

CONCEPTO ICBF No. 04

Fecha: 2021/04/26

Asunto: Facultad de expedir actos administrativos – Coordinadores Centros Zonales

Estimado doctor XXXXXX

De manera atenta y en el marco de nuestras competencias, esta Oficina emite concepto solicitado por la Dirección de Protección sobre la facultad que tienen los coordinadores de los Centros Zonales de expedir actos administrativos de apertura y cierre de hogares **sustutitos**.

Así, previo análisis del ordenamiento jurídico vigente y con fundamento en los artículos 23 de la Constitución Política, 26 del C.C., 13 del C.P.A.C.A, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, y el numeral 4º del artículo 6º del Decreto 987 de 2012, se procede a dar respuesta en los términos que siguen:

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿Pueden los coordinadores de los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expedir actos administrativos para la apertura y cierre de los hogares sustitutos?

1. RUTA METODOLÓGICA PARA RESPONDER EL PROBLEMA JURÍDICO

Para dar respuesta al problema jurídico: (i) se revisarán los antecedentes de la solicitud; (ii) se realizará el respectivo análisis jurídico del caso concreto, para finalmente exponer las conclusiones.

1.1 Antecedentes

En atención a la comunicación allegada a este Despacho vía correo electrónico de 26 de noviembre de 2020, en la cual requiere, en el marco de la actual revisión de formatos que hacen parte del Manual Operativo de Hogares Sustitutos, “un correo de la OAJ donde se resuelva la inquietud de la Dirección de Planeación frente a si ¿un Coordinador de Centro Zonal puede emitir la resolución con la cual se abre un Hogar Sustituto y de igual forma, puede emitir la Resolución con la cual se cierra un Hogar Sustituto?”, nos permitimos emitir pronunciamiento en los siguientes términos:

1.2 Análisis Jurídico

Las modalidades de atención son las formas bajo las cuales se presta un servicio de protección integral para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas se caracterizan por un grupo poblacional de atención previamente definido al cual se encuentran dirigidas, por las condiciones técnicas específicas requeridas para desarrollar el proceso de atención y por el cumplimiento del objetivo de la medida de restablecimiento de derechos decretada a favor del niño, niña o adolescente en función de su interés superior.

Bajo ese contexto, los Hogares Sustitutos son entendidos como una modalidad de atención que corresponde a una medida de restablecimiento de derechos denominada "Ubicación en Hogar Sustituto", definida en el artículo 59 del Código de la Infancia y la Adolescencia como: "la ubicación del niño, la niña o el adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen". Estos pueden ser administrados directamente por el ICBF o a través de Operadores. Estos últimos deben solicitar la correspondiente licencia de funcionamiento para administrar el programa¹. Aunado a lo anterior, dada la naturaleza de los Hogares Sustitutos, estas instituciones forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y como consecuencia, se encuentran ceñidos a sus normas y lineamientos.

Así mismo, esta Oficina en reiteradas ocasiones ha señalado que el "Hogar Sustituto es una medida de atención que corresponde a una medida administrativa provisional de restablecimiento de derechos ordenada por el Defensor de Familia o Comisario de Familia, la cual consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención en sustitución de su familia de origen".²

Conforme a lo anterior y en aras de otorgar respuesta al cuestionamiento planteado, el "Lineamiento Técnico de Modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados", aprobado mediante Resolución No.1520 de 2016, establece en el numeral 11, los Criterios para la conformación y aprobación de un Hogar Sustituto, en el Anexo 3 "Hogar sustituto", así: "El término máximo para la conformación de un Hogar Sustituto será de dos meses. Después de efectuarse este proceso, el Coordinador del Centro Zonal, tendrá 10 días hábiles para avalar el proceso que se llevó a cabo y proferir la correspondiente resolución de constitución del hogar sustituto" (subrayado fuera del texto).

Asimismo, el referido Lineamiento Técnico menciona que "Se entiende por pérdida de la calidad de hogar sustituto el cese definitivo de las acciones de atención que realiza la madre sustituta, el cual es decretado por la Coordinación del Centro Zonal, cuando se determina

¹ Concepto 240 de enero 11 de 2011

² Concepto 106 de 2014 emanado de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF

que se han vulnerado los derechos de los niños, niñas o adolescentes o cuando no existen las condiciones de garantía de derechos para continuar ubicándolos en el hogar”.

Con base en lo previamente citado se puede concluir que el “Lineamiento Técnico de Modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados”, aprobado mediante Resolución 1520 del 23 de febrero de 2016, faculta a los Coordinadores de los Centros Zonales, para emitir la Resolución de constitución de un Hogar Sustituto y de igual forma, para emitir el acto con la cual se pierde la calidad del mismo.

Sin embargo, vale la pena aclarar que el sustento jurídico de la facultad de los Coordinadores de los Centros Zonales para expedir actos administrativos se encuentra establecido en el artículo 57 del Acuerdo 000102 de 1979, aprobado por el artículo 1 del Decreto 334 de 1980, por medio del cual se aprueban los estatutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual establece:

ARTÍCULO 57. Contra los actos administrativos expedidos por los Coordinadores Zonales, procede el recurso de reposición, y en subsidio el de apelación ante el Director Regional.

Encontramos entonces que desde los estatutos del ICBF, el Presidente de la República concedió la facultad específica a los Coordinadores de los Centros Zonales para expedir actos administrativos e, inclusive, reguló los recursos que procedían contra dichos actos lo cual debe ser interpretado a la luz del CPACA.

En efecto, la norma se expidió antes del actual ordenamiento constitucional, sin embargo, se evidencia que esa facultad se encuentra vigente en la Constitución de 1991, toda vez que el numeral 14 del artículo 189 establece lo siguiente:

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

*14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, **señalar sus funciones especiales** y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

En este orden de ideas, podemos señalar que la facultad de expedir actos administrativos que establece el artículo 57 del Acuerdo 000102 de 1979, aprobado por el artículo 1 del Decreto 334 de 1980, se encuentra en concordancia con el actual ordenamiento

constitucional y que, por ende, permite que, en el marco de sus funciones, los coordinadores de los centros zonales del ICBF puedan expedir actos administrativos.

Ahora corresponde determinar si en el marco de las funciones dadas a los Coordinadores de Centro Zonal, ellos pueden expedir actos administrativos relacionados con la apertura y cierre de un Hogar Sustituto.

El artículo 96 de la Ley 1098 de 2006, establece:

AUTORIDADES COMPETENTES. Corresponde a los defensores de familia y comisarios de familia procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el presente Código.

El seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los defensores y comisarios de familia estará a cargo del respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (subraya fuera del texto original)

Además, el artículo 59 de la misma Ley dispone:

UBICACIÓN EN HOGAR SUSTITUTO. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

Con ello se deduce que en los artículos 96 y 59 de la Ley 1098 de 2006 el legislador determinó que el Coordinador del Centro Zonal deberá realizar seguimiento a las medidas de protección o de restablecimiento de derecho que adopten los defensores y comisarios de familia. Dentro de estas medidas se encuentran la ubicación del niño, la niña o el adolescente en un hogar sustituto. Adicionalmente, en el marco del seguimiento a estas medidas, corresponde al Coordinador del Centro Zonal velar por el funcionamiento adecuado de estos hogares sustitutos. Además, con fundamento en el artículo 57 del Acuerdo 000102 de 1979, aprobado por el artículo 1 del Decreto 334 de 1980, los artículos 96 y 59 de la Ley 1098 de 2006 y el “Lineamiento Técnico de Modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados”, aprobado mediante Resolución 1520 del 23 de febrero de 2016 la Dirección General del ICBF le ha otorgado la facultad de realizar la apertura y el cierre de dichos hogares sustitutos, mediante acto administrativo.

2. CONCLUSIÓN

Conforme a la normatividad antes señalada se concluye que el Coordinador del Centro Zonal puede emitir actos administrativos que decreten la apertura y cierre de un Hogar Sustituto, toda vez que los Estatutos del ICBF y la Ley 1098 de 2006 lo habilitan para ello, tal como se explicó a lo largo de este concepto jurídico.

La presente respuesta tiene naturaleza de concepto jurídico y constituye un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con lo establecido en los artículos 26 del Código Civil y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. No obstante lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del ICBF, en virtud de la función asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con los numerales 8 y 15 del Artículo 6º del Decreto 987 de 2012.

Cordialmente,

EDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO
Jefe Oficina Asesora Jurídica