

CONCEPTO ICBF No 10

Asunto: Remisión de concepto sobre el alcance de los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009.

De manera atenta, en relación con el asunto de la referencia, en los términos previstos en el artículo 26 del Código Civil, la Ley 1755 de 2015 y el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 987 de 2012, se procede a emitir concepto en los siguientes términos:

1. PROBLEMA JURÍDICO

La Dirección de Niñez y Adolescencia solicitó concepto respecto del alcance de lo contenido en los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009, que tiene por objeto adicionar y robustecer la Ley 679 de 2001 de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

Específicamente, plantean los siguientes interrogantes:

Con el presente, me permito solicitar concepto sobre el alcance de los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009, que reza lo siguiente:

“Artículo 14. Informe anual a cargo del ICBF. El ICBF preparará anualmente un informe que deberá ser presentado al Congreso de la República dentro de los primeros cinco (5) días del segundo período de cada legislatura, por el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El informe deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

(...) 4. Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento al Código de la Infancia y la Adolescencia y a la Ley 679 de 2001 y sus reformas. (...) 6. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 679 y sus reformas. (...) (subrayado fuera de texto).

Lo anterior, en el entendido que la Ley 1336, se refiere a la lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes; y los numerales anteriormente referidos, originan una discusión sobre el alcance de la información que debe contener el informe anual, al solicitar que tanto las proyecciones como el reporte de avances se realicen con base a lo “ordenado por el Código de la Infancia y la Adolescencia”. En consecuencia, se considera extralimita el objeto de la Ley.

www.icbf.gov.co

 ICBFColombia

 @ICBFColombia

 @icbfcolombiaoficial

Por tanto, el problema jurídico a resolver debe ser:

¿Cuál debe ser el contenido del Informe anual que presenta el ICBF al Congreso, de acuerdo con los parámetros definidos en los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009, cuando de la lectura literal de estos numerales podría su contenido exceder el objeto de ley de esta norma?

2. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de dar una respuesta integral a la consulta allegada a esta Oficina Asesora Jurídica, es necesario abordar el alcance de lo establecido en la Ley 1336 de 2009, específicamente de lo contemplado en los numerales 4 y 6 del artículo 14, de la siguiente manera: (I) Antecedentes normativos e interpretación del Legislador al expedir la Ley 1336 de 2009 y (II) Conclusiones.

(I) Antecedentes normativos e interpretación del Legislador al expedir la Ley 1336 de 2009

La Ley 1336 de 2009 buscó adicionar y robustecer lo estipulado en la Ley 679 de 2001, teniendo esta última como objeto el *dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio, y la expedición de otras disposiciones en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.*

En ese sentido, puede indicarse que la Ley 1336 de 2009 define no sólo su objeto sino también el ámbito de aplicación de la Ley 679 de 2001, esto porque enuncia esta última disposición normativa que complementa a la primera y no indica en su articulado un objeto específico diferente. En ese sentido, este conjunto normativo regula una misma materia y un único objeto normativo definido en la Ley 679 de 2001, que se reitera, es la referida a la toma de medidas que buscan proteger a niños, niñas y adolescentes de conductas relacionadas con la explotación, pornografía, turismo y otras formas de abuso. Incluso, se reconoce que esta dupla de normas constituye el *Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores de edad* (Decreto 87 de 2017).

Ahora bien, es propicio recoger lo sucedido en el trámite de expedición de la Ley 1336 de 2009, con el propósito de entender el real alcance que le diera el legislador a dicha normativa y qué implica la misma en el ordenamiento jurídico de acuerdo con lo que se estableció en dicho trámite.

Respecto a la ley que convoca al presente concepto, esto es, la Ley 1336 de 2009, tenemos que fue tramitada y aprobada mediante los proyectos de ley identificados como PL 109/07 de Cámara y PL 324/08 de Senado, los cuales culminaron con la expedición de la normativa analizada, y que tuvo el siguiente recorrido en las gacetas de Congreso: exposición de motivos Gaceta 426/07 Cámara, Primera Ponencia Gaceta 592/07 Cámara, Segunda Ponencia Gaceta 349/08 Cámara,

texto plenaria Gaceta 391/08; Senado, primera ponencia Gaceta 639/08, Segunda Ponencia Gaceta 828/08, Texto Plenaria Gaceta 402/09; y Conciliación Gacetas 457/09 y 460/09.

En su exposición de motivos (Gaceta 426/07), respecto al tema cuestionado por la Dirección de Niñez y Adolescencia, se indicó textualmente como objeto del proyecto de ley el siguiente:

*Debemos advertir que hemos mantenido una idea fija en el sentido de **evitar** que esta propuesta de reforma legal se ocupe indiscriminadamente de la vasta problemática que atañe a la protección de niñez. Queremos focalizar. Confiamos en que la nueva ley de infancia y adolescencia recientemente debatida en el Congreso y sancionada como Ley 1098 ofrezca respuesta a buena parte de la problemática. Sin embargo, queremos insistir en que esta iniciativa, al igual que la Ley 679 que se busca adicionar, **se ocupan de dos aspectos exclusivamente: el turismo sexual con menores y el abuso de las tecnologías de la información y de Internet con pornografía infantil.***

Aunque el mismo documento de exposición de motivos continuó con una diversidad de temáticas que debían ser abordadas por la nueva ley, las cuales no estaban circunscritas a los dos temas indicados en el párrafo anterior, lo cierto es que la redacción original de los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009 distan mucho de la redacción final que se acogió y que aquí se analiza, esto porque mantuvo la necesidad de un informe elaborado por el ICBF al Congreso de periodicidad anual pero con criterios diferentes a los actualmente vigentes, indicando el texto propuesto:

Artículo 14. Informe anual a cargo del ICBF. El ICBF preparará anualmente un informe que por intermedio de las mesas directivas del Senado y Cámara de Representantes, será entregado a la comisión legislativa especial de que trata el artículo 37 de la Ley 679 de 2001.

El informe anual se entregará dentro de los primeros diez días del segundo período de cada legislatura, y deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

(...)

4. El plan de inversiones y el presupuesto de funcionamiento para el año en curso, incluido lo relacionado con el Fondo contra la explotación sexual de menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679.

5. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en la Ley 679 y sus reformas.

6. El resumen de los problemas que en la coyuntura afectan los programas de prevención y lucha contra la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes, y de las necesidades que a juicio del ICBF existan en materia de personal, instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de las funciones de que trata la Ley 679.

El texto inicial del proyecto de ley respecto de las exigencias al informe anual al ICBF no incluía temas de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia), ni ningún otro que se escapara del objeto del proyecto de ley, ni del de la Ley 679. Así se mantuvo hasta que se

observa un cambio sustancial en la Gaceta 828/08, correspondiente al último debate en Senado, en donde en esta Cámara del Congreso se indicó:

Frente al artículo 14, recogemos las sugerencias remitidas por varios congresistas de la Comisión Primera de Senado, quienes consideran que el informe que debe presentar el ICBF no debe circunscribirse únicamente al tema de la explotación sexual comercial infantil, sino que debe abarcar la situación de la niñez y adolescencia en su totalidad.

Esto para dar paso a la norma actual vigente, tal y como se observa de las gacetas del texto de plenaria 402/09 y de conciliación 457/09 y 460/09, los cuales aceptan el cambio introducido y la extensión del informe a todas las materias de la Ley 1098 de 2006, indicándose en los documentos de conciliación respecto a este artículo:

Artículo 14. *Se acoge el texto del Senado, en tanto involucra a los Congresistas en el análisis de la situación de la niñez y adolescencia. Además se ajusta al Código de la Infancia y la Adolescencia.*
(...)

Artículo 14. Informe anual a cargo del ICBF. *El ICBF preparará anualmente un informe que deberá ser presentado al Congreso de la República dentro de los primeros cinco (5) días del segundo período de cada legislatura, por el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

El informe deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:
(...)

4. *Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento al Código de la Infancia y la Adolescencia y a la Ley 679 de 2001 y sus reformas.*

(...)

6. *La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 679 y sus reformas.*

Visto lo anterior, se corrobora que la redacción final de los numerales 4 y 6 aquí analizados buscó la extensión del informe requerido a este Instituto de acuerdo con los contenidos de la Ley 1098 de 2006, lo cual fue validado y discutido por la totalidad del órgano de control político. Esto se traduce en que, el legislador buscó con dichos numerales ampliar su control sobre el ICBF respecto a todas las competencias que se hallen definidas en la Ley 1098 de 2006, lo cual es concordante con lo definido expresamente en la ley referida y en los debates analizados.

En este punto es necesario hacer alusión a dos principios constitucionales que reviste la actividad legislativa del Congreso de la República referido, el primero, a la *cláusula general de competencia legislativa* del Congreso; y el segundo, al principio legislativo de *identidad flexible*.

Respecto al primero de ellos, es procedente afirmar que constitucionalmente hablando puede el Congreso definir las reglas en las que determina el ejercicio de su poder de control político a través de, como el presente caso, la solicitud de informes a entidades del Estado que tienen asignadas competencias constitucionales, para el caso de la Ley 1336, referidas a niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, la jurisprudencia la Corte Constitucional indicó respecto a la cláusula de competencia legislativa del Congreso:

4.3. *La jurisprudencia constitucional ha destacado que el ejercicio de dicha actividad estatal por parte del parlamento, “encuentra un claro sustento en el carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, el cual obliga a que sea el órgano de representación popular por excelencia quien, dentro de una dinámica constitucional preconcebida, detente la potestad general de desarrollar normativamente la Carta Política mediante la expedición de leyes en sus distintas categorías: orgánicas, estatutarias, cuadro y ordinarias”.*^[9]

4.4. **Sobre el alcance de la llamada cláusula general de competencia, la Corte ha destacado que, por su intermedio, se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior.** Dicha libertad de configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, **sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad.**^[10] En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales”¹.

De acuerdo con este principio, la Ley 1336 de 2009 es un desarrollo del ejercicio de la competencia general del Congreso para expedir normas, lo cual no es un ejercicio arbitrario, máxime si se tiene en cuenta que esta ley desarrolla valores constitucionales esenciales y de suma importancia como son los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y representa una expresión del control político que puede ejercer para velar por ellos

En cuanto al principio de *identidad flexible*, ha indicado la Corte Constitucional que este implica la permisión de introducir variaciones al texto sujeto a debate en cada Cámara, como la incluida en la conformación de la Ley 1336 de 2009, pero siempre y cuando respete las reglas establecidas para dicha variación, de lo cual ha indicado esta corporación de justicia en sentencia C-273 de 2011:

(ii) *El principio de identidad flexible o relativa “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar*

¹ Negrilla y subraya fuera del texto original. Sentencia C-439 de 2016.

mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite (...)

(...) como se indicó previamente, el carácter amplio del principio de identidad flexible o relativa no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación. Al respecto, ha dicho la jurisprudencia lo siguiente,

“(...) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. **Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’^[20], ‘estrecha’^[21] ‘necesaria’^[22] ‘evidente’^[23]** En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.^[24]

[...] Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: **(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;^[25] (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;^[26] (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;^[27] (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.^[28] En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–^[29] ^[30]².**

La modificación introducida en el último debate del proyecto de la Ley 1336 y que fue contenida en los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la misma, respeta la regla de conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente exigida por la jurisprudencia constitucional en cita, esto porque es claramente conexa con el objeto y exigencias normativas de la misma 1336 como también de la Ley 679 de 2001.

Lo anterior se justifica en varios sentidos: 1). No tiene conexión remota o distante, es un tema referente a niños, niñas y adolescentes, esencia misma de las leyes 679 y 1336, por lo que se trata de una modificación acorde con el tema general de la garantía y protección de estos sujetos de especial protección constitucional; 2). El objeto de estas leyes -679 y 1336- se refiere y está contenido en el objeto y los diferentes temas que abarca la Ley 1098 de 2006, por lo que no es una inclusión nueva o extraña a la ley 1336; 3). La inclusión desarrolla y precisa aspectos del objeto central de las leyes 679 y 1336, pues permite al Congreso conocer de temas vinculados a la Ley 1336 y otros que permiten complementar su avance; y 4). Como lo indica la jurisprudencia precedente, al ser un asunto nuevo que pasó por las comisiones de conciliación

² Negrilla y subraya fuera del texto original.

de ambas Cámaras, no puede ser considerado como un tema nuevo y recibió el debido debate que requiere para ser una ley válida en el sistema jurídico colombiano.

En virtud de todo lo anterior, se observa que tanto la literalidad de la norma analizada, como la conformación de la Ley 1336 de 2009, son absolutamente claras y legítimas para exigir un informe anual de parte del ICBF, el cual debe incluir tanto el cumplimiento al Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), como a la Ley 679 de 2001 y sus reformas. **Por tanto, en criterio de la Oficina Asesora Jurídica, no hay razón jurídica ni hermenéutica para no dar cumplimiento a lo allí indicado.** Esto en razón a que la normativa aludida no ha sido modificada, ni derogada, ni interpretada por ente competente para ello, lo cual impide que se le dé un alcance diferente a lo establecido literalmente.

Ahora bien, se ha concluido que respecto al numeral 4 analizado, el informe allí requerido al ICBF por parte del Congreso de la República no contiene limitación alguna en las materias que debe informarse respecto de las temáticas contenidas en la Ley 1098 de 2006; sin embargo, el numeral 6 indica la obligación de informar metas cumplidas y atrasadas de la **totalidad** de entidades con competencias asignadas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 679 y sus reformas, lo cual implica un universo de instituciones bastante amplio.

Por la redacción de la norma, se hace necesario definir las autoridades a las cuales el ICBF debe solicitar la información correspondiente a las metas del numeral 6, para lo cual se puede responder desde los espacios en que se articula el ICBF con otras entidades en temas de personas menores de edad, lo cual puede evidenciarse desde dos escenarios: 1). Las mismas competencias otorgadas a este Instituto en la Ley 1336 de 2009, que como se indicó en la primera parte es integral de la 679; y 2). Las demás políticas públicas de la Ley 1098 de 2009, las cuales están directamente vinculadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

En el primer escenario se encuentran las instituciones con programas definidos en la Ley 1336 de 2009, que básicamente se desprenden de la política pública en niñez que crea esta disposición legal, la cual corresponde al **Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes**, dentro de la cual existe un conjunto de entidades que se articulan para dar cumplimiento a esta política, como, por ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que en virtud del artículo 6 se encuentra a cargo de estrategias de sensibilización e información sobre el fenómeno del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, dentro de lo cual el ICBF se integra a dicha competencia a fin de asegurar la articulación de tales estrategias con el Plan Nacional enunciado.

Pero donde es más evidente el conjunto de instituciones que debe consultar el ICBF para rendir su informe anual y las exigencias del numeral 6, es lo contenido textualmente en el artículo 16 de la Ley 1336 de 2009, en donde señala:

ARTÍCULO 16. DEBER DE REPORTAR INFORMACIÓN. *A instancia del ICBF, toda institución de nivel nacional, territorial o local comprometida en desarrollo del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes, o de los*

planes correspondientes en su nivel, deberá reportar los avances, limitaciones y proyecciones de aquello que le compete, con la frecuencia, en los plazos y las condiciones formales que señale el Instituto.

Teniendo en cuenta este artículo, como regla general, el informe debe ser solicitado a toda entidad del orden nacional, territorial o local que se encuentre en ejecución de la política pública creada por esta ley, correspondiente al **Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes**, de conformidad con lo indicado en la Ley 1336 de 2009.

Ahora, como regla específica, también es prioritario que el ICBF solicite de manera especial la información al ente ejecutor de la Política pública de prevención y erradicación de la Explotación Sexual con Niños Niñas y adolescentes (ESCNNA), el cual es creado por el artículo 27 de la Ley 1336 de 2009, y que es denominado **Comité Nacional Interinstitucional**, el cual hace parte como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social, y se conforma por:

a) Entidades estatales:

Ministerio de la Protección Social, quién lo presidirá.
Ministerio del Interior y de Justicia.
Ministerio de Educación.
Ministerio de Comunicaciones.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
Ministerio de Relaciones Exteriores.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Departamento Administrativo de Seguridad.
Policía Nacional (Policía de Infancia y Adolescencia, Policía de Turismo, Dijín).
Fiscalía General de la Nación.
Departamento Nacional de Estadística.
Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

b) Invitados permanentes

- 1. Procuraduría General de la Nación.*
- 2. Defensoría del Pueblo.*
- 3. ONG que trabajan el tema.*
- 4. Representantes de la empresa privada.*
- 5. Representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.*
- 6. Representantes de los organismos de cooperación internacional que impulsan y apoyan el Plan.*

En este escenario, es importante sugerir que esta entidad de lineamientos para el reporte de información a las diferentes instituciones que en el marco de la Ley 1336 de 2009 deben presentar la información solicitada por el ICBF, esto a efectos de consolidar la información y presentar el informe anual correspondiente al Congreso.

Por otra parte, el segundo escenario tiene que ver con los contenidos de la Ley 1098 de 2006, del cual debe responderse desde las políticas públicas que establece dicho Código de la Infancia y la Adolescencia, las cuales se refieren y están vinculadas con el Sistema Nacional de Bienestar, del cual indica la Ley 1098 en su artículo 205 lo siguiente:

*ARTÍCULO 205. SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR. **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar**, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas³.*

Por otra parte, el Decreto 936 de 2013, compilado en el Decreto 1084 de 2015, indica lo que significa el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y las competencias asignadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el SNBF:

ARTÍCULO 2o. SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal.

(...)

*ARTÍCULO 6o. ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR. En el marco de la necesaria articulación y coordinación, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar operará en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal congregando en instancias de decisión, operación, desarrollo técnico y participación a los agentes públicos, privados, de la sociedad civil, comunitarios, del tercer sector y de la cooperación nacional e internacional que hacen parte del mismo. Además, se establecerán planes de acción anual en los distintos ámbitos con el fin de organizar las acciones de los integrantes del sistema en torno al cumplimiento de los objetivos mencionados en el artículo 5o del presente decreto. **La coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar la realizará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar apoyándose en las siguientes instancias de operación: el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito nacional y las mesas de infancia, adolescencia y familia de los consejos territoriales de política social en los ámbitos departamental, distrital y municipal.***

(...)

ARTÍCULO 14. EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR COMO ENTE RECTOR, COORDINADOR Y ARTICULADOR DEL SISTEMA FAMILIAR DE BIENESTAR FAMILIAR. Corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar:

(...)

³ Negrilla y subraya fuera del texto original.

3. *Identificar y concertar con los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar las metas de operación del sistema para la posterior validación por parte del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*

(...)

6. *Coordinar el compromiso de las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, infancia y adolescencia y, familia.*

(...)

De acuerdo a la normatividad que regula el SNBF, es también claro que en este escenario el ICBF debe solicitar información de metas cumplidas y atrasadas en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas, lo cual debe ser complementado con lo contenido en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, que define las entidades que son las encargadas de ejecutar la política pública para niños, niñas y adolescentes:

ARTÍCULO 204. RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. *Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.*

Así, el escenario de la información desde las competencias asignadas por la Ley 1098 de 2006 que debe solicitar el ICBF, se debe observar desde los entes institucionales del Estado que diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas de infancia y adolescencia en Colombia, que para el presente caso de solicitud de lo indicado en el numeral 6, corresponde a las autoridades del Presidente de la República, las gobernaciones, los alcaldes y los resguardos o territorios indígenas **(Rama Ejecutiva)**.

Es por lo anterior, que se observa que la exigencia del numeral 6 en el segundo escenario de la Ley 1098 de 2006, se encuentra vinculada a todas las entidades que hagan parte de la **Rama Ejecutiva** que tengan en su competencia el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, y no incluye autoridades que, aunque tienen competencias asignadas en dicha ley, no hacen parte de esta rama, como es el caso de las autoridades judiciales, las cuales tienen su propio informe de presentación al Congreso de acuerdo a lo contenido en el artículo 18 de la Ley 1336 de 2009.

En resumen, y para concluir el presente concepto, se reitera que los numerales 4 y 6 del artículo 14 de la Ley 1336 de 2009, contienen una serie de exigencias legales actualmente válidas y no sujetas a interpretación diferente a lo que ellas enuncian literalmente, por lo cual, el numeral 4 debe darse cumplimiento con un informe que no contiene limitación alguna en temáticas de niñez y adolescencia, siendo necesario presentar el informe con las materias de la Ley 1098 de 2006 de manera general.

En cuanto a las autoridades que tienen competencias asignadas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la Ley 679 y sus reformas, a las cuales debe solicitarse la información de metas atrasadas y cumplidas en materia de niñez y adolescencia, debe interpretarse desde los escenarios de articulación del ICBF en las leyes 1098 de 2006 y 1336 de 2009, para lo cual se debe solicitar información a:

1. Toda entidad del orden nacional, territorial o local que se encuentre en ejecución de la política pública creada por esta ley, correspondiente al **Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes**.
2. Al denominado **Comité Nacional Interinstitucional**, creado por el artículo 27 de la Ley 1336 de 2009.
3. Entidades que diseñan, ejecutan y evalúan las políticas públicas de infancia y adolescencia en Colombia, correspondiendo a las autoridades del Presidente de la República, las gobernaciones, los alcaldes y los resguardos o territorios indígenas (Rama Ejecutiva).

El presente documento 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 de la Oficina Asesora Jurídica