

CONCEPTO 67 DE 2015

(junio 9)

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF

10400/152241

MEMORANDO

PARA: Directora Regional ICBF Boyacá (E)

Coordinadora Grupo Jurídico ICBF Regional Boyacá

ASUNTO: Consulta sobre la competencia de los defensores de familia en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA.

De manera atenta, en relación con el asunto de la referencia, en los términos previstos en los artículos 26 del Código Civil, 13 y ss, el Decreto 01 de 1984, numeral 4, del Decreto 987 de 2012, se responde la solicitud de concepto definitivo sobre el caso en cuestión, en los siguientes términos:

1. PROBLEMA JURÍDICO

¿En qué etapa procesal asume conocimiento el Defensor de Familia en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes?

2. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO

Se abordará el tema analizando: (2.1) Naturaleza jurídica del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente (2.2) El rol del Defensor de Familia en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

(2.1) Naturaleza jurídica del Sistema de responsabilidad Penal para Adolescentes

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes previsto en la Ley 1098 de 2006, dentro de sus características principales establece que tiene una finalidad pedagógica, específica y diferenciada respecto del sistema de justicia de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación integral.[1] Dicho sistema cuenta con unos principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializados y en general todo un andamiaje institucional diferente al de la justicia criminal para adultos, por lo cual su aplicación está a cargo de autoridades y órganos especializados en materia de infancia y adolescencia.

El principio de la protección integral se desarrolla en ámbitos específicos como el de la responsabilidad penal juvenil o de adolescentes, con base en normas internacionales y nacionales que dan forma a un esquema de garantías especiales para esta población en conflicto con la ley penal.

Los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño del año de 1989 señalan:

“Artículo 37. Los Estados Partes velarán porque:

(...)

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales:

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad." (Subrayado fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores o Reglas de Beijing, adoptadas por la Asamblea General mediante Resolución No. 40/33 del 28 de noviembre de 1985 disponen lo siguiente:

"5. Objetivos de la justicia de menores

El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.

26. Objetivos del tratamiento en establecimientos penitenciarios

26.1. La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

26.2 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria - social, educacional, profesional, psicológica, médica y física - que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano.

(...)

28.5 En el interés y bienestar del menor confinado en un establecimiento penitenciario, tendrán derecho de acceso los padres o tutores.

Estas obligaciones se incorporan a nuestro ordenamiento interno en virtud del artículo 93 de la Constitución Política en donde se consagra que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, con lo cual se da forma al concepto del bloque de constitucionalidad. En este punto, vale resaltar la función que cumple el bloque de constitucionalidad frente a la labor que desempeñan los operadores jurídicos, como son los Defensores de Familia y los jueces del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, según el criterio de la Corte Constitucional:

"El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones. Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados.

Además, las normas del bloque operan como disposiciones básicas que reflejen los valores y principios fundacionales del Estado y también regulan la producción de las demás normas del ordenamiento doméstico. Dado el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, servir de i) regla de interpretación respecto de las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas (Subrayado fuera de texto) Corte Constitucional. Sentencia C - 067 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En el marco de la doctrina de la protección integral y en virtud de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, el Estado colombiano tiene una serie de obligaciones relativas al tratamiento de los adolescentes que han infringido la ley penal dirigidas a la prevalencia de su interés superior; por ende, como lo indica la Corte, es deber de las autoridades administrativas, en su condición de operadores jurídicos, consultar dicha normativa y aplicarla para orientar el ejercicio de sus funciones.

Podemos deducir entonces que conforme a la normativa internacional las autoridades administrativas tienen el deber de verificar que sus decisiones propendan por garantizar, los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, especialmente los siguientes:

1. El derecho a ser tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, teniendo en cuenta las necesidades de las personas de su edad, haciendo hincapié en su bienestar.
2. El derecho a mantener contacto con su familia.
3. El derecho a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad que fortalezca su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros, con el fin de promover su reintegración que asuma una función constructiva en la sociedad.
4. Recibir los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria - social, educacional, profesional, psicológica, médica y física, que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano, que les permita desempeñar un papel constructivo y productivo en la sociedad.

En nuestro ordenamiento interno la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia creó el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA- definido en el artículo 139 ibídem, como el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible.

Este sistema garantiza la protección integral de los derechos de los adolescentes que entran en conflicto con la Ley penal, en cumplimiento a lo prescrito en el artículo 44 de la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia acogiendo los principios de diferenciación y especificidad, que se manifiestan a través de cuatro aspectos principalmente:

i) En la aplicación preferente del principio de oportunidad, con el consentimiento de las partes y una visión pedagógica y formativa que facilite la reconciliación con la víctima.

ii) En el carácter pedagógico, específico y diferenciado de las medidas frente a las que se imponen en el sistema para los adultos, cuya ejecución debe contar con el apoyo de la familia del infractor y de profesionales especializados.

iii) La finalidad del sistema es garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En el deber que tienen las autoridades judiciales y administrativas de resolver cualquier conflicto normativo con base en los principios de la protección integral, del interés superior del niño, así como en los demás recogidos en el propio Código de la infancia y la Adolescencia.

En este sentido los artículos 140 y 178 del Código de la Infancia y la Adolescencia señalan la finalidad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y de manera particular, de las sanciones que allí se imponen, en los siguientes términos:

"Artículo 140. Finalidad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos- conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de esta ley y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés

superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema.

Artículo. 178. Finalidad de las sanciones. Las sanciones señaladas en el artículo anterior tienen una finalidad protectora, educativa y restaurativa, y se aplicarán con el apoyo de la familia y de especialistas." (subrayado fuera de texto) buscará la reconciliación con la víctima.

La importancia del principio de la protección integral y de la prevalencia del interés superior del niño, en el contexto del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, ha sido señalada por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

"(...) el Art. 140 de la misma ley dispone que en materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral, y señala que el proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

(...)

En estas condiciones, se puede establecer que el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes consagrado en la ley 1098 de 2006 tiene carácter específico o especial, lo cual guarda concordancia con la protección especial de los niños consagrada en los Arts. 44 y 45 de la Constitución y en los tratados internacionales citados." (Subrayado fuera de texto) Sentencia C - 740 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.

Por consiguiente, al contrario de lo que sucede en el sistema penal de adultos, orientado por el principio de justicia retributiva y las funciones de prevención general y especial señaladas en el artículo 4 del Código Penal, Ley 599 de 2000, la finalidad principal del SRPA no es el castigo de los infractores. Con base en la doctrina de la protección integral se concibe un sistema en el que prima ante todo el carácter pedagógico de las medidas, la búsqueda de la justicia restaurativa, la reparación del daño y la obligación de las autoridades judiciales de privilegiar el interés superior del niño.

El reconocimiento de necesidades insatisfechas del modelo de justicia restaurativa que como se señala en la jurisprudencia citada, ha sido elevado a rango constitucional por medio del Acto Legislativo No. 02 de 2003, adquiere un doble sentido en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, pues no solo se busca reparar el daño causado por el delito a la víctima, sino que además, de acuerdo con el principio de la protección integral y el reconocimiento de los niños como sujetos con necesidades especiales, se busca también superar la situación de vulneración de derechos en la que pueda encontrarse el adolescente infractor, cuando sea del caso, y, ante todo, garantizarle la posibilidad de acceder a los servicios de alimentación, salud, recreación y formación, entre otros, que le permitan asegurar el goce efectivo de sus derechos y reintegrarse a la vida social.

Es por esto que el SRPA contempla la posibilidad de que se adelanten dos procesos paralelos y complementarios, uno de carácter judicial orientado a determinar la responsabilidad penal del adolescente y otro administrativo de restablecimiento de derechos, lo cual exige la mayor coordinación entre las distintas instituciones del orden nacional y territorial. Por ende, el Defensor de Familia debe desempeñarse en ambos ámbitos para garantizar la protección integral de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

(2.2) El Rol del Defensor de Familia en el SRPA

En el Sistema de responsabilidad Penal para Adolescentes, la función primordial del Defensor de Familia es de ser garante de derechos del adolescente.

Está facultado para iniciar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos cuando encuentre evidencia de la vulneración o de la amenaza de los derechos de los adolescentes, Así como velar por el cumplimiento de los fines propios del sistema de justicia penal especial y diferenciado, incluyendo la observancia de las garantías penales establecidas en la constitución y en la ley.

Por lo tanto, estos dos referentes determinan que el Defensor de Familia debe cumplir un doble papel en el contexto específico del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, pues, por una parte, conserva la autonomía para dictar las medidas de protección que considere pertinentes para lograr la protección o el restablecimiento de los derechos de (os adolescentes, y por otra, tiene la responsabilidad de ser garante de los derechos del adolescente, en todas las actuaciones del proceso y en la etapas de indagación, investigación y del juicio.

En lo que respecta al proceso judicial, el Código de Infancia y Adolescencia, realiza una remisión expresa a la Ley 906 de 2004, señalando que el procedimiento aplicable al SRPA se regirá generalmente por esta norma, excluyendo aquellas normas que contravengan al interés superior del adolescente.[2] En el cual también deberá tenerse en cuenta las actuaciones pre-judiciales, dentro de las diligencias que adelantan la Policía de Infancia y Adolescencia y la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales para Adolescentes; donde el Defensor de Familia tiene la obligación de garantizar los derechos del adolescente que presuntamente cometió hecho punible. En las mencionadas diligencias deberá verificar que no se vulneren sus derechos.

Cuando un adolescente es infractor, la Ley de Infancia y Adolescencia establece las siguientes actuaciones para el Defensor de Familia:

ARTÍCULO 82. FUNCIONES DEL DEFENSOR DE FAMILIA. Corresponde al Defensor de Familia:

6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.

ARTÍCULO 145. POLICÍA JUDICIAL EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. En los procesos en que estén involucrados niños, niñas o adolescentes como autores o partícipes de un delito, o como víctimas de los mismos, hará las veces de policía judicial la policía de infancia y adolescencia, o en su defecto los miembros de la policía judicial que sean capacitados en derechos humanos y de infancia. En todo caso en las diligencias que se adelanten estará presente un Defensor de Familia.

ARTÍCULO 146. EL DEFENSOR DE FAMILIA EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. En todas las actuaciones del proceso y en las etapas de indagación, investigación y del juicio, el adolescente deberá estar acompañado por el Defensor de Familia, quien verificará la garantía de los derechos del adolescente.

ARTÍCULO 157. PROHIBICIONES ESPECIALES. En los procesos de responsabilidad penal para adolescentes no proceden los acuerdos entre la Fiscalía y la Defensa.

Cuando el adolescente aceptare los cargos en la audiencia de legalización de la aprehensión o de imputación se procederá a remitir el asunto al juez de conocimiento para que fije la fecha para la audiencia de imposición de la sanción. El juez instará a la Defensoría de Familia para que proceda al estudio de la situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y rinda el informe en dicha audiencia.

El Juez al proceder a seleccionar la sanción a imponer tendrá en cuenta la aceptación de cargos por el adolescente, y durante la ejecución de la sanción será un factor a considerar para la modificación de la misma.

ARTÍCULO 158. PROHIBICIÓN DE JUZGAMIENTO EN AUSENCIA. Los adolescentes sometidos a procesos judiciales por responsabilidad penal no serán juzgados en su ausencia. En caso de no lograrse su comparecencia se continuará la investigación y el defensor público o apoderado asumirá plenamente su defensa hasta la acusación o la preclusión. Si hay acusación, se notificará al defensor público o apoderado y al Defensor de Familia. El proceso se suspenderá mientras se logra la comparecencia del procesado. En estos eventos la prescripción de la acción penal se aumentará en una tercera parte.

ARTÍCULO 177. SANCIONES, Son sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal:

(...)

Las sanciones previstas en el presente artículo se cumplirán en programas de atención especializados del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y deberán responder a lineamientos técnicos diseñados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

PARÁGRAFO 1o. Para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El Defensor de Familia o quien haga sus veces deberán controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos.

(...)

ARTÍCULO 180. DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES. Durante la ejecución de las sanciones, el adolescente tiene los siguientes derechos, además de los consagrados en la Constitución Política y en el presente código:

(...)

4. Comunicarse reservadamente con su apoderado o Defensor Público, con el Defensor de Familia, con el Fiscal y con la autoridad judicial.

...

ARTÍCULO 189. IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN. Concluidos los alegatos de los intervinientes en la audiencia del juicio oral el juez declarará si hay lugar o no a la imposición de medida de protección, citará a audiencia para la imposición de la sanción a la cual deberá asistir la Defensoría de Familia para presentar un estudio que contendrá por lo menos los siguientes aspectos: Situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y cualquier otra materia que a juicio del funcionario sea de relevancia para imposición de la sanción. Escuchada la Defensoría de Familia el juez impondrá la sanción que corresponda.

(...)

Tal y como se observa anteriormente, el Defensor de Familia actúa en todas las etapas procesales del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, de esta forma la garantía de derechos adquiere una connotación particular pues el Defensor de Familia participa en la investigación, juzgamiento o la ejecución de la sanción o medida, cumpliendo las obligaciones especiales que le impone el legislador como interviniente dentro del sistema, todas ellas dentro del marco de la prevención, protección, garantía y restablecimiento de derechos.

La Corte Suprema de Justicia, ha indicado que el Defensor de Familia no es parte del proceso, y por ende, no está facultado para interponer recursos o para cumplir las labores que le corresponden al abogado defensor del adolescente. Su papel en realidad es aún más cualificado, pues debe

participar activamente en calidad de interviniente, con el fin de velar porque se garanticen los derechos del adolescente en el desarrollo del proceso e incluso al momento de definir la medida a imponer.

El artículo 189 de la ley 1098 de 2006 señala en este punto que "concluidos los alegatos de los intervinientes en la audiencia del juicio oral el juez declarará si hay lugar o no a la imposición de medida de protección, citará a audiencia para la imposición de la sanción a la cual deberá asistir la Defensoría de Familia para presentar un estudio que contendrá por lo menos los siguientes aspectos: Situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y cualquier otra materia que a juicio del funcionario sea de relevancia para la imposición de la sanción. Escuchada la Defensoría de Familia el juez impondrá la sanción que corresponda."

Las medidas de protección a las que se refiere el artículo transcrito son medidas de seguridad de competencia de la autoridad judicial, de tal manera que no deben confundirse con las de restablecimiento de derechos a cargo del Defensor de Familia.

En todo caso, la norma que hemos citado nos permite reiterar la importancia que tiene la coordinación entre el Defensor de Familia y el juez del proceso. Como se puede ver, la ley señala expresamente que el juez debe tener en cuenta el concepto emitido por el Defensor de Familia y su equipo interdisciplinario para determinar el tipo de sanción que resulta adecuado, y, adicionalmente, el hecho de que estas dos autoridades desempeñen sus funciones de manera simultánea en el SRPA, indica que las medidas de seguridad que dicta el juez y las medidas de restablecimiento que ordena el Defensor de Familia, deben ser coherentes y complementarse, para lo cual resulta fundamental que el Defensor de Familia y el juez tengan presente la especificidad y los principios que inspiran el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 4 de marzo de 2009, con ponencia de la magistrada María del Rosario González de Lemos ha señalado al respecto:

Dos aspectos deben abordarse en relación con el Defensor de Familia, de un lado, cuál es la calidad que ostenta en relación con los demás participantes en el proceso y de otra parte, hasta dónde puede llegar su intervención.

En el Título IV del Código de Procedimiento Penal, relativo a las "partes e intervinientes", aparece definido que la Fiscalía, la defensa y el imputado tienen el carácter de partes, en tanto la víctima ostenta la de interviniente además, en el Título III ibídem se reconoce al Ministerio Público esta última condición.

(...)

Visto el artículo 146 de la Ley 1098 de 2006, se evidencia que las facultades del Defensor de Familia respecto del sistema de responsabilidad para adolescentes, se contraen a acompañar al adolescente para verificar que se le estén garantizando sus derechos, a su vez, en el artículo 163-8 se reitera esa obligación y agrega que también puede tomar medidas "para su restablecimiento" en el párrafo primero del artículo 177 se le impone el deber de asegurar que en cumplimiento de cualquiera de las sanciones previstas por la citada ley, el adolescente esté vinculado a un sistema educativo y, finalmente, en el artículo 189 se indica que en caso de ser declarado responsable el adolescente, allegará un estudio en el cual por lo menos contenga la "situación familiar, económica, social, psicológica y cultural del adolescente y cualquier otra materia que a juicio del funcionario sea de relevancia para la imposición de la sanción".

De lo anterior se sigue que el Defensor de Familia, en relación con el adolescente sometido a sistema de responsabilidad penal, tiene unas funciones especiales y, por lo tanto debe catalogarse como interviniente bajo las precisas facultades conferidas en el Libro Segundo del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Lo anterior, no lo limita para ejercer las funciones administrativas que con independencia del sistema de responsabilidad penal le compete desarrollar respecto al adolescente imputado, conforme al artículo 52 de la Ley 1098 de 2006.

La obligación de actuar del Defensor de Familia nace entonces cuando es notificado o requerido por el órgano de investigación o por la autoridad judicial, que en principio debe ser desde que se inicia el proceso en contra del adolescente, si no es así, igualmente, deberá conocer del caso en la etapa en la que se encuentre una vez sea notificado o requerido por la autoridad que adelanta el proceso.

Sus peticiones deberán tener directa relación con las facultades antes señaladas, en aras de consultar el interés superior del adolescente y de preservar los roles que deben cumplir cada una de las demás partes e intervinientes.

CONCLUSIÓN

El Defensor de Familia, una vez notificado o requerido por la autoridad que investiga o juzgue un delito cometido por un adolescente, deberá conocer del asunto y cumplir con su doble función, así:

La primera de ellas como interviniente, teniendo el deber de velar porque se respeten todas las garantías penales ordinarias, así como las establecidas especialmente en las normas internacionales y nacionales para la protección integral de los adolescentes en conflicto con la ley penal, de cara a la naturaleza protectora, pedagógica, restaurativa de las medidas; esto incluye, exhortar que se dé aplicación preferente al principio de oportunidad, el apoyo que presta para efecto de definir la medida de protección a imponer, y el acompañamiento durante la ejecución de la medida que, no obstante lo anterior, solo puede ser definida o modificada por la autoridad judicial correspondiente, y

La segunda como autoridad administrativa, en la cual debe verificar los derechos y, en caso de vulneración, tomar las medidas de restablecimiento que sean pertinentes y razonables, en el marco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, las medidas de restablecimiento y las sanciones deben complementarse entre sí, garantizando los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

El presente concepto[3] no es de obligatorio cumplimiento o ejecución para particulares o agentes externos, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo. 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 Decreto 987 de 2012.

Cordialmente,

LUZ KARIME FERNÁNDEZ CASTILLO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

* * *

1. Artículo 140

2. Artículo 144

3. "Como al realizar las referidas intervenciones la Administración debe aplicar el derecho, no siempre a través de funcionarios con conocimientos jurídicos, o cuando la debida ejecución de la ley requiere precisiones de orden técnico, se hace necesario que aquélla haga uso del poder de instrucción, a través de las llamadas circulares del servicio, o de conceptos u opiniones, y determine el modo o la forma como debe aplicarse la ley en los distintos niveles decisorios. Con ello se busca, la unidad de la acción administrativa, la coordinación de las actividades que desarrollan los funcionarios pertenecientes a un conjunto administrativo, la uniformidad de las decisiones administrativas e igualmente, la unidad en el desarrollo de las políticas y directrices generales trazadas por los órganos superiores de la Administración, con lo cual se cumple el mandato del Constituyente contenido en el art. 209 de la Constitución, en el sentido de que la función administrativa se desarrolle con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad.(...) cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio." Corte Constitucional. Sentencia C - 877 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonel.