica del NNA; situación que obliga a las autoridades administrativas a actuar diligentemente en aras de garantizar y restablecer los derechos vulnerados en un término razonable, pues una demora injustificada en la definición de la situación de los NNA, terminaría por vulnerar

la prevalencia de sus derechos. En ese sentido, la Corte Constitucional (2019) en la Sentencia T-489 de 2012, citada por la Sentencia T-210 sostuvo lo siguiente:

En este sentido, resulta válido que mientras se lleva a cabo la valoración de la idoneidad de la familia extensiva para procurar el cuidado del menor, sean adoptadas medidas que garantice el restablecimiento de sus derechos, pero dicho trámite no debe tardar más de lo razonable. (...) Se advertirá a la entidad accionada que una demora injustificada en la realización de los trámites pertinentes para la definición de las medidas para la protección de niñas, niños y adolescentes trae consigo la vulneración del mandato superior de interés prevalente del menor y el derecho a la familia en titularidad suya y demás miembros del grupo familiar (Corte Constitucional, 2019).

Más adelante, la Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-212 enfatizó que el desarrollo del proceso administrativo de restablecimiento de derechos “obedece a los principios de celeridad, oportunidad y eficacia, pues se pretende privilegiar el interés superior de los niños que puede verse afectado debido a una actuación que se dilate injustificadamente en el tiempo” (Corte Constitucional, 2014).

No obstante, al presentarse conflicto negativo de competencia entre las autoridades administrativas, este término puede llegar a dilatarse e inclusive superarse, con las consecuencias disciplinarias que ello acarrea, pero aún más importante, vulnerándose el principio de Interés Superior de los NNA, al no existir una medida definitiva que garantice el restablecimiento efectivo de sus derechos.

A partir de la expedición de la Ley 1878 de 2018 que modificó la Ley 1098 de 2006, se establece un límite racional a las autoridades administrativas con relación a las medidas de restablecimiento de derechos que asumen para la protección de los

derechos, desde su naturaleza provisional y excepcional, obligándoseles a definir la situación jurídica de los NNA, en el término de dieciocho (18) meses contados a partir del conocimiento de la amenaza, inobservancia o vulneración de los derechos; al respecto, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-210 de 2019 trae un aparte de la exposición de motivos de la Ley 1878 de 2018, en donde se señaló que el fin de la mencionada ley es dotar al proceso administrativo de restablecimiento de derechos “de mayor claridad en su interpretación, (...) y así brindar seguridad jurídica a las decisiones definitivas que respecto de las vidas de los niños, niñas y adolescentes determinan las distintas autoridades judiciales y administrativas competentes” (Corte Constitucional, 2017). Destacándose la necesidad de precisar el contenido del artículo 56 de la Ley 1098 de 2006, en tanto la aplicación irreflexiva que se venía haciendo del mismo desde la sentencia T-844 de 2011, que había derivado en una especie de “*limbo jurídico*” donde los niños cuyos derechos habían sido vulnerados, no eran reintegrados con sus familias ni declarados en situación de adoptabilidad, y en consecuencia, no era definida su situación jurídica (Sentencia T-210, 2019), por ello, la misma corporación dispone:

No puede olvidarse la condición de indefensión en la que se encuentran los menores, en razón a su edad, por lo que es preciso advertir que la búsqueda de la familia extensa debe ponderarse siempre con los derechos e intereses de los niños. Dicha búsqueda no puede tener una prevalencia tal que se desproteja a un niño o niña de la posibilidad de tener una familia. Se ha de buscar un delicado y fino equilibrio entre darle a un menor esa opción de estar con su familia extensa sin que ello implique que pase el tiempo hasta un punto en que se dificulte considerablemente la posibilidad de ser adoptado. Motivo por el cual, los funcionarios encargados de esta función deberán hacerla

acuciosamente pero dentro de un término razonable, es decir, no puede prolongarse indefinidamente y dejarse en suspenso la protección definitiva de los menores.

4.5. En resumen, el interés superior del menor, considerado en la situación concreta de la niña o del niño que se trate, es un factor que ningún juez o autoridad administrativa puede dejar de considerar (Sentencia T-024, 2017).

En razón a los efectos negativos en puede producir en un NNA la institucionalización, la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige adelantar las actuaciones de los procesos de restablecimiento de derechos en términos razonables, esta Corporación, Sentencia T-663, se refirió a esta situación:

La institucionalización de niños, niñas y adolescentes por motivos de salud y cuidado personal es una medida que, si bien tiene propósitos de protección, se encuentra sometida a estrictos controles con el fin de velar por su interés superior y derechos fundamentales. La institucionalización puede verse acompañada de importantes consecuencias negativas para la persona sometida a ella, lo que impone el deber de considerar cualquier alternativa menos lesiva para lograr el fin pretendido.

(...) De lo anterior se deriva que la institucionalización está regida por dos parámetros estrictos: el principio de necesidad y el interés superior del niño. Solo cuando se satisfagan estos dos requisitos puede procederse a una ubicación que signifique su institucionalización, pues esta implica la separación del niño, niña o adolescente de su núcleo familiar y comunidad, lo cual sin duda puede conllevar a traumatismos en su desarrollo integral. Por ello, entra en tensión con el derecho de los niños a tener una familia y no ser separados de ella, a disfrutar de la vida en comunidad y a la libertad personal (Corte Constitucional, 2015).

Con el desarrollo de esta investigación se logró establecer que los criterios asumidos por las autoridades administrativas con relación al conflicto de competencias en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos no ofrecen las garantías procesales en virtud del interés superior de los NNA, que favorezcan su desarrollo integral y atiendan sus verdaderas necesidades y, por el contrario, generan efectos adversos en su desarrollo integral físico y emocional.

Los conflictos de competencias entre la Comisaría y Defensoría de Familia generan retrasos en la definición de la situación jurídica de los NNA que se encuentran en el trámite de restablecimiento de sus derechos, llegando incluso a superarse los seis (06) meses dispuestos para tal fin, teniendo como resultado adverso la revictimización del NNA.

Por lo anterior, es necesario que se implementen todas las medidas necesarias para evitar que se perpetúen estos actos de revictimización e incluso negligencia en la adecuada atención de los NNA y la correcta aplicación de la ley. A partir de la investigación se establece que los factores determinantes para la existencia de los conflictos de competencia se derivan del desconocimiento de las funciones y la concurrencia de las mismas en las autoridades administrativas, siendo necesario que exista mayor capacitación en los funcionarios que fungen como comisarios y defensores de familia, en las que claramente se expliquen las funciones y se aclare la eventual concurrencia de competencias, siendo necesario además implementar la continua supervisión por parte del Estado de estos trámites administrativos y así evitar se superen los términos dispuestos para su oportuna atención.

A pesar de que la Ley 2126 (2021) establece modificaciones cruciales a las competencias de los comisarios de familia, en ejercicio de sus facultades como Autoridad Administrativa e incluyó su propia definición de violencia intrafamiliar como:

toda acción u omisión que resulte en el daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico que sea cometido por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, así no convivan bajo el mismo techo.

No obstante, existen aspectos relevantes que quedan a discreción de la interpretación subjetiva de las autoridades administrativas: la concepción de la negligencia como una omisión de la familia o un hecho que no se identifica a modo violencia intrafamiliar, dentro de su concepto de daño físico, sexual o psicológico en el contexto de la familia.

Otro aspecto relevante, es la determinación de los “miembros de la familia”, como aquellos que pertenecen a ella por vínculos consanguíneos, o aquellos que se suman a esta a través de la afinidad, esto por cuanto la ley considera que serán incluso aquellos con quienes no se convive en la misma unidad doméstica.

Al respecto, la Honorable Corte Suprema de Justicia no ha sido pacífica en la identificación del sujeto activo de la violencia intrafamiliar, teniendo como fundamento que busca preservar la armonía y unidad de la familia, por lo que la definición de violencia intrafamiliar se orienta cuando se mantenga una relación de unidad familiar o doméstica entre los miembros de un núcleo familiar que convivan bajo un mismo techo, (Sentencia 48047 de la Sala de Casación Penal de fecha 7 de junio de 2017), veamos:

En la jurisprudencia de 2017, la Honorable Corte Suprema de Justicia entiende que cada persona posee una sola unidad doméstica, y en ese sentido, cuando madre y padre se

encuentran separados sin cohabitar la misma residencia, y frente a hechos de violencia (acciones) entre estos, y pese a tener un hijo en común, no puede predicarse la configuración de la conducta punible y, por tanto, del sujeto activo del delito maltrato intrafamiliar. En consecuencia, debía aplicarse otro tipo penal como el de lesiones personales (Radicado No. 48047, 2017).

La anterior postura jurisprudencial se mantiene hasta el 2019 como se muestra en otras sentencias (Sentencia Radicado No. 49956, 2017; Radicado No. 50775, 2017). Incluso, la Corte reafirma su postura explicando que la procreación no es la que da lugar a la unidad familiar y resalta la cohabitación / convivencia permanente como requisito esencial en la configuración del sujeto activo de la conducta punitiva.

Es hasta el año 2020 donde la Corte cambia su postura interpretativa y tesis en torno a la unidad doméstica familiar y expresa que hay casos en los que es posible la configuración de la conducta punitiva cuando no existe convivencia permanente no cohabitación. Para la Corte, estos eventos no modifican la categoría central de análisis, esto es, el núcleo familiar. Solo se amplía la categoría en función de las nuevas disposiciones legislativas enmarcadas en la Ley 1959 de 2019, la cual reforma el artículo 229 del Código Penal (Vergel & Parra, 2021, p, 28).

Por lo anterior, deberá establecerse por parte del legislador un lineamiento específico que determine de manera clara, además de las competencias entre los comisarios y defensores de familia, la interpretación del concepto de violencia intrafamiliar como criterio determinante de competencia y del sujeto activo que tipifica esta conducta. La Unicef (2007) lo refiere así:

Finalmente, si se considera que el procedimiento administrativo es verbal, ágil y sumario, la ley previó que todas las intervenciones, actuaciones y procesos administrativos tengan el acompañamiento del Ministerio público con el objeto de

reforzar que las decisiones de quienes aplicarán la ley estén ajustadas al marco de protección, garantía y restablecimiento de derechos que contiene esta ley (Art. 95. p, 67).

En este sentido, la intervención del Ministerio Público se hace necesaria, además con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de los términos legales, realizando las observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación de los derechos humanos de los NNA.

No obstante, se hace necesaria una mayor intervención por parte del Estado en la vigilancia de las autoridades administrativas en cuanto al cumplimiento de los términos establecidos en los trámites propios de su competencia y así evitar que se propicien retrasos injustificados en los trámites administrativos, que a su vez menoscaban los derechos de este grupo población sujeto de especial protección constitucional, llamados NNA.

CONCLUSIONES

Los NNA son un grupo poblacional reconocido a nivel mundial como sujetos de especial protección, y en el ordenamiento jurídico colombiano, sus derechos se reconocen incluso sobre los de las demás personas. Esto conlleva a que el Estado deba asumir una carga adicional para materializar tal primacía de derechos. Esa protección se deriva a su vez, de la protección de la familia como centro esencial de la sociedad, siendo esta, el primer escenario socializador de los niños, niñas y adolescentes, lo cual debe constituir un ambiente y prototipo adecuado para el desarrollo del ser humano. Para tal fin el Estado deberá salvaguardar su preservación, ofreciendo una prestación integral a esta y a sus integrantes, cuando se encuentren en estado de indefensión o vulnerabilidad.

Los defensores y comisarios de familia desarrollan una función primordial en la garantía de los derechos de los NNA, y para este fin, cuentan con numerosos mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico y en los instrumentos internacionales que facilitan el ejercicio de sus funciones para actuar de manera oportuna a través de decisiones expeditas que garanticen la protección inmediata.

Los defensores y comisarios de familia pueden llegar a incurrir en un “*defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*”, este se configura en el momento que el funcionario judicial da aplicación a las normas de una manera mecánica de las formas y conscientemente a la realidad jurídica imparcial, perceptible en las situaciones, originándose en su actuar una inaplicación de la justicia material y del principio de la prevalencia del derecho sustancial, y es ahí donde nacen los conflictos de intereses que a lo largo de este documento hemos enmarcado.

Lo anterior por cuanto dan prevalencia a las formalidades legales, inobservando las realidades sociales, omitiendo el carácter de prevalencia que se les ha otorgado a las familias y los niños, niñas y adolescente en la Constitución Política.

Así las cosas, en cuanto al conflicto de competencias entre las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia, en el decreto 4840 (2007) se despejan las dudas, de tal manera que cualquiera de las dos entidades puede conocer en primera instancia la solicitud de restablecimiento de derechos y, aunque no sea de su competencia, deberá remitirla en término de un día a la entidad competente

Tras evidenciar que los derechos de los NNA gozan del principio de interés superior, prevalencia por tratarse de sujetos de una notable importancia. Y mostrar que las autoridades administrativas son responsables del restablecimiento de sus derechos y la búsqueda por disminuir su vulneración, podemos concluir que, a pesar de que existe una diferenciación normativa sobre la competencia de las Comisarías de Familia y las Defensorías, no existe una aplicación correcta de ellas, lo que deriva en una inaplicabilidad de la naturaleza de su servicio, situación preocupante por lo apremiante de su condición.

Es de resaltar que la jurisprudencia en general ha sido poco preferente con este tema en especial, ya que a la fecha de estudio de este tema de investigación no existe una profundización o tratamiento idóneo de las facultades y competencias de los comisarios y defensores de familia, lo que a toda luz coadyuvaría a dilucidar los conflictos de competencia, incluso a instar a la práctica y aplicación explícita de sus funciones con el único fin que debe primar y es la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

REFERENCIAS

- Acebal, L. (2010). Los derechos del niño. *Temas para el debate*, (191), 40-42.
- Aceldo, E. A. (2018). *Instituciones de protección de la niñez y la adolescencia en la república del Ecuador (Tesis doctoral)*. Universidad de Salamanca.
- Alcaide, J. (2002). La Convención sobre los Derechos del Niño: análisis desde la perspectiva del derecho de los tratados. En *Los derechos del niño: estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los derechos del niño* (págs. 61-88) Madrid: Ministerio de Trabajo e inmigración, Subdirección General de Publicaciones.
- Bejerano, F. (2009). Los derechos del niño. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 1(6).
- Blanco, F. (1933). Los derechos del niño. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 82(163), 42-73.
- Cardona, J. (2012). La Convención sobre los derechos del niño: significado, alcance y nuevos retos. *Educatio siglo XXI*, 30(2), 47-68.
- Cardona, J. (2020). La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia. *Presupuesto y gasto público*, 98, (Ejemplar dedicado a: Medidas de protección a la infancia en España), 35-48.
- Carmona, M. d. (2011). *La Convención sobre los Derechos del Niño: instrumento de progresividad en el derecho internacional de los derechos humanos*. Dykinson.
- Carreras, M. (1992). Los derechos del niño: de la Declaración de 1959 a la Convención de 1989. En J. B. Llopart, *Derechos humanos: concepto, fundamentos, sujetos* (págs. 185-192) Madrid: Tecnos.
- Cillero, M. (2016). La convención sobre los derechos del niño como culminación de un proceso de reconocimiento internacional de los derechos de los niños. En C. Martínez, *Tratado del menor: la protección jurídica a la infancia y adolescencia* (págs. 85-91).

- Cleves, L., Polania, M. & Quiroga, L. (2018). Defensores de familia en la toma de decisiones administrativas: Actitudes implícitas y explícitas. *Revista Iberoamericana de Psicología*, 11, 100-111. Doi 10.33881/2027-1786.rip.11112.
- Congreso de la República. (2006). *Código de la Infancia y la Adolescencia*. [Código]. (2006). Bogotá: Avance Jurídico Casa Editorial Ltda. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html
- Consejo de Estado. (2013). *Acción de reparación directa – Por accidente al interior de Batallón de Infantería / Accidente de Soldado Conscripto - Consejera ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz*. Bogotá: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02151-01(28099).
- Consejo de Estado. (2017). *Conflicto de competencias administrativas – Entre la Comisaría de Familia de la Comuna Diez de Medellín, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Antioquia y el Juzgado Trece de Familia de Oralidad de Medellín. Consejero ponente: Álvaro Namén*. Bogotá: Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, Radicado 11001-03-06-000-2017-00121-00(C).
- Consejo de Estado. (2021). *Solución de Conflictos de Competencia, expediente 42C de 2021*. Obtenido de [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-06-000-2021-00042-00\(C\)_20210629.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-06-000-2021-00042-00(C)_20210629.htm)
- Congreso de la República. (s.f.). *Exposición de motivos de la Ley 1878 de 2018, Gaceta del Congreso de la Republica No. 211 de 2017. Proyecto de Ley 225 de 2017, Senado, pp. 16 y 17*.
- Congreso de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Ley 1098 de 2006. *Código de la Infancia y a Adolescencia* . Bogotá, D.C., Colombia: Congreso de la República de Colombia .
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-736 [MP. Alberto Rojas Ríos]*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-736-13.htm#_ftn13
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-212. Magistrado Ponente [M.P], Luis Guillermo Guerrero Pérez*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.

- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia T-663/15 [M.P.]*. María Victoria Calle Correa. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-663-15.htm>
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-234*. [M.P.] María Victoria Calle Correa. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-234-17.htm>
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-024* [M.P.] Aquiles Arrieta Gómez. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-024-17.htm#:~:text=Anteponer%20la%20realizaci%C3%B3n%20de%20un,derechos%20fundamentales%20del%20menor%20involucrado.>
- Corte Constitucional. (2019). *Sentencia T-210*. [MP] Cristina Pardo Schlesinger. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-210-19.htm#_ftnref95
- Constitución Política. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constitución Política. (7 de 7 de 1991). *Secretaría Senado*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#40
- Crespo, C. & Pérez, R. (1998). El niño como sujeto de derecho: el interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas. En *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia*. Mendoza. (Art.) 20 al 24 de septiembre de 1998. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo,
- Cots, J. (1990). Los derechos del niño. *El Ciervo: revista mensual de pensamiento y cultura*, (467), 25-31.
- Decreto 2737. (1989). *Por el cual se expide el Código del Menor (Noviembre 27)*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia.
- Decreto 4840. (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 (diciembre 17)*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial No. 46.846 de 18 de dic. de 2007.

- Decreto 4840. (2007). (diciembre 17) *Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia - *Diario Oficial*, No. 46.846 de 18 de diciembre de 2007 .
- Decreto 1069. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (mayo 26)*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - *Diario Oficial*, No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.
- Díaz, M. d. (2000). El derecho del niño a ser escuchado en el marco del principio rector del "interés superior del menor". *Revista uruguaya de derecho de familia*, (15), 187-194.
- Dinechin, P. d. (2009). Derechos del niño y coherencia del Estado de derecho. En C. V. Ravetllat, *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el XX aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Editorial Bosch. (págs. 1495-1502).
- Do Nascimento, S. (2016). Indígenas crianças: tensões entre agentes e entre instituições para compatibilizar o direito da criança e o direito do indígena. *REA. Revista Euroamericana de Antropología*, (2), (Ejemplar dedicado a: *Antropología del Derecho en Brasil*), 24-32.
- Durán, E. (2018). Derechos del niño: del discurso a las políticas locales. En M. G. Manuel Alcántara, *Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas: Estudios sociales* (págs. 1293-1301).
- Foster, M. S. (1996). Los derechos del niño. *Concilium: Revista internacional de teología*, (264), 167-176.
- Galvis, L. (2009). La Convención de los Derechos del Niño veinte años después. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(2), 587-619.
- González, A. & Chougui, S. (2017). Derechos del niño. En A. M. Gutiérrez, *Los derechos humanos en la Educación superior: Enfoques pedagógicos innovadores a través del aprendizaje-servicio y del aprendizaje basado en competencias* (págs. 771-786). España: Universidad de la Rioja.
- ICBF. (2010). Resolución 5929. *Por la cual se aprueban los Lineamientos Técnico-Administrativos de Ruta de Actuaciones y Modelo de Atención para el Restablecimiento de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y Mayores de 18 Años con Discapacidad*,

- con sus con sus Derechos Amenazados*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección General - *Diario Oficial*, No. 47.938 de 30 de diciembre de 2010.
- ICBF. (2013). *Concepto 35, 7 Marzo 2013*. . Avance Jurídico Casa Editorial Ltda. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000035_2013.htm
- ICBF. (4 de agosto de 2021). *Consulta de Indicadores*. Obtenido de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INDICADORES_16280569970180/Indice?publish=yes
- ICBF. (8 de marzo de 2022). *¿Por qué la violencia no es la salida?* Obtenido de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: <https://www.icbf.gov.co/mis-manos-te-enseñan/por-que-la-violencia-no-es-la-salida>
- Jiménez-Barros, R. (2012). Naturaleza del defensor de familia como institución garante de la eficacia de los derechos de la niñez y la adolescencia: ¿conciliador o juez? *Vniversitas*, 01, 169-199.
- Juárez, M. A. & Guerra, M. A. (2021). Los incidentes de rebaja de pensión alimenticia - el interés superior del niño en situación de pandemia por la COVID-19 y la responsabilidad objetiva del Estado. Polo del Conocimiento. *Revista científico-profesional*, 6(12).
- Kišūnaitė, A. & Bui, L. H. (2021). Operationalising children's rights principles: an indicator framework for policy analysis. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, 20, 1-21.
- Larrea, A. C. (1998). El niño como sujeto de derecho: el interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas. En *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Mendoza (Argentina), 20 al 24 de septiembre de 1998* (págs. 574-582).
- León, R. R. & Vázquez, J. L. (2021). La limitación del principio del interés superior del niño frente a la inexistencia de rendición de cuentas por parte del representante legal. Polo del Conocimiento. *Revista científico - profesional*, 6(3).
- Ley 1878. (2018). *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 (enero 9)*. Bogotá: El Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, No. 50.471 de enero de 2018.
- Ley 75. (1968). *Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (diciembre 30)*. Bogotá: El Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, No. 32.682 de 31 de diciembre de 1968.
- Ley 294. (1996). *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar (julio 16)*. Bogotá: El Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, No. 42.836, de 22 de Julio de 1996.
- Ley 1437. (2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (enero 18)*. Bogotá: El Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, No. 47.956 de 18 de enero de 2011.
- Ley 12. (1991). *Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*. Bogotá: Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, 39640 de enero 22 de 1991.
- Ley 1098. (2006). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá: Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, 46.446 del 8 de noviembre de 2006.
- Ley 2126. (2021). *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*. Bogotá: Congreso de Colombia - *Diario Oficial*, 51.756 del 4 de agosto de 2021.
- Maluf, S. S. & Leyba, M. A. (1998). El niño como sujeto de derecho: el interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas. En *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Mendoza (Ar.) 20 al 24 de septiembre de 1998*.
- Mangas, A. (2008). Derechos del niño. En L. N. Araceli Mangas Martín, *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (págs. 441-453). Unión Europea.
- Martínez, C. (2019). La implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España a través de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño. *Papeles: El tiempo de los derechos*, (8).

- Martínez, C. (2020). El impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos del niño. En R. A. Jääskeläinen, *La humanidad puesta a prueba: bioética y COVID-19* (págs. 255-267)
- Mascaró, I. A. & Pitrau, O. F. (1998). El niño como sujeto de derecho: el interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas. En *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Mendoza (Ar.), 20 al 24 de septiembre de 1998*.
- Mateos, L. A. (2021). El interés superior del niño. En J. E.-M. Prario, *Derechos del niño: visión compartida* (págs. 35-42).
- Mminyersky, N. (2009). Capacidad progresiva de los niños en el marco de la Convención sobre los Derechos del niño. En *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el XX aniversario de la Con. TÍTULO INCOMPLETO, ¿ES LIBRO? FALTA EDITORIAL Y CIUDAD*.
- Moreno, G. M. (1998). El interés superior del niño en las distintas instituciones jurídicas. En *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Mendoza (Ar.), 20 al 24 de septiembre de 1998, Vol. 2* (págs. 98-100).
- Navarro, M. (2013). Discrecionalidad administrativa, Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 3, 200-205.
- Nussbaum, M. (1995). *La fragilidad del bien. Fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega*. Madrid: Visor.
- Oliva, E. (2018). El sistema jurídico protector de los derechos de niñas, niños y adolescentes: un estudio comparado México-España. En Ó. M. al., *Estudio sistemático de la Ley 26/2015, de 28 de Julio de Modificación del sistema de protección de la infancia y a la adolescencia*
- ONU. (20 de noviembre de 1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Obtenido de Asamblea General de las Naciones Unidas: <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/convencion-derechos-del-nino/>
- ONU. (1989). *Convención sobre los derechos del Niño*. Organización de las Naciones Unidas.

- Pérez, R. (2010). El derecho del niño, niña o adolescente a ser oído en los procesos de protección: la cuestión de la participación. *Revista uruguaya de derecho de familia*, (22), 209-218.
- Ravetllat, I. (2012). El interés superior del niño: concepto y delimitación del término. *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, (2), (Ejemplar dedicado a: Infancia, derechos y educación), 89-108.
- Ravetllat, I. (2018). Naturaleza jurídica de las normas e instituciones de atención y protección de las niñas, niños y adolescentes: la persona como respuesta. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, (12), 126-140.
- Romanos, A. & Rodríguez, S. (2000). Los Derechos del Niño. En C. G.-A. González, *Tratado de pediatría social*. 2a Ed. (págs. 781-784). FALTA CIUDAD Y EDITORIAL.
- Sánchez, G. (2006). Los derechos del niño ante las Instituciones Públicas. Trabajo social, familia y mediación: necesidades sociales en la infancia y derechos del niño. En C. E. al., *V Congreso Estatal de Estudiantes de Trabajo Social*. FALTA CIUDAD Y EDITORIAL.
- Sánchez, M. Á., Cedillo, R. S. & Cedillo, R. (2017). Conflictos por límites competenciales en México. En A. e. Aguilar, *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (págs. 271-284). Editorial Fontamara - Colección: Argumentos, número 394.
- Satamaría, M. L. (2017). *La delimitación del interés superior del niño ante una medida de protección institucional (tesis doctoral)*. Universitat Internacional de Catalunya.
- Sentencia C-273/03. (2003). *Derechos del niño*. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia 130012331000 2007-00800-01 (2009) (Consejo de Estado, Sala de consulta 20 de febrero de 2009). REVISAR ESTA SENTENCIA, QUE SEA EL NÚMERO Y PONER LA SENTENCIA COMO SE HA HECHO CON LAS DEMÁS.
- Sentencia T-844/11. (2011). *Legitimación en la causa por activa y agencia oficiosa en la acción de tutela - Agencia oficiosa en tutela de niños, niñas y adolescentes – MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-844-11.htm>

- Sentencia T-200/14. (2014). *Niños y niñas como sujetos de especial protección e interés superior, sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás - derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad*. MP Alberto Rojas Ríos. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-200-14.htm#:~:text=14%20sobre%20%E2%80%9CEI%20derecho%20al,de%20ni%C3%B1o%20y%20el%20adolescente%E2%80%9D>.
- Sierra Fajardo, R. A., Macana Tuta, N. L. & Córtes Callejas, C. (2006). *Impacto social de la violencia intrafamiliar*. Obtenido de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49496/Violencia+Intrafamiliar.pdf>
- Soroeta, J. (2011). Los derechos del niño. En C. F. Casadevante, *Derecho internacional de los derechos humanos* (págs. 451-474). FALTA CIUDAD Y EDITORIAL.
- Stanley, R. (2002). La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su falta de aplicación en América Latina. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(1), 151-200.
- Tavares, A., de Souza, I. E., Sandos, J., Martins, L. R. & Apostolico, M. R. (2018). Mapeamento das instituições do território: Possibilidades de atenção à infância. *Saúde-UNG*, 12(1-2), 24-32.
- Torres, Á. E. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (45).
- TorreCuadrada, S. (2016). El interés superior del niño. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVI, 131-157.
- TorreCuadrada, S. (2021). Una aproximación crítica al interés superior del niño. Filiación, gestación por sustitución, responsabilidad parental e interés superior de la niñez. En N. G. Martín, *Perspectivas de derecho comparado* (págs. 209-232). FALTA CIUDAD Y EDITORIAL.
- Unicef. (2007). *Código de la Infancia y la Adolescencia Versión Comentada*. Obtenido de UNICEF.ORG: <https://www.unicef.org/colombia/media/196/file/c%C3%B3digo%20infancia.pdf>

- Vélez, H., Torres, L. & Ascúntar, D. C. (2016). *Principio del interés superior frente al conflicto de competencias en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Corporación Universitaria Lasallista.
- Vicente, T. (2007). Los derechos del niño como avance de la justicia. En M. H. Teresa Vicente Giménez, *Los derechos de los niños, responsabilidad de todos* (págs. 67-82). FALTA CIUDAD Y EDITORIAL.
- Villeta, V., Albarado, S., García, M. & Giacoia, M. (2009). Desafíos, límites y posibilidades en la conformación del sistema de protección y promoción de los derechos del niño. En I. R. Carlos Vilagrassa, *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el xx aniversario de la CDN* (págs. 2724-2738).
- Vergel Pinto, D. D. & Parra Mogollón, M. A. (2021). *Evolución legal y jurisprudencial en la configuración del sujeto activo del delito de violencia intrafamiliar en el contexto colombiano*. Cúcuta. Obtenido de recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20208/Proyecto%20Final%20-%20Esp.%20Derecho%20Penal%20Y%20Criminolog%C3%ADa.pdf?sequence=3&isAllowed=y>)